AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI
2022

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

2022

Szerkesztette:

DR. BITSKEY BOTOND, az Alkotmánybíróság főtitkára

A mutatókat készítették:

DR. FÁBIÁN FERENC

DR. KOVÁTS BEÁTA

Az Alkotmánybíróság Határozatai 2022 című kiadvány tartalmazza az Alkotmánybíróságnak a Magyar Közlönyben 2022-ben közzétett határozatait. A kiadvány elektronikus formában, továbbá az Alkotmánybíróság valamennyi döntése kereshető módon elérhető az Alkotmánybíróság honlapján (alkotmanybirosag.hu).

ISSN 1215-3583

Az ORAC Kiadó Kft. kiadása
Felelős kiadó: dr. Frank Ádám, a kft. ügyvezetője
Internet: www.orac.hu
E-mail: info@orac.hu
Felelős szerkesztő: Bodnár Kriszta
Megjelent: 47,25 (B/5) ív terjedelemben
Műszaki szerkesztés: Harkai Éva
Layout: escom.hu
Multiszolg Bt., Vác
Telefon: (27) 502-765
Felelős vezető: Kajtor Bálint

TARTALOM

MUTATÓK

Tárgymutató 9
Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az Alkotmánybíróság döntéseiben 57
Az Alkotmánybíróság által hivatkozott nemzetközi esetjog 93
Az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített jogszabályok, jogszabályi rendelkezések 99
Az Alkotmánybíróság által vizsgált jogszabályok, jogszabályi rendelkezések és jogegységi határozatok 103
Az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített bírósági és hatósági döntések 111
Az Alkotmánybíróság által vizsgált bírósági és hatósági döntések 117
Az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmények 123
Az Alkotmánybíróság tagjai 125

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

1/2022. (I. 7.) AB határozata az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozata helybenhagyásáról 129
2/2022. (II. 10.) AB határozata az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdésének „és a megismételt" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról 143
3/2022. (III. 18.) AB határozata a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról 164
4/2022. (III. 23.) AB határozata a Kúria Kvk.VI.39.234/2022/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 176
5/2022. (IV. 14.) AB határozata a Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete, a Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítélete és a Fővárosi Törvényszék 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 187

6/2022. (IV. 26.) AB határozata a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről és alkalmazási tilalmáról 225

7/2022. (IV. 26.) AB határozata a Miskolci Törvényszék 3.Pkf.20.755/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról 242

8/2022. (V. 25.) AB határozata Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról 263

9/2022. (V. 25.) AB határozata a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 810. §-ával kapcsolatos mulasztás megállapításáról 284

10/2022. (VI. 2.) AB határozata a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 320

11/2022. (VI. 2.) AB határozata a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 347

12/2022. (VI. 2.) AB határozata a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról 368

13/2022. (VI. 2.) AB határozata a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontjából fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete megsemmisítéséről 378

14/2022. (VII. 7.) AB határozata a hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, illetve a megsemmisített szövegrész alkalmazásával érintett szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendeléséről 396

15/2022. (VII. 14.) AB határozata az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (2), (3) és (10) bekezdése, valamint 159/A. §-a szerinti szabályozással kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról 421

16/2022. (VII. 14.) AB határozata a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 451

17/2022. (VIII. 1.) AB határozata a Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 474

18/2022. (VIII. 1.) AB határozata a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárás és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárás szabályozásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról 492

19/2022. (X. 11.) AB határozata a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról 543

20/2022. (X. 13.) AB határozata a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról 554

22/2022. (X. 19.) AB határozata a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 566

23/2022. (X. 19.) AB határozata a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalmának elrendeléséről 581

24/2022. (X. 26.) AB határozata a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 95/E. § (2) bekezdését és a 95/F. § (1) bekezdését érintő alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Kúria Kfv. III.37.217/2021/10. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete, valamint a Gazdasági Versenyhivatal VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 599

25/2022. (X. 26.) AB határozata a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 16. § *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról 623

26/2022. (XI. 3.) AB határozata a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú, valamint a Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről 640

27/2022. (XI. 3.) AB határozata Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom megállapításáról 653

28/2022. (XI. 8.) AB határozata az Országgyűlés 2022. október 3-i ülésnapján T/706. számú törvényjavaslatként benyújtott, a kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 1. §-ának vizsgálatáról 664

29/2022. (XII. 6.) AB határozata a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról 701

30/2022. (XII. 6.) AB határozata a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény és a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos mulasztás és alkotmányos követelmény megállapításáról 713

TÁRGYMUTATÓ

• • •

A

adatkezelés
kötelező ~
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [28],[31]-[32],[34], [36]-[40],[44],[49]

adatvédelem
lásd személyes adatok védelméhez való jog

adó
~bírság
3014/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [30]
~kedvezmény
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [47],[51]-[55],[63],[65]-[68]
~kötelezettség
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [27],[41]
3420/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [6]-[7]
~mentesség
3370/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [24],[33]
~semlegesség elve
3094/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [25]
~titok
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [46]-[47],[50]-[55], [57]-[60],[65]-[68]

adóalap becsléssel történő megállapítása
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [22]-[25],[34]-[36]

adóregisztrációs eljárás
3405/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [26]-[29],[31]-[32]

alapjogi jogalanyiság
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [20]-[23]
~a kiskorúnak
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]-[33],[47]-[51]

Megjegyzés: A tárgymutatóban a **félkövérrel** szedett határozatszámok arra utalnak, hogy a tárgyszó a kiemelt bekezdéseken kívül a határozat egészére jellemző.

alapjogi teszt
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [33]-[36],[39]-[40]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26]-[27],[37]-[39]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [25]-[26],[36]-[38]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26]-[27],[37]-[39]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [53]-[54]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [116],[160]-[163]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [44]-[46],[49]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]-[32]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41],[49]-[52]
és a törvényi tárgykör
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [33]-[35]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [51]-[56],[58]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [84]-[86],[89]-[92]

Alaptörvény
~ben biztosított jog sérelme (mint az alkotmányjogi panasz feltétele)
lásd Alkotmányjogi panasz és a jogsérelem értelmezése tárgyában előterjesztett indítvány
3436/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [10],[14]-[16]

alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §)
3384/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [28]

alkalmazási tilalom
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [62]-[65]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [45],[52]-[53]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [63]-[70]
3215/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [18]-[20]
és a *pro futuro* megsemmisítés
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [42]-[43],[45],[52]-[53]

Alkotmánybíróság korábbi határozatainak felhasználhatósága
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [104],[125]-[127]

alkotmánybírósági hatáskör-korlátozás
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [22]-[28]
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [17]-[25],[32]-[36]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [30]

alkotmányjogi panasz
a hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító bírósági döntés ellen
3021/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [18]-[20]
3023/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [19]-[33]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [26]
3187/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [18]-[21]
3267/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [11]-[13],[20]-[23]
a Kúria befogadás tárgyában hozott döntése ellen
3333/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [24]-[25]
3342/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [17]-[19]
3395/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [46]-[49],[59]
3437/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [16]-[17]
a Kúria felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító végzése ellen
3144/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [22]
3180/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]
3384/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [21]-[25]
3495/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [7]-[8]
a Kúria jogegységi panasz eljárásban hozott döntése ellen
3437/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [18]
3450/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [4]-[6]
3482/2022. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [6]
és a határidők
3144/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [22]
és a jogsérelem
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [12],[30]-[32]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [17]
3022/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [18]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [25]-[30],[35]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [34]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[23],[49]-[50]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [27]-[28]

alkotmányos büntetőjog
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [39]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [48]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [53]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [60]

alkotmányos követelmény
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [46]-[48]
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [31]
3394/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [27]-[32]
3407/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [25],[29]-[32],[34]-[36]

alkotmányossági felülvizsgálat
és a ténybíráskodás határai
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [33],[70]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [22],[41]-[44]
3277/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [15]
3371/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [30]

alkotmányvédelem
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [23]

analógia
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [51],[83]-[87],[102],[115]

anonimizálás
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [46]

anyanyelvhasználat
3362/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [25]-[30]

Á

állam semlegessége
lásd semleges állam

államcél
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21]-[23],[42]-[43]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [24],[44]
3083/2022. (II. 25.) AB végzés, Indokolás [14]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [71],[73]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [25]
3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [23]

ártatlanság vélelme
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [24]-[27],[32]-[37], [39]-[44],[46]

árverés
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [27]-[29]

átláthatóság
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [20],[37]
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [30],[40]
3410/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [9]-[12]
3412/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [13]-[19]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [65]-[68]

B

bányászati jog
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [44]-[46],[53]-[54], [58]-[60],[63]-[68]

belátási képesség a büntetőjogban
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [26],[44]-[45],[52]-[61]

betegek önrendelkezési joga
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [62]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [54]-[58],[60]-[63],[67],[70], [73]-[81]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [117]-[148]

bevett egyház
3504/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [24]-[29]

biológiai sokféleség (biodiverzitás)
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]-[32]

bizonyítás
3142/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [13]

3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]-[41]
~i rendszer
3298/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [19]

bizonyítási teher
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [44]-[46]
3089/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [18]
3277/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [17]

bizonyítékok
értékelése
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [22]
3298/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [19]-[21],[24]
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]-[41]
felülmérlegelése
3298/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [19]-[21]
3300/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [21]-[31]

bírói függetlenség
3175/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [27]

bírói kezdeményezés
elbírálásának feltételei
3160/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [14]-[16],[20]-[21]
3409/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [11]-[16],[31]-[35]

bírósághoz fordulás joga
lásd tisztességes eljáráshoz való jog mint hatékony bírói jogvédelem (bírósághoz fordulás joga)

bírság
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [78]-[79]
3422/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [12]-[15]

büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli mentesülés
és az előzetes bírói mentesítés
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [59]-[65],[68]-[83]

büntetőpolitika
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [39]-[40]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [26],[28]

büntetés-végrehajtás
~i intézet
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [46]-[47],[66]-[68], [70]-[75],[82]-[83]

bűnügyi költség
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [68]-[70]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [20]-[23],[55]
3362/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [18],[27]-[30]

C

***clausula rebus sic stantibus* elve**
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [56]-[65]

Cs

csecsemőgondozási díj
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19],[28]-[42]

cselekvőképesség
korlátozása
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [20]-[27],[32]-[35]

cselekvőképtelenség
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [20]-[27],[32]-[35]

D

delegált jogalkotás
lásd felhatalmazó rendelkezés alkotmányossága

demokratikus közvélemény
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [29]-[31],[47]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [21],[34]-[36]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22],[26]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [33],[43]

demokratikus legitimáció
3436/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [17]-[20]

demokrácia
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [35],[43],[88]

devizaárfolyam változásai
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [44],[47],[49]

devizahitel-szerződések
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [44],[47],[49]
3449/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [21]-[23]
3455/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [11]-[15]
3493/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [23]-[26]

diszkrimináció
~tilalom
lásd egyenlőség mint egyenlő bánásmód követelménye

E

egészséges környezethez való jog
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [79],[83],[85]-[89],[94]-[98], [101],[114]-[115]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [44]-[48],[51]-[56],[58]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [20]-[23]

egészségügyi adatok védelme
lásd személyes adatok védelméhez való jog az egészségügyi adatok vonatkozásában

egészségügyi önrendelkezési jog
lásd betegek önrendelkezési joga

egészségügyi szolgálati jogviszony
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [45],[61]-[62]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [41]-[47]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [55],[58]-[65]

egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [57]-[63],[67]-[68], [74]-[76],[80]-[86]

egyenlőség
általános ~i szabály
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [22]-[26]
mint egyenlő bánásmód követelménye
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [34]-[37],[41],[43]-[46],[52], [54]-[60]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [43]-[45]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [80]-[84]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [33]-[34]
törvény előtti ~
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19],[33],[36],[38]-[42]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [50]-[54]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [53]-[62],[66]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [63]-[68]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [22]-[26]
3370/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [24],[33]-[34]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [41]-[43]

egyeztetési kötelezettség elmaradása
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [49]

egyház
~i státusz állami elismerése
3504/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [24]-[29]
~i támogatás
3504/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [24]-[29]

elbirtoklás
3302/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [38]-[39]

elektronikus hírközlés
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [17],[31]-[32],[34]-[41]

elért védelmi szint csökkenésének tilalma
lásd visszalépés tilalma (non-derogation)

elévülés
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [27],[39]-[41],[51]-[52],[55],[59]
3215/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [17]-[20]
3417/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [26],[42]

eljárási szabálysértés
3298/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [18],[24]
3501/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [43]-[48]

elővásárlási jog
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22],[44]-[47]

előzetes döntéshozatali eljárás
3094/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [24]-[25]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[41]-[42],[47]-[48]

előzetes letartóztatás
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [26],[33]-[34]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [41]
3336/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [26]-[29]

emberen végezhető orvosi vagy tudományos kísérlet
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [156]-[158]

emberi méltósághoz való jog
3316/2022. (VI. 30.) AB végzés, Indokolás [14]-[16]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]-[37]
ellátási igényt megalapozó funkciója
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [57]-[63],[73]

mint általános cselekvési szabadság (önrendelkezési jogként, illetve általános személyiségi jogként)
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [117]-[148]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [18]-[27],[32]-[35]
mint testi-lelki integritáshoz való jog
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [118]

erdőgazdálkodás
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [38]-[43],[46]

esélyegyenlőség
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21]-[23]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [85]

***ex gratia* jellegű juttatás**
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [24]

É

élethez és egészséghez való jog
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [126],[166]

építési szabályzat
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [24],[39],[47],[53]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [20]-[21],[23]-[24]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]-[61],[64]
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [33]-[34]

építési ügy
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [39]

érdemi vagy az eljárást befejező döntés
büntetés-végrehajtási eljárásban
3301/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [14]
3390/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [13]-[14]
és a bíró kizárása
3458/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [9]

és a bűnügyi költség
3362/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [18]
és a pénzbírság
3422/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [12]-[15]
és a védő kizárása
3078/2022. (II. 25.) AB végzés, Indokolás [10]-[13]
és az igazolási kérelem elutasítása
3077/2022. (II. 25.) AB végzés, Indokolás [8]
közjegyzői eljárásban
3132/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [35]-[44]
végrehajtási eljárásban
3124/2022. (III. 23.) AB végzés, Indokolás [16]

érintettség (alkotmányjogi panasz eljárásban)
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [27],[78]-[82]
3088/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [20]-[25],[27]-[30],[32]-[42], [44]-[50],[57]-[60]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [87]-[96],[183]-[189]
3133/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [20]-[22]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [24]
3165/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [10]-[18]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28]-[31]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [16]-[20]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [78]-[80],[82]-[83],[94]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [16]-[20]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [21]-[26]
3511/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [10]-[11]
hatályba nem lépett norma vonatkozásában
3420/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [6]-[7]
közérdekű igényérvényesítő ~e
3120/2022. (III. 23.) AB végzés, Indokolás [10],[19]-[23]
népszavazási eljárásban
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [18]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [10],[37]-[41],[52]-[54],[72]-[73]
3241/2022. (V. 18.) AB végzés, Indokolás [10]-[12]
3255/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [13]-[15]
önálló bírósági végrehajtó ~e
3124/2022. (III. 23.) AB végzés, Indokolás [16]-[17]

önkormányzatok ~e
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27],[42]
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [20]-[23]
potenciális ~
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24]-[25]
választási eljárásban
3201/2022. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás [23],[25]

értesítési kötelezettség
lásd tájékoztatási kötelezettség

észszerűségi teszt
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [36]-[37]

F

fegyverek egyenlőségének elve
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [39]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [29]-[37]

felhatalmazó rendelkezés
alkotmányossága
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [49]-[55]
hiánya
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [39]-[46]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [22]-[24],[26]-[27]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [61],[65]
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [33]-[34]

fellebbezés visszavonása büntetőeljárásban
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [44]-[45],[82]-[84],[99]-[103], [114],[123]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [31]-[37],[50]-[57], [64]-[65],[68]-[83]

felmondás
~i jog
3448/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [13]-[15]

felszámolási eljárás
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [18]-[19]

felülvizsgálati eljárás
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [59]
3298/2022. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [18]-[21],[23]
3384/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [21]-[25],[28]

fenntartható költségvetési gazdálkodás elve
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [37]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [17],[25]

foglalkozás szabad megválasztásához való jog
lásd munkához és foglalkozáshoz való jog mint munka és foglalkozás szabad megválasztása

fogvatartottak
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [26],[32]
elhelyezése
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [56]-[57],[60]-[61]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [37]-[40],[44]-[48],[64]-[65]
3281/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [13],[16]-[18]
3508/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]-[37]
jogai és kötelességei
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [46]-[47],[66]-[68], [70]-[75],[82]-[83],[87],[94]-[95]

fogyasztói kölcsönszerződés
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [44],[47],[49]

fogyatékkal élő személyek jogai
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [23],[31],[34]-[36]

G

gondnokság
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [20]-[27],[32]-[35]

Gy

gyermek
büntetőjogi felelőssége
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [26]-[31],[39]-[40],[44]-[45], [47]-[49],[52]-[61]
jogellenes külföldre vitele
3026/2022. (I. 19.) AB végzés, Indokolás [18]-[22]
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [23],[37]-[41]
megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [21]-[26]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [33]-[37],[44]-[45],[47]-[49], [55]-[61]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30],[33],[47]-[51]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24]-[26],[28]-[31],[40]-[42]
legjobb érdeke
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [22]-[26],[29],[31]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27],[34]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [38],[49],[56]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]-[31],[34],[38],[40]-[42]
mindenek felett álló érdeke
lásd gyermek legjobb érdeke

gyermekgondozási díj
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19],[28]-[42]

gyülekezéshez való jog
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [30],[41]-[58],[61]-[64], [67]-[75],[77]-[80]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [30]-[31],[34],[36],[38], [41]-[46],[51]-[68]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [32]-[33],[37],[39]-[40],[56]-[73],[87]-[95],[97]-[100]
3386/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [15]
3387/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [19]-[20]

H

hajóvezetői bizonyítvány
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [55]-[69]

halvédelmi bírság
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [80],[84]-[85],[89]-[93],[97], [99]-[100],[104]-[111],[116]

hamis vád
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [41],[47]-[48],[53]

használati jog
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [99],[120],[122],[126]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [42],[45]
3447/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [16]

haszonbérleti szerződés
3407/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [24],[26],[29]-[32]

hatalommegosztás elve
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25]-[29]

határozott kérelem (mint az indítvánnyal szembeni követelmény)
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [33]-[34],[36]-[39]
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [23]-[29],[33]-[34]
3473/2022. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [15]

hatály
időbeli ~
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [144]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [38]
~ba léptető rendelkezés
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [35],[49]-[59]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [48]
3326/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [15]-[30]

hatáskör-korlátozás
lásd alkotmánybírósági hatáskör-korlátozás

hatásvizsgálat
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [50]

hálapénz
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [46]-[51]

hátrányos megkülönböztetés tilalma
lásd egyenlőség mint egyenlő bánásmód követelménye

helyi önkormányzás
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]-[29],[34],[44]-[48],[57],[61],[64]

helyreigazítás
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [33]-[35]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]-[47]

hulladékgazdálkodás
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]-[31],[38]-[39],[43]-[49],[52]-[53],[56]-[58]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [59]-[63]

I

indítványhoz kötöttség
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [33]-[34]

indítványozói jogosultság
a közhatalmat gyakorló indítványozónak
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [18],[20]-[22],[60]-[66]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [18]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [20]
3490/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [21]-[23],[27],[29]
3491/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [26],[28],[34]

indokolási kötelezettség
lásd tisztességes eljáráshoz való jog mint indokolt bírói döntéshez való jog

információs önrendelkezési jog
lásd személyes adatok védelméhez való jog mint információs önrendelkezési jog

információszabadság
lásd közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog

intézményvédelmi kötelezettség
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [79],[88],[101]
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[43]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [44]-[48],[54],[58]
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [51]-[53]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [123]-[126],[166]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [19],[31],[44]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [21]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [23]-[24]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [44],[70]-[71]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30],[32]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]

iratbetekintési jog
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23]-[26],[32]

ítélt dolog *(res iudicata)*
3176/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [60]-[64]
3419/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [15]-[18]

J

jogalkotási felhatalmazás
lásd felhatalmazó rendelkezés

jogalkotás rendje
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [27]-[36]

jogalkotó szándéka
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [33],[47]-[48]
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [29]-[30]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [22]-[25]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [151]

jogbiztonság
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [49]-[53],[66]-[67],[89]-[91], [109]-[111],[119],[224]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [41]-[43]
mint kellő felkészülési idő
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [22],[34]-[35]
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]-[29]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]-[25],[35]-[48]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [46]-[48],[51]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [42]-[48]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [42]-[47]
mint normavilágosság
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28],[49]-[59],[75]-[87],[90]-[91], [94]-[132],[138]
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [15]-[19]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [46]-[47]
mint szerzett jogok védelme (bizalomvédelem elve)
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [17]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [46]-[51]
mint visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [36]-[41],[70]-[81],[84]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [56]-[57],[60]-[61]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [36],[41]-[53]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [43],[48],[58]-[60]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [48],[54]-[62]
3281/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [15]-[18]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [56]-[58]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [39]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [55]-[61]
mint visszaható hatályú jogalkotás tilalma
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [33]-[37],[51]-[66]
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [16]-[19],[24],[28]-[31],[38]-[39], [43]-[49],[52]-[53],[56]-[58]

23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [41]-[42],[44]-[49],[51]-[54]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [30]-[35],[68]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]-[25],[29]-[34]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [34]-[40]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [45]-[47],[52],[57]-[58]
3326/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [15]-[30]
3361/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [14]

jogegyenlőség
lásd egyenlőség (általános egyenlőségi szabály)

jogegység
3445/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [30]-[32]

jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárás felülvizsgálata
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [73]-[74]

jogértelmezés alkotmányossági követelményei
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [28],[62],[70]-[71]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [23]-[25],[30]-[31],[42]-[46]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [22]-[25],[36]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [26]-[28],[47]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [33]-[36]
és az észszerűség (józan ész)
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[32]-[34],[38],[42],[46]

jogforrási szint
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [44]-[46]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [49]-[55]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [58]-[61],[84]-[86],[89]-[92]

joggal való visszaélés
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [19]-[21]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [29]-[30]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [39]

jogi képviselet
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [51]-[54]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [46]-[48],[54]-[55],[64]

3211/2022. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás [15]
3234/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [14]-[16]
3417/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[32]-[43]

jogképesség
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]-[29],[47]

jogorvoslathoz való jog
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [38]-[54],[73]-[77]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [39]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [180]-[181]
3145/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [26]-[28]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [39]-[51],[61]
3212/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [21],[23],[27]-[38],[40]-[45], [49],[53]-[58]
3276/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [18]-[20]
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]-[35],[38]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [39]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [37]-[44],[47]-[51]
választási eljárás során
4/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [29],[34]

jogorvoslat kimerítése
3025/2022. (I. 19.) AB végzés, Indokolás [14]
3088/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [24],[33],[36]-[41],[59]
3144/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [17],[23]

jogszabály
átmeneti rendelkezései
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [70]-[76]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [70]-[81]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [54],[57],[61]
hatályon kívül helyezése
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [14]-[15]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [20]
3325/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]-[13],[15],[20]-[27]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [20]
3410/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [9]-[12]

3411/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [14]-[19]
3412/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [13]-[18]
3413/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [12]-[17]
3414/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [13]-[18]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [51]-[53]
3448/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [13]-[15]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [31]-[32]

jogszabályi formában meghozott egyedi döntés
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [19],[22]

jogszabályi hierarchia
lásd jogforrási szint

jogszabály-véleményezés nyilvánossága
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]-[43]

jogutódlás
sértetti ~ büntetőeljárásban
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]-[55]

jóhírnév védelme
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [36],[49],[51]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [45],[58],[60]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [34]-[35],[50],[55]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [43],[47]

K

kampányfinanszírozás
3209/2022. (IV. 29.) AB végzés, Indokolás [17]-[20]

kapcsolattartás
~hoz való jog
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [16]-[21],[28],[30]-[35]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [15]-[20],[27]-[38]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [16]-[21],[28]-[39]

3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[32],[37]-[51],[55]-[61]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [32]-[39]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [20],[48]-[51]
pótlása
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28],[31]-[35],[37]-[39]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[38]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28]-[39]

kárfelelősség
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [74]-[75],[88]-[89],[108]-[110], [114]-[115],[128]

kártalanítás
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [56]-[57],[60]-[61]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [37]-[40],[44]-[48],[64]-[65]
3281/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [13],[16]-[18]
3508/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]-[37]
3511/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [10]-[11]
alaptalan szabadságkorlátozás miatt
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [27]-[29],[33],[40]-[43], [45]-[47]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [23],[27]-[30],[35]-[37]
természetvédelmi érdekből elrendelt korlátozás miatt
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [37]-[41],[48]-[56],[58], [61]-[62]

kártérítés
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [34]-[35]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]-[30],[35]-[37]

kereshetőségi jog
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [21]-[27]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [41]-[44]

keretkitöltő szabály
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [61]-[63]

kétharmados törvény
lásd sarkalatos törvény

kétszeres értékelés tilalma *(ne bis in idem)*
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [36]-[37]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [47]-[64],[66]-[67],[89]-[93], [97],[99],[104]-[111],[119],[122]-[127],[129],[133]-[199],[212], [215]-[217],[219]-[226]

kiegyensúlyozott tájékoztatás elve
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [37]-[41],[51]-[52]

kisadózó vállalkozók tételes adója (KATA)
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [17]-[24],[32]-[36]

kisajátítás
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [81]-[82]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [20]-[21],[23]-[24]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [44]
3226/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [35]-[36]
3289/2022. (VI. 10.) AB végzés, Indokolás [17]-[18]

kizárt tárgykörök
lásd népszavazási kérdés hitelesítése és a tiltott tárgykörök

kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [152]-[155]

kollektív szerződés
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [38]-[39],[42]-[46],[51]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [33]-[34]

korábbi alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezése
lásd Alkotmánybíróság korábbi határozatainak felhasználhatósága

költségvetési törvény fogalma
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [18]-[22],[25]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [30]

környezetvédelem (környezetvédelmi jog)
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [79],[84]-[89],[94]-[98],[101]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [44]-[48],[51]-[56],[58]

környezetvédelmi engedély
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[31]

kötelezettségszegési eljárás
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [29]-[30]

közalkalmazotti jogviszony
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [31]-[37],[45],[46]-[51], [59]-[62],[66]

közbeszerzés
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [43]-[51]
3491/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [17],[33]-[36]

közélet tisztasága
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [46]-[48]

közéleti szereplő
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [44]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [35]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [26]-[29],[34]-[35]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [43]-[46],[50]
bírálhatósága
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [36],[39],[41]-[42],[49], [56],[60]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [45],[48],[50]-[52],[58],[61], [65],[69],[78],[91]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28],[32],[39]-[42],[56]-[57]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28],[32],[37]-[39],[43], [48]-[49]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [29]-[34],[36]-[39],[42]-[43]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [22]-[27]

közéleti vita teszt
3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [27],[30],[38]-[41],[75]-[78], [80]-[83]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [33]-[52],[60],[74],[80]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [42]-[61],[65]-[69],[78]

3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[35],[39]-[42],[44],[50]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[33],[35]-[39],[43], [46]-[49]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [29]-[39]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]-[37]

közérdek
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [54],[63]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [61]
mint a tulajdon korlátozásának alapja
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [83]-[84],[92]-[93],[104], [120]-[121]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [49]

közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [20],[25]-[27],[31]-[32], [35]-[44],[49]-[50]
3179/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [12]-[14],[18]-[21]
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [28]-[31],[38],[40]
3401/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [13]-[16]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [30]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [19]-[20]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [44],[50]-[55],[57]-[60], [65]-[68]
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [19]-[24],[28]-[43],[46]
és a döntés-előkészítő adatok
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [20]-[24],[28]-[43]

közhivatal viseléséhez fűződő jog
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [24]-[28]

közigazgatási bíráskodás
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [56],[76]

közigazgatási határozat
bírósági felülvizsgálata
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [24]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [39]-[51]

közigazgatási jogkörben okozott kár
3012/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [28]-[32]

közigazgatási szankciók
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [57]-[60],[62]-[64],[80]-[85], [89]-[93],[97],[99]-[100],[104]-[111],[122]-[127],[201]

közjegyzői tisztségből való felfüggesztés
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [46]-[47]

közjogi érvénytelenség
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [25]-[30],[35]
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [27]-[28]
és a felhatalmazás kérdése
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [25]-[30],[35],[39]-[46]

közjogi szervezetszabályozó eszköz
alkotmányossági vizsgálata
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [15]-[19]

közösségek méltósága
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]-[37]

közösségi jog
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [41]-[44],[49],[56],[65]
3179/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [12]-[14],[18]-[21]
3401/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [13]-[16]
3455/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [11]-[15]
elsőbbségének elve
3455/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [11]-[15]

közpénzek
nyilvánossága
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [34]-[37]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [55],[62]-[63],[65]-[68]

közrend védelme
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [62]

közszereplő
lásd közéleti szereplő

közteherviselés
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [12],[30]-[32]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [30]-[40]

köztestület
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [58],[78]-[79],[82],[86], [96]-[97],[99]

köztulajdon
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [48]-[49]

közügyek megvitatása
3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [26]-[42],[45]-[50],[75]-[78], [80]-[83]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [25]-[26],[68]-[69],[73]-[74]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [29]-[31],[35],[38]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [31]-[33],[36],[43],[84], [88]-[89],[93]-[94]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [33]-[34],[38]-[52],[56],[74]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [42]-[45],[47]-[61],[65],[78]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[35],[39]-[42],[44], [50],[56]-[57]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[33],[35],[37]-[39],[43], [48]-[49]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [26]-[33]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [29]-[34],[36]-[39]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24],[26]-[29]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [35],[43]-[46]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [22]-[27]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]-[37]

közvád és magánvád különbségei
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [108]-[112],[127]-[129]
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [26]-[39],[44]-[54],[60],[71]-[77], [81]-[87]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [36]-[40]

közvetlen hatalomgyakorlás
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [18]
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [22]-[26],[29]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [27],[37],[39],[61],[71]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [17],[22],[31]

közvetlenül hatályosuló norma
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [27],[78]-[82]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [20],[24]
3088/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [20]-[25],[27]-[30],[32]-[42], [44]-[50],[57]-[60]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [86],[89],[94]-[96]
3165/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [15]-[16]
3230/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [12]-[14]
3282/2022. (VI. 10.) AB végzés, Indokolás [9],[12],[15]-[18]
3420/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [6]-[7]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [42],[51]-[53]

kulturális javak visszaadására irányuló eljárás
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [44]-[49],[51]-[54]

Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll-eljárása
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [43],[48],[56]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [55]-[67],[69]-[71],[73]-[77]

külföldről támogatott szervezetek nyilvántartási kötelezettsége
3410/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [9]-[12]
3411/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [14]-[19]
3412/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [13]-[18]
3413/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [12]-[17]
3414/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [13]-[18]

L

lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog
lásd vallásszabadság

M

magán- és családi élethez való jog
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [20]-[21],[23],[27]-[28], [34]-[46],[52]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38]-[39],[63]-[65]

magánszféra védelme
lásd magán- és családi élethez való jog

magánút
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [48]-[49]

Magyar Tudományos Akadémia
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [53]-[57],[68],[70],[78]-[79], [81]-[82],[84],[86],[93],[95]-[97],[99],[102]-[104],[120]-[126]

megismételt eljárás
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [47]-[48],[57]-[59],[62]-[65]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [68],[70]-[81]
3215/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [63],[19]-[20]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [45]-[54]

megváltozott munkaképességű személyek
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]-[42]

menekültügy
3394/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [27]-[32]

mentesülés (és mentesítés)
lásd büntetett előélethez fűződő hátrányok alóli mentesülés

médiatartalom-szerkesztés szabadsága
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [38]-[41],[45]

médiaszolgáltató
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [30]-[31],[34],[36]-[37]

minősített adat
~ok
3312/2022. (VI. 30.) AB végzés, Indokolás [17]-[19],[22]-[23]

mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [55]-[59],[69],[90]-[91],[94], [134]-[138],[143]
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [42]-[45],[63]-[66]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [112]-[118]-[119],[126], [128]-[130],[132],[154]-[167],[202]-[206],[218]

munkanélküliség
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [10],[19]-[21],[25],[51]-[54],[72]

munkaügyi tárgyalásokhoz való jog
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [177]-[178]

munkához és foglalkozáshoz való jog
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [31]-[37],[45]
mint munka és foglalkozás szabad megválasztása
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [171]-[175]

műsorszolgáltatási jogosultság megújítása
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [30]-[31],[34],[36]-[37], [39], 43]-[45]

művelődéshez való jog
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [87],[95]

N

nemperes eljárás
3132/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [44]

nemzetiség
~i lista állítása

3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]-[29]
~i önkormányzat
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]-[29]

nemzeti vagyon
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [54],[63],[68]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28]-[30],[33]-[35],[42]-[44]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30],[32]

nemzetközi jog
és a belső jog összhangja
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]

nemzetközi szerződés
végrehajtása
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]-[39],[55]-[65],[79]-[89]

nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata
3455/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [11]-[14]

népszavazási kérdés hitelesítése
alkotmánybírósági felülvizsgálata
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]-[30],[33]-[34],[37]-[38]
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [21],[23]-[31]
3107/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [8],[14]-[16]
3108/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [11],[19]-[20]
3109/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [9],[17]-[18]
és a tiltott tárgykörök
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [25],[27]-[28],[39],[55]-[67], [70]-[71],[79]-[90],[96]-[102],[107]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [15]-[22],[24]-[25],[48]-[50], [66]-[73],[77]

normatív határozat
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]-[29]
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [15]-[19]

***nullum crimen sine lege* elve**
3325/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [18]-[19]
és az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának követelménye
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [20]-[22],[25]-[29]

Ny

nyelvvizsga
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [23],[31],[34]-[36]

nyilvános tárgyalás
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [67],[75]-[76],[78],[81],[83]

nyugdíj
~jogosultság
3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [23]

O

Oktatási Hivatal
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [36],[39],[42]

Országgyűlés
rendészeti és fegyelmi jogköre
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22]-[24],[29],[31]-[35],[38]

országgyűlési képviselők
információszerzési joga
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [19],[22]-[24],[26]-[28], [30]-[32]

Országos Bírói Tanács (OBT)
3436/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [17]-[20]

Országos Bírósági Hivatal (OBH)
elnökének hatáskörei
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]-[34]

orvhalászat
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [89]-[93],[97],[99]-[100], [104]-[111],[116]

óvodai nevelés
alóli felmentés
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [25]-[26],[29]-[32]

Ö

önkormányzat
~i alapjogok
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]-[29]
~i hatáskörök védelme
3313/2022. (VI. 30.) AB végzés, Indokolás [23]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]-[29],[34],[44]-[48], [57],[61]
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [33]-[34]
~i rendeletalkotás
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]-[61]
3454/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [25],[33]-[34]
tulajdona
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [45]-[48],[64]

önkormányzati rendelet
jogszabályba ütközésének kérdése
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [55]-[67],[69]-[71],[73]-[77]

összbüntetés
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [21]-[34],[42]-[53]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25]-[41],[51]-[60]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [33]-[46],[54]-[62]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [31]-[48],[55]-[61]

P

parlamenti sajtóbelépő
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[31],[35]

pártatlanság
lásd tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint pártatlan bírósági eljáráshoz való jog

perbeli cselekvőképesség
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [20],[48]-[51]

perköltség
3047/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [14],[19]

perújítás
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [20]
3013/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [16]-[18]
3163/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [20],[26]-[29]
3181/2022. (IV. 22.) AB végzés, Indokolás [10]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [17]-[18]
3376/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [20]

polgári engedetlenség
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [67],[72]-[73]

polgármester
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24]
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [24]-[26]

pótmagánvád
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [26]-[33],[36],[44]-[46], [48]-[54],[71]-[77],[81]-[83]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [25]-[27],[30],[36]-[37]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [35]-[41],[49]-[53]
3418/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [33]-[36]

pótmagánvádas eljárás
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [37],[49]-[59],[68]-[70], [75]-[87],[90]-[91],[94]-[132],[138]-[144]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [20]-[23],[35]-[39]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [25]-[27],[30],[36]-[37]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [35]-[41],[49]-[53]

***pro futuro* megsemmisítés**
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [41]-[43],[52]-[53]

R

rágalmazás
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [32]-[33],[41]-[43]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]

rehabilitáció
~s járadék
3419/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [16]-[19]

rendkívüli jogorvoslat
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [51],[53]
3212/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [21],[23],[27]-[38],[40]-[45],[49], [53]-[58]

rendőri intézkedés jogszerűsége
3360/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]

res iudicata
lásd ítélt dolog *(res iudicata)*

rokkantsági ellátás
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]-[42]

S

sajtószabadság
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [50],[56]-[60],[80]-[81], [83]-[84],[88]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [59],[65]-[69],[86], [92]-[95],[99]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [33]-[34]
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [32]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22]-[24],[26]-[30], [32]-[35]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [21],[33]-[35],[37]-[41], [43]-[47],[49]-[52]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]-[47]

sajtótájékoztatóról szóló tudósítás
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [28]-[35]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [45]-[47],[49]-[52]

sajtótermék
4/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [27]-[30]

sarkalatos törvény
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [20],[28]-[29]

semleges állam
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [54]
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]-[43]

Sz

szabad orvosválasztáshoz való jog
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [60]-[63],[67],[70],[73]-[81]

szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [32]-[40],[51]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [37]-[38]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [21]-[22],[28]-[32],[34],[42]

szabálysértés
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [59],[65]-[66]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [30],[57],[60]-[61]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [38],[47]-[67],[72]-[73]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [47],[72],[75]-[76]
3386/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [15]
~i szankciórendszer
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [20]-[22],[25]-[29]

szakértői bizonyítás
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]-[41]

személyes adatok védelméhez való jog
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [20]-[22],[27]-[28],[31]-[32], [34]-[41],[56]-[57],[61],[69]-[71]
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [27],[44]-[46]
és a célhoz kötöttség
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [22],[28],[34],[39]-[40], [48]-[49],[56],[61]
és a készletező adatkezelés tilalma
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [28],[34],[48]-[49],[69]-[71]
mint információs önrendelkezési jog
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [22],[27]-[28],[34]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [26],[46]-[48],[56]
3312/2022. (VI. 30.) AB végzés, Indokolás [17]-[19],[22]-[23]

személyi adat- és lakcímnyilvántartás
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [55]-[69]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26],[37]-[39]

személyiségi jogok
3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [33]-[36],[42],[82]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [28]-[35]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [46]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]-[37]

szerződési szabadság
és a jogalkotói beavatkozás
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [52]-[55],[57]-[61],[64]-[65]

szociális biztonsághoz való jog
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19],[24],[28],[36],[38]-[42]
3022/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [18]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [71]-[77]
3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [23]

szociális rászorultság
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [43]-[44],[76],[84]

szoros tartalmi összefüggés
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [26]-[27],[84]

szólásszabadság
lásd véleménynyilvánítási szabadság

sztrájkjog korlátozása
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [31],[33],[37]-[42]
3282/2022. (VI. 10.) AB végzés, Indokolás [15]-[18]

szülő joga (a nevelés megválasztásához)
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [22]-[26]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [28]-[31],[38]-[42]

T

tankötelezettség
és az egyéni munkarend engedélyezése
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [28]-[31],[36]-[42]

tájékoztatási kötelezettség
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21]-[22],[29],[40]-[41],[43],[45]-[46],[50]-[52],[55]-[66],[68]-[71]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [44]-[47]

3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [36]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [23],[27]-[30]
3389/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [17],[19]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [31]-[32],[36]
3417/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[31]-[36],[39],[43], [52]-[56]

társadalmi vita
lásd egyeztetési kötelezettség elmaradása

társadalombiztosítás
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [62],[65]-[69],[75]
~i jogviszony
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [62],[65]-[69],[75]

társadalomra veszélyesség
3386/2022. (X. 12.) AB végzés, Indokolás [15]

társasbíráskodás elve
3025/2022. (I. 19.) AB végzés, Indokolás [19]-[20]

telekadó
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [30]-[40]
3370/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [23]-[24],[33]-[34]

telekalakítási eljárás
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [33]-[34]

termőföld
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [27]-[29]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [31],[45]-[48],[57],[59],[63]-[64]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22],[44]-[47]

testi és lelki egészséghez való jog
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [57]-[63]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [126],[166]

tisztességes eljáráshoz való jog
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [29]-[37],[69]-[71]
3212/2022. (V. 11.) AB végzés, Indokolás [43],[50]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [28]-[29],[33]-[37]
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [22]-[26],[37]-[41]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [50]-[57],[64]-[65],[68]-[83]
mint *contra legem* jogalkalmazás tilalma
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [64]-[65],[74],[103],[113]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [28],[62],[70]-[71],[91]-[94]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [23]-[25],[30]-[31],[42]-[46], [56]-[59],[61]-[64]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [19]-[25],[29],[34]-[36]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [25]-[28],[47]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [33]-[36]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [32]-[35],[42]-[43],[46], [49]-[50]
mint hatékony bírói jogvédelem (bírósághoz fordulás joga)
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [26]-[28],[35]-[39]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [50]-[52],[54],[56]-[64]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [25]-[27],[30],[36]-[37]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [18]-[27],[32]-[35]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [35]-[36],[51]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [38]-[40]
3417/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [22]-[24],[26],[29],[31]-[34], [41]-[43],[52]-[56]
mint indokolt bírói döntéshez való jog
4/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [19]-[23],[26],[35]-[37]
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [66],[74]-[75]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [47]-[49]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [21],[29],[35]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [43],[46],[49]-[50]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [36],[44],[47],[49]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[37]-[44],[47]-[48]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [62]-[63]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30],[34],[38],[42],[51]
3407/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[29]-[32],[36],[40]-[42]
3449/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [23]
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [37]-[41]

mint pártatlan bírósági eljáráshoz való jog
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [46]
mint tárgyaláshoz való jog
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [53]-[56],[59]-[62]

tisztességes hatósági eljáráshoz való jog
3014/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [24]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23]-[24]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [24]

tisztességes gazdasági verseny
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [70]-[81]

titkos információgyűjtés
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [24]-[25],[38]-[39],[60]-[65]

törvényes bíróhoz való jog (törvényes bírótól elvonás tilalma)
3070/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[35]
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [35]-[40]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [40],[45]

tudományos kutatás szabadsága
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [53]-[57],[68],[70],[107]-[111], [113]-[117],[125]

tulajdonhoz való jog
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [71]-[76],[84],[108]-[110]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [30]-[40]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [73]-[74],[78]-[79],[81]-[104], [120]-[126]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [50]-[55]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [41]-[42],[46]-[47]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [38]-[42],[44]-[49]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28],[30],[33]-[35],[42]-[44], [49]-[50]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22],[44]-[47]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [45]-[56],[61]-[62]
3418/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [35]-[36]

3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [45]-[48]
3447/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [16]
és a váromány
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [46]-[51]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [65]-[69]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [42]-[43],[46]-[47]

U

uniós jog
lásd közösségi jog

utólagos normakontroll
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [56]-[58],[65]-[66],[69]-[71], [74]-[75]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38],[53]

Ü

ügyelosztási rend
3070/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]-[35]
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [35]-[40]

ügyészség
alkotmányos jogállása
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [18]-[25],[32]-[39]
~i vádmonopólium
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [18]-[25],[30]-[39],[42]-[54], [57],[60]-[88]
igazságszolgáltatási és közvádlói funkciója
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [18]-[39]

ügyféli jogok
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [75],[79]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [24]-[25]
3501/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [39]-[44]

V

vagyoni értékű jog
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [51]-[53]

vagyonkezelői jog
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [71],[73]-[76],[125]-[127]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [31]-[35],[41]-[44]

vallásszabadság
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [165]-[169]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [27]
3504/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [24]-[29]

vádelv
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [19],[51]

vádkorrektívum
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [26]-[39],[42]-[54],[57],[60]-[88]

választás
~i kampány
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [29]-[33],[37]-[42],[45]-[46], [56]-[57]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [29]-[33],[35]-[39],[48]-[49]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [35]-[45]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [22],[24],[31]-[35]
3150/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [19],[21]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [30],[34]-[36]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [42]-[43]

választójog
gyakorlásának feltétele
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [29]-[35],[37]-[39]
mint alapjog
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [25]-[27]

vállalkozáshoz való jog
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [57]-[60]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]-[28],[33]-[39],[46]

vállalkozások összefonódásának ellenőrzése (fúziókontroll)
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [68],[70]-[81]

verseny szabadsága
lásd tisztességes gazdasági verseny

versenyfelügyelet
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [68],[70]-[81]
3490/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [27],[29]

veszélyhelyzet
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[23]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [29]-[30]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [35],[47]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [33]-[36],[39]-[40]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [160]-[163]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [20],[42]-[45]
3325/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [18]-[19],[27]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]-[32],[34]-[39],[43]
3444/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [26]
3448/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [13]-[15]

vezető tisztségviselő felelőssége
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [18]-[19]

védelemhez való jog
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [36]-[40],[72]-[75], [78]-[80],[94]

védettségi igazolvány
3038/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [20]
3133/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [22],[26]-[27],[29]-[30]
3325/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]-[13],[15],[20]-[27]

védőoltás
3088/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [22]-[25],[35]-[39],[43],[49], [59]-[60]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [73]-[81]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [106],[121]-[148],[152]-[154], [157]-[159],[165]-[169],[172]-[175]
3133/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [22],[30]
3158/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [21]-[25]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [30]-[31]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [41]-[43]

végkielégítéshez való jog
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [30]-[31],[40]-[45]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [36]-[37],[43]-[51], [53]-[62],[66]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [44]-[45],[47]

végrehajtás
adó~i eljárás
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [41],[43]
~i eljárás
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [28]-[31]
3326/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [15]-[30]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [39]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [55]-[61]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [38]-[43]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [40]-[42]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [16],[25],[49]-[51]
~i kifogás
3164/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [24]-[26]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [40]

végrehajtható okirat
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [33]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [41]-[43]

véleményeztetési eljárás
lásd egyeztetési kötelezettség elmaradása

véleménynyilvánítási szabadság

3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [26]-[42],[45]-[50],[53]-[73], [75]-[78],[80]-[83],[85]-[86]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [21]-[23],[25]-[26],[41]-[58], [61]-[64],[67]-[75],[77]-[80]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [26]-[29],[34]-[35],[38], [41]-[46],[51]-[68]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [29]-[31],[35]-[36],[39]-[40], [43]-[44],[47]-[48],[56]-[73],[75]-[80],[87]-[95],[97]-[100]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [33]-[52],[57],[74],[79]-[84], [87]-[88]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [41]-[61],[66],[75],[78],[99]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[35],[37]-[42], [44]-[46],[49],[53]-[55]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [28]-[33],[36]-[39], [42]-[43],[45]-[49]
3175/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [26]-[27]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [29]-[33],[35]-[39]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [29]-[34],[36]-[39]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [19]-[27]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]-[37]

és a tettleges véleménynyilvánítás

3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [21]-[23],[30]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [46]-[48]
3360/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [14]-[15]

vénaszkenner

3415/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [10]-[12]

visszalépés tilalma *(non-derogation)*

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [31],[42]-[43]

AZ ALAPTÖRVÉNY HIVATKOZOTT RENDELKEZÉSEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEIBEN

• • •

B) cikk

3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [21],[23]

B) cikk (1) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [38]
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [21],[22],[28],[31],[37],[51],[65],[67]
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [39]
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [15]
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [10],[16],[17],[28],[31],[32],[56]
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [22],[25],[26],[27],[28],[40],[54], [59],[74]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [20]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [26],[29],[30],[46],[50],[53],[65], [70],[86],[90],[91],[100],[104],[111],[112],[116],[118],[119],[127],[224]
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [39],[40],[41],[47],[55],[56]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[23],[26],[29],[30],[33],[37], [38],[39],[40],[41],[42],[68],[73],[79],[80],[81],[82],[84]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [30],[34]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [21]
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20],[22],[34],[35]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29],[99],[102],[103]
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [10],[17],[24],[27],[28],[29]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[24],[34],[65]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [19],[20],[21]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22],[23]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [20]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [15]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [33],[46],[48]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [17]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [17]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [40],[55],[57],[61],[62],[63]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [23]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [22],[30],[33],[40],[41],[42], [48],[59]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15],[18]

3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [25],[27]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [22]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [71]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [29],[33],[36],[45],[48],[49], [51],[52],[58],[60]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[19],[26],[27],[30], [35],[53], [54]
3215/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [17]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [14],[23],[33],[34],[37],[42],[60]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[21],[25],[31],[38],[39], [42],[47],[62],[63],[64]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [24]
3281/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [10],[14],[15],[17]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [26],[55]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [58],[84]
3326/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [15],[27],[28],[33]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [17],[21],[23],[42],[46]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[25],[30],[39]
3407/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [18],[22],[24],[36],[37],[42]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [25],[28]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24],[25],[36]
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [9],[14],[15],[19]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30],[47]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15],[17],[18],[19],[29],[40], [41],[44],[49],[61],[62]

B) cikk (3) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22],[38]
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [23]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [37]

B) cikk (4) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [38]
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [23]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [36],[37]

C) cikk (1) bekezdés

3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [20]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [16],[18]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12],[13],[26],[31],[34]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [33],[38],[41]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [38],[43],[46]
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25],[27]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15],[20],[40],[45],[48]

D) cikk

3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]

E) cikk

3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [42],[43]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [18]

E) cikk (1) bekezdés

28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [57]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [44]

E) cikk (2) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27],[30]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [56]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [23]

E) cikk (3) bekezdés

17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [56],[67]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [23]

G) cikk

3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]

L) cikk
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [33]

L) cikk (1) bekezdés
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [17]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [16]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [17]
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [34]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [27]

L) cikk (2) bekezdés
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [32]

M) cikk
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [23],[57]

M) cikk (2) bekezdés
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [30],[59]

N) cikk
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [30]

N) cikk (1) bekezdés
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [35]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [17],[25]

N) cikk (2) bekezdés
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [35]

N) cikk (3) bekezdés
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [17],[25]

O) cikk
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [22]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [30],[34],[70],[75],[76]

P) cikk
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [44]

23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [50],[52],[53],[54]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]

P) cikk (1) bekezdés

8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [58]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [29],[30],[42],[44],[48],[52],[54], [55], [56],[58]
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [51]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [38],[41]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30],[32],[39],[48],[58],[61]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]

P) cikk (2) bekezdés

12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [18],[20],[28],[29]

Q) cikk

3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [43]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]

Q) cikk (2) bekezdés

2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [21]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[30]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [27]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [21]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [44]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [23]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]

Q) cikk (3) bekezdés

10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [39]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[17]

3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [44]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [23]

R) cikk

3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [22]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]

R) cikk (1) bekezdés

3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [42]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12],[13]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [24]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]

R) cikk (2) bekezdés

3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [12]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12],[13]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [24]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15],[20]

R) cikk (3) bekezdés

28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [17]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [24]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [151]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12],[13]

R) cikk (4) bekezdés

3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [27]

T) cikk

3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [22]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]

T) cikk (1) bekezdés

29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [30]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [22]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12]

T) cikk (2) bekezdés

23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [31]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [56]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [69]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12]

T) cikk (3) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [39],[45]
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [18],[28]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [15]
3213/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [12]

T) cikk (4) bekezdés

29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]

I. cikk

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [97]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [23]

I. cikk (1) bekezdés

16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [30]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [53]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [23]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15],[20]

I. cikk (2) bekezdés

3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[17]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15],[20]

I. cikk (3) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[32],[33],[34],[42]
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [32],[38]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [40],[41]
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [24],[48]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [29],[46],[51],[54],[55],[58]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [35]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [83]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [52],[54]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [46],[54]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [25]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [42],[61],[62]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [43],[52]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [57],[76],[77]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [54]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [33],[34],[40]
3070/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [24]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [53],[65]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [23],[42],[58],[64],[65],[73]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [116],[119],[123],[150],[160]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [21]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [25],[49]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [33]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [39],[45]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [21]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [32]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [34]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [41],[44],[69],[85],[86],[89],[91],[95]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[31],[35]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [47],[49],[56]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [60]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [30]
3417/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [53]

3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [42]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [38]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30],[59]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [27],[36],[48]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [19]
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]

I. cikk (4) bekezdés

27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [20]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [21]

II. cikk

7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [37]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [26],[35]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[31]
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [22]
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20],[23]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[18]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[18]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [18],[19]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [34]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[59],[63],[70]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [22],[26],[41],[44],[56],[57],[59]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [112],[113],[116],[117],[119], [126],[133],[166]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [59]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [19]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[20],[24],[26],[28],[31]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [26]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [21]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [22],[32]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[22]

III. cikk

3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [34]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [116],[151]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [32]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]

III. cikk (1) bekezdés

3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [40]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [113],[149],[151],[152]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [21]

III. cikk (2) bekezdés

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [98],[113],[149],[150],[151], [156],[158]

IV. cikk

7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [32],[37],[38]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [32]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [16],[21]

IV. cikk (1) bekezdés

7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [17],[18],[20],[32],[38],[40],[43],[51]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [21],[36],[38]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [16]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [14],[23]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[31],[64]

IV. cikk (2) bekezdés

7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [32],[38]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [16],[19],[21],[28],[32],[34], [36],[38], [42]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [23]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[31],[64]

IV. cikk (4) bekezdés

7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [17],[18],[20],[33],[35],[38],[40], [43],[51]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[20],[21],[38]

VI. cikk

15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [21],[23],[27]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [45],[46]
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [28],[31]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [54]

VI. cikk (1) bekezdés

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[72]
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [42],[46],[48]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [32]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [35],[41]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[17],[24],[28],[40]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13],[15],[16],[23],[27],[39]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[17],[24],[28],[40]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [17]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [20],[21],[22],[26],[27],[34],[62]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26],[32],[33],[37],[42],[43]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30],[32],[33],[39],[63],[65]

VI. cikk (2) bekezdés

3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [19]

VI. cikk (3) bekezdés

15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [22],[48]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [23],[38],[47],[65]
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [14],[18],[19],[30],[46],[47]
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25],[31],[32],[40]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [30]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [16],[18],[19],[27]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30],[54],[57],[65],[68]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [29]
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [13],[14],[18],[38],[47]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [21]

VI. cikk (4) bekezdés

3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [18],[22],[23],[26],[38],[49], [62],[66]

VII. cikk

3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [27]

VII. cikk (1) bekezdés

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [108],[113],[159]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]

VIII. cikk

3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [20],[69]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [24],[26],[37],[38],[39],[44]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [26],[28],[38],[39],[47],[50],[89]

VIII. cikk (1) bekezdés

3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [14],[17],[71]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [31],[51]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [33],[49],[56],[91]

VIII. cikk (5) bekezdés

17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [38]

IX. cikk

3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [18],[30]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [20],[22],[69],[79]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [24],[26],[28],[37],[38],[39],[44]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [26],[28],[30],[38],[39],[47],[50], [89],[99]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [44],[51],[79]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [53],[60],[89]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [28],[36],[39]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [32]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [26],[28]

IX. cikk (1) bekezdés

3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [19],[32],[43]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [14],[18],[24],[26],[27],[28], [30],[31], [41],[71]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [27],[35],[51]

3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [36],[41],[42],[44],[45],[46],[47], [48],[49],[56],[91]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[22],[38],[44],[47]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[22],[36],[40]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [19],[24],[26]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [17],[19],[21],[22],[27],[29], [43],[44]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [13]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [19],[20],[21],[23]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [16],[18],[21],[24],[27]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [21],[23]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [18],[20],[21],[23],[33]

IX. cikk (2) bekezdés

3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [33],[34]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [18]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [18]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15],[19],[24],[29],[31],[39],[47]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17],[21],[27],[36]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [17]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [13],[14],[16],[17],[21],[22], [32],[34],[35],[36]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[24],[26],[27],[32], [33],[41],[52],[53]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [21],[24],[26],[32],[33],[34],[47]

IX. cikk (4) bekezdés

3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [36],[47]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [35],[61]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [37]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [18]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [20],[22],[23]
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [26]

IX. cikk (5) bekezdés

3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [20],[24],[26],[27],[28],[30], [32],[33],[34],[35]

X. cikk

30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [36],[54],[55],[57],[111],[114], [115],[116],[119]

X. cikk (1) bekezdés

30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [53],[107],[117]

X. cikk (2) bekezdés

30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [53],[107],[117]

X. cikk (3) bekezdés

30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [45],[51],[52],[53],[55],[57],[70], [107],[109],[125]

XI. cikk

3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [24]

XI. cikk (1) bekezdés

3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]

XI. cikk (2) bekezdés

3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [32]

XII. cikk

3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [27]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [17],[21]

XII. cikk (1) bekezdés

11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [26],[35]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [18],[28],[30],[37]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [99],[113],[159],[171],[173]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[30],[34],[35],[56], [57],[58],[60]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[26],[28],[32],[33],[39]

XII. cikk (2) bekezdés

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [97]

XIII. cikk

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [73],[108]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [36],[71],[79],[88],[98]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [46]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [50],[51]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [37]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [26]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22],[23]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25]

XIII. cikk (1) bekezdés

2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [21],[22],[28]
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [108]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [26],[35]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [18]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[72]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [12],[24],[44]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [25],[28],[30],[40]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [72],[73],[78],[79],[80],[83],[84], [86],[87],[88],[89],[92],[98],[99],[102],[103],[104]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [23],[24]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [18],[28],[38],[51]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [65],[69]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [111]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [30],[49],[50],[52]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [41],[47]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28],[32],[34],[50],[51]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[26],[28],[31],[33],[34], [35],[37],[42],[43],[47]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [47]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27],[43],[44],[47],[49],[50], [61],[63]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24],[37],[45],[46]

XIII. cikk (2) bekezdés

30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [72],[80],[81],[82],[115]
3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [50]

3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [46],[47],[49],[50]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24]

XV. cikk

13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [26]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [34],[37]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [27],[52],[54],[60]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26],[45]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [29]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [71]
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [24]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [25],[27]
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [16]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27],[35],[41]

XV. cikk (1) bekezdés

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52]
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21]
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [22],[66]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[50],[51],[53],[70],[71],[72]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [37],[55],[56],[57],[59],[60]
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20],[22]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [18],[28],[64]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[58],[73],[78],[80]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [40]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [104]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [28],[30],[31],[32],[34],[35], [61],[62],[68]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[64]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [25]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [22],[26],[36],[43]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25],[36],[37],[38],[41],[42]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [41]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [40]

3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27],[28]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]

XV. cikk (2) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21]
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[27],[29],[33],[36],[37],[39],[42]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[50],[51]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [26],[27],[31],[36],[37],[41],[44],[54],[55]
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [10]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [18],[28],[53],[64]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [43]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[58],[78]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [104]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [28],[30],[31]
3237/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [17]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [18],[20]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [22],[23],[24],[25]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25],[36]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [41]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [26],[27],[33]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30]

XV. cikk (3) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21]

XV. cikk (4) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[23],[32],[42],[43]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [26],[35]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [50]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[58],[78]

XV. cikk (5) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[23],[32],[42],[43]
14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [50]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [33],[34]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [85]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [32]

XVI. cikk

20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [22]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [33],[37],[41],[42],[43],[45],[61],[62]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [20],[21]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24],[38]

XVI. cikk (1) bekezdés

20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [21],[22],[25],[32]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [15],[18],[19],[32],[34],[36]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[18],[28],[40]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13],[15],[17],[27],[39]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[18],[28],[40]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [20],[21]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [20],[22],[26],[28]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24],[32]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [25],[27],[30]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24],[26],[28],[29],[30],[40]

XVI. cikk (2) bekezdés

20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [21],[22],[32]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [34]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[24],[28],[40]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13],[15],[23],[27],[39]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[24],[28],[40]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [21],[22],[26],[34],[62]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26],[32],[33],[37],[42],[43]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [19],[28],[29],[30],[32],[38],[40]

XVI. cikk (3) bekezdés

20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [22]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [34]

3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [25]
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]

XVII. cikk
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28]

XVII. cikk (1) bekezdés
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [97]

XVII. cikk (2) bekezdés
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [27],[38],[43],[44],[51]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [20],[34],[37]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [113],[159],[177],[178]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [26],[27],[33],[38]

XVII. cikk (3) bekezdés
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [98]

XVII. cikk (4) bekezdés
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [108]

XVIII. cikk
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [34]

XVIII. cikk (1) bekezdés
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [40]

XIX. cikk
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [24]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [30],[59],[72],[73],[74]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]

XIX. cikk (1) bekezdés
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [26],[35],[54]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[24],[26],[28],[36],[37], [38],[39],[44]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [34],[70],[73],[76],[77]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [97]

3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [36]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27],[32]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29]

XIX. cikk (2) bekezdés
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [97]

XIX. cikk (4) bekezdés
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [73]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [27]

XX. cikk
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [44]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [59]

XX. cikk (1) bekezdés
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [98],[126],[166]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [44]

XX. cikk (2) bekezdés
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [58]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [44]

XXI. cikk
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [88],[95]

XXI. cikk (1) bekezdés
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52],[89],[94],[98],[100],[102], [112],[114],[115]
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [29],[30],[42],[43],[46],[48], [54],[55],[56],[57],[58]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[18]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24],[27]

XXI. cikk (2) bekezdés

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52],[87],[94],[96],[98]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [18]

XXI. cikk (3) bekezdés

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [52]

XXIII. cikk (1) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [31]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]

XXIII. cikk (2) bekezdés

3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [29]

XXIII. cikk (4) bekezdés

3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [29],[30]

XXIII. cikk (7) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [31],[38]
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [26]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27],[29]

XXIV. cikk

3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [10]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [21],[23]

XXIV. cikk (1) bekezdés

2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [21],[22],[28]
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [36]
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [18],[20]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [125],[127]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[23],[82]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [43]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [22],[24],[29],[37]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [21],[24]

3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [14]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28],[34],[36],[37],[39],[41]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[18]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [19]
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [26]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24],[78]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[25]

XXIV. cikk (2) bekezdés
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [43]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[18]

XXV. cikk
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[18]

XXVII. cikk (1) bekezdés
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28]

XXVIII. cikk
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [101]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [71]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [47]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [23]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [108],[116],[160]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [21]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [32]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [21]

XXVIII. cikk (1) bekezdés
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [31],[38]
4/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [21],[31],[35],[37]
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [57],[63],[66],[74],[94],[113]
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [18],[20],[51]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [28],[91],[92],[93],[94]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [23],[24],[26],[35],[36],[39],[40], [46],[55],[56],[58],[61],[62],[63],[64]

22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [12],[24],[25],[26],[35],[39],[44],[54]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [21],[23],[82],[85]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [14],[16],[19],[21],[29],[34]
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [22]
3001/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [20]
3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [10],[14],[16]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[49],[50],[51],[54],[65]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [23],[25],[29],[30],[31],[51], [68],[70],[71]
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]
3032/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [15],[18],[20],[21],[24],[38]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26],[27],[46]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [41]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [41]
3069/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [14],[16]
3070/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27],[36]
3113/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [40]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [22],[24],[29],[37]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15],[18],[21],[24],[27],[28],[47]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [29],[36]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17],[20],[23],[27],[33],[36]
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [14],[47]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [21],[24],[29],[32],[49]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [71]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[26]
3194/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [34],[37],[39],[42]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [15],[20],[23],[35],[50]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[20],[21],[24],[25]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16],[21],[36]
3214/2022. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [19],[23]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [21]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25],[30],[33]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [35],[38],[40],[49]
3281/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [25],[26],[37],[38],[47],[53],[54]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [26],[29],[37],[40]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[36]

3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [19],[26],[27],[33],[38],[42],[43]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [21],[63]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [38]
3407/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [18],[21],[22],[23],[25],[30], [36],[37],[40],[41],[42]
3417/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [19],[21],[22],[25],[41],[43],[50]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [25]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [51]
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [16],[18],[23],[41]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [29],[42],[47],[49],[84]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]

XXVIII. cikk (2) bekezdés

18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [127]
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [17],[20],[24]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [36]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]

XXVIII. cikk (3) bekezdés

3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [22],[26]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[33],[36],[37],[78],[94]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]
3438/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [15]

XXVIII. cikk (4) bekezdés

14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[72]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [13],[19],[20],[21],[22],[23],[25], [27],[28],[30]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [26],[59],[61]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]

XXVIII. cikk (5) bekezdés

3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]

XXVIII. cikk (6) bekezdés

18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [26],[29],[30],[46],[53],[65],[70], [72],[86],[90],[91],[100],[104],[111],[112],[116],[118],[119],[122],[124], [125],[133], [134],[224]
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [36],[37]
3114/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [22],[26]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29]

XXVIII. cikk (7) bekezdés

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [56]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [22]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [14],[15]
3003/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [15],[20]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [23],[25],[38],[43],[45],[48], [52],[54],[72],[75],[77]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [26],[39]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [113],[159],[180],[181]
3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [62],[71]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [27],[28]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [26]
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [16],[20],[21],[30],[31],[34], [36],[38]
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[25],[39]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [25]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [7],[8],[9],[10],[34],[36],[44],[52]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]

XXX. cikk (1) bekezdés

26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [12],[30],[31],[32]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [25],[28],[30],[31],[39],[40]

1. cikk (2) bekezdés *b)* pont

29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [28]

2. cikk (2) bekezdés

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [31]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27],[32]

5. cikk (5) bekezdés
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]

5. cikk (6) bekezdés
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]

5. cikk (7) bekezdés
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [49]
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [22],[31],[34],[35],[37],[38]

6. cikk (1) bekezdés
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [28]

6. cikk (2) bekezdés
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [12]

6. cikk (3) bekezdés
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29],[30]

8. cikk
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [24]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [37]

8. cikk (1) bekezdés
1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [29]

8. cikk (2) bekezdés
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [38],[96]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [66]

8. cikk (3) bekezdés
3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [25],[31]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [38],[70]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [31],[71]

8. cikk (3) bekezdés *b)* pont
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [12],[16],[17],[18],[20],[21],[24], [25],[27],[50]

8. cikk (3) bekezdés *d)* pont

10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [25],[28],[31],[32],[33],[38],[39],[41] [58],[59],[60],[62],[65],[67],[82],[89]

9. cikk (3) bekezdés *e)* pont

1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]

15. cikk (1) bekezdés

3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15],[35]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17],[24]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [33]

15. cikk (2) bekezdés

3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15],[35]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17],[24]

15. cikk (3) bekezdés

3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [27]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [33]

15. cikk (4) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [39],[45],[46]
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [19]
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]

18. cikk (3) bekezdés

6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [45]

24. cikk

3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13]
3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [12]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [13]

24. cikk (1) bekezdés

3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [21]
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [72]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [25]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [15]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [25]

18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23]
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [29]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [12]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [53]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [43]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [22]
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [46]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [25]

24. cikk (2) bekezdés

9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [134]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23],[24]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [11]
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [29],[30]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [12],[13]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás [8]

24. cikk (2) bekezdés *a)* pont

28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [12]

24. cikk (2) bekezdés *b)* pont

2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [22]
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [20]
9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [20]
12/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [17]
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [16]
23/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [31],[34]
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [12]
3379/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [20]

24. cikk (2) bekezdés *c)* pont

3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [11]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [21]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [20]
3064/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [18]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [25]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [22]

24. cikk (2) bekezdés *d)* pont

3/2022. (III. 18.) AB határozat, Indokolás [30]
4/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [19]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [16]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [7],[15],[33]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [10],[22]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [22]
3048/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [12]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [19]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [20]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [62]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [71]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [25]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [17]
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [13],[30]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [22]
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [27]
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [26]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [28]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [39]

24. cikk (2) bekezdés *e)* pont

16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [27],[29]
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [12],[17]
30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [27]
3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [10]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [23],[24]
3416/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [15]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [29],[30]

24. cikk (2) bekezdés *f)* pont

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [53]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [15]

24. cikk (4) bekezdés

14/2022. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [27],[84],[85]
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [47]
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [206]

25. cikk (2) bekezdés

9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [108]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [55]

26. cikk

3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [21]

26. cikk (1) bekezdés

3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [23]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]

26. cikk (3) bekezdés

3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [59]

28. cikk

2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [65]
4/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [19]
5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [50],[65],[74],[75]
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [43]
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [58]
10/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [28],[62],[99]
11/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [23],[24],[25],[44],[45],[56],[69],[71]
13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [30],[42]
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [23],[26],[27],[28],[41],[43], [44],[46]
20/2022. (X. 13.) AB határozat, Indokolás [28]
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [51]
24/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [22]
25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [15]
26/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [16],[21],[22],[25],[36]
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [53]
3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [45]
3049/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [71]
3050/2022. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [83]
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [62]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [71]
3053/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [20]
3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22]

3067/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [21]
3068/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [22]
3110/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [43]
3111/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [25]
3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [25]
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [15],[26],[27],[28],[32],[47]
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [17],[18]
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [17],[32],[33],[36]
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat, Indokolás [22],[41]
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [33]
3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [43],[49]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [36]
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [35]
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [21],[59]
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [18],[19],[28]
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [16],[20],[36]
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27],[28],[29],[32],[34],[38], [42],[46]
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [26],[30]
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat, Indokolás [33]
3407/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [18],[22],[25],[42]
3408/2022. (X. 21.) AB határozat, Indokolás [23],[26],[27],[28],[33]
3439/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30],[31]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [51]
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [37]
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [25]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [44]
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [27]

29. cikk

28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [21],[28],[42],[51]
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [36]

29. cikk (1) bekezdés

9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [108]
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [12],[13],[16],[17],[20],[28],[39], [42],[57],[60],[79],[80]

29. cikk (2) bekezdés *a)–c)* pontok
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [20]

31. cikk
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [49],[58]

31. cikk (1) bekezdés
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24]

32. cikk
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [49],[58]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [57]

32. cikk (1) bekezdés
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]

32. cikk (1) bekezdés *a)* pont
3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [20]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24],[56],[66]

32. cikk (1) bekezdés *e)* pont
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24],[37],[45],[47],[48],[62],[66]

32. cikk (1) bekezdés *l)* pont
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]

32. cikk (2) bekezdés
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [24]

32. cikk (3) bekezdés
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [45]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [26]

32. cikk (6) bekezdés
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [45]

33. cikk
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [49]

34. cikk
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [49]

35. cikk
8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [49]

36. cikk (2) bekezdés
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [36],[37]

36. cikk (3) bekezdés
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [37]

36. cikk (7) bekezdés
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [37]

37. cikk (4) bekezdés
2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [22],[23],[28]
27/2022. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [20]
29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [17],[20],[21],[25],[32],[35],[36]
3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [30]

38. cikk
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [34]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [16]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [47]

38. cikk (1) bekezdés
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [54],[63]
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [28],[29],[42]
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30],[32],[48]
3441/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [45]

38. cikk (5) bekezdés
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [45]

39. cikk (2) bekezdés
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [38]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [30],[55],[57],[65],[67],[68]
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [46]

39. cikk (3) bekezdés
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [25],[34],[40]
3483/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [34],[55],[57],[62],[63]

41. cikk (5) bekezdés
6/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [45]

53. cikk
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [33]

53. cikk (1) bekezdés
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [32]

53. cikk (2) bekezdés
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [116],[160]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [40],[42],[44]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [33]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[43]

53. cikk (3) bekezdés
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [162],[163],[169],[175]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [42]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [31],[32]

53. cikk (4) bekezdés
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [42]

54. cikk
3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [33]

54. cikk (1) bekezdés
3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]
3065/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [33],[34],[35],[36],[40]
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [116],[160],[161],[162]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [40],[41],[42]
3296/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [32],[35]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29],[30],[31],[32],[35]

54. cikk (2) bekezdés

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [161],[162]
3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [21]
3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [31]

54. cikk (3) bekezdés

3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [31]

Záró és Vegyes Rendelkezések 5. pont

5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [104]
7/2022. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [31]
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [27]

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL HIVATKOZOTT NEMZETKÖZI ESETJOG

• • •

Európai Unió Bírósága

2006. március 9-i Van Esbroeck ítélet, C-436/04, EU:C:2006:165
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [61]

2010. december 22-i Zarraga ítélet, C-491/10, EU:C:2020:828
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [21]

2012. június 5-i Bonda ítélet, C-489/10, EU:C:2012:319
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [61]

2014. április 8-i Digital Rights Ireland ítélet, C-293/12 és C-594/12 számú egyesített ügyek, EU:C:2014:238
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [17],[28],[36]

2018. március 20-i Luca Menci ítélet, C-524/15, EU:C:2018:197
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [62]-[63]

2018. március 20-i Garlsson Real Estate ítélet, C-537/16, EU:C:2018:193
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [62],[64]

2018. március 20-i Enzo di Puma ítélet, C-596/16 és C-597/16 számú egyesített ügyek, EU:C:2018:192
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [62]

2020. október 6-i Privacy International ítélet, C-623/17, EU:C:2020:790
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [17],[28],[59]-[60]

2022. február 16-i Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-156/21, EU:C:2022:97
28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [88]

Emberi Jogok Európai Bírósága

A és B kontra Norvégia [GC] (24130/11; 29758/11), 2016. november 15.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [59]-[60],[215]

Allen kontra Egyesült Királyság (25424/09), 2013. július 12.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [33]

Allenet kontra Franciaország (15175/89), 1995. február 10.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [36]

Barberà, Messegué és Jabardo kontra Spanyolország (10590/83), 1988. december 6
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [32]

Bellet kontra Franciaország (23805/94), 1995. december 4.
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [27]

Bendenoun kontra Franciaország (12547/86), 1994. február 24.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [57]

Boman kontra Finnország (41604/11), 2015. február 17.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [56]

Butkevicius kontra Litvánia (48297/99), 2002. március 26.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [36]

Dichand és mások kontra Ausztria (29271/95), 2002. február 26.
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [49]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [58]

Dungveckis kontra Litvánia (32106/08), 2016. április 12.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [58]

Engel és társai kontra Hollandia (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), 1976. június 8.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [56]

Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság [GC] (39665/98; 40086/98), 2003. október 9.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [56]

Fejde kontra Svédország [GC] (12631/87), 1991. október 29.
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [55]

Gajcsi kontra Magyarország (34503/03), 2006. október 3.
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [24]

Garycki kontra Lengyelország (14348/02), 2007. február 6.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [34]

Helmers kontra Svédország (11826/85), 1991. október 29.
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [55]

Jussila kontra Finnország [GC] (73053/01), 2006. november 23.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [57]

Kadubec kontra Szlovákia (27061/95), 1998. szeptember 2.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [56]

Karsai kontra Magyarország (5380/07), 2009. december 1.
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [49]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [58]

Kutic kontra Horvátország (48778/99), 2002. március 1.
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [27]

Maresti kontra Horvátország (55759/07), 2009. június 25.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [55]-[56]

Mándli és mások kontra Magyarország (63164/16), 2020. május 26.
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [24]

Minelli kontra Svájc (8660/79), 1983. március 25.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [34]

Miracle Europe Kft. kontra Magyarország (57774/13), 2016. január 12.
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat, Indokolás [40]

Nykänen kontra Finnország (11828/11), 2014. május 20.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [56]

Oberschlick kontra Ausztria (11662/85), 1991. május 23.
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [47]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [56]

Ouzounis és mások kontra Görögország (49144/99), 2002. április 18.
22/2022. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [28]

Peers kontra Görögország (28524/95), 2001. április 19.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [35]

Plesó kontra Magyarország (41242/08), 2012. október 2.
3238/2022. (V. 18.) AB határozat, Indokolás [25]-[26]

Sahin kontra Németország [GC] (30943/96), 2003. július 8.
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [22]

Samoila és Cionca kontra Románia (33065/03), 2008. március 4.
19/2022. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [35]

Sergey Zolotukhin kontra Oroszország [GC] (14939/03), 2009. február 10.
18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [55]-[56]

Skałka kontra Lengyelország (43425/98), 2003. május 27.
3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [47]
3052/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [56]

Sommerfeld kontra Németország [GC] (31871/96), 2003. július 8.
3440/2022. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [22]

Cseh Alkotmánybíróság

Pl. ÚS 24/10
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]

Német Szövetségi Alkotmánybíróság

1 BvR 256/08
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]

Osztrák Alkotmánybíróság

G 47/2012, G 59/2012, G 62/2012, G 70/2012, G 71/2012 számú egyesített ügyek
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]

Szlovén Alkotmánybíróság

U-I-65/13
15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [18]

U-I-127/01. Uradni list RS 25/2004.
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [138]

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉ NYILVÁNÍTOTT ÉS MEGSEMMISÍTETT JOGSZABÁLYOK, JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK

• • •

Törvények

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. § (1) bekezdés *b)* pontja (2023. március 31-i hatállyal)

22/2022. (X. 19.) AB határozat

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 156. § (4) bekezdése utolsó mondatának „a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye" szövegrésze

3191/2022. (IV. 29.) AB határozat

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdésének „és a megismételt" szövegrésze

2/2022. (II. 10.) AB határozat

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdésének 2018. január 1. és 2022. február 10. napja között hatályos „és a megismételt" szövegrésze

3215/2022. (V. 11.) AB határozat

A Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik." szövegrésze, 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik" szövegrésze, 75. § (3) bekezdés *b)* pontja, 76. §-ának „vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet" szövegrésze

16/2022. (VII. 14.) AB határozat

Kormányrendelet

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 62. § (11) bekezdése

6/2022. (IV. 26.) AB határozat

A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a

23/2022. (X. 19.) AB határozat

Miniszteri rendelet

A hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 2020. január 1-je és 2021.szeptember 27. között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze

14/2022. (VII. 7.) AB határozat

A hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze

14/2022. (VII. 7.) AB határozat

Önkormányzati rendelet

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a

8/2022. (V. 25.) AB határozat

Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-a

27/2022. (XI. 3.) AB határozat

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL VIZSGÁLT JOGSZABÁLYOK, JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK ÉS JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK

• • •

Törvény

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 104. § (1) bekezdés *a)* pontja
19/2022. (X. 11.) AB határozat

A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 33/A. § (1) bekezdése
3462/2022. (XI. 17.) AB határozat

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 5. § (2) bekezdése
3063/2022. (II. 25.) AB határozat

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja
3484/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 3. § (1a) bekezdése
30/2022. (XII. 6.) AB határozat

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 72. § (3) bekezdése „tényleges" szövegrésze, 72. § (4) bekezdése „ha" és „a termelésszerkezet jelentős mértékű megváltoztatására kényszerül" szövegrésze
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 95/E. § (2) bekezdése és 95/F. § (1) bekezdése
24/2022. (X. 26.) AB határozat

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 159/A. §-a
15/2022. (VII. 14.) AB határozat

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CXXXV. törvény 48. § (7) bekezdés *a)* pontja
3064/2022. (II. 25.) AB határozat

Megjegyzés: A mutatóban azok a jogszabályok, jogszabályi rendelkezések találhatók, amelyeket az Alkotmánybíróság érdemben vizsgált, de nem állapította meg alaptörvény-ellenességüket. A mutató tartalmazza a jogegységi határozatokat is.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 2017. december 31-ig hatályos 55. § (4) bekezdése

3004/2022. (I. 13.) AB határozat

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdésének második mondatában szereplő „újabb" fordulat

20/2022. (X. 13.) AB határozat

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontja „közvetlenül" szövegrésze

13/2022. (VI. 2.) AB határozat

A szabálysértésekről és a szabálysértési eljárásról szóló 2012. évi II. törvény 239/A. § (2) bekezdése

3033/2022. (I. 31.) AB határozat

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 16. § *a)* pontja

25/2022. (X. 26.) AB határozat

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárás

18/2022. (VIII. 1.) AB határozat

A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárás

18/2022. (VIII. 1.) AB határozat

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 75/S. § (1) bekezdés *a)* pontja és 436. § (14)–(15) bekezdése

3129/2022. (IV. 1.) AB határozat

A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló 2014. évi VII. törvény 1. § (2) bekezdése, 2. § (1)–(2) bekezdése, 5. § (1) bekezdése és 6. § (6) bekezdése

3003/2022. (I. 13.) AB határozat

A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 42/C. § (3) bekezdése

30/2022. (XII. 6.) AB határozat

A kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 45–46. §-a

30/2022. (XII. 6.) AB határozat

A kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint 35. §-a, abba foglaltan a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény módosított 46. § (1) bekezdése

30/2022. (XII. 6.) AB határozat

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 146. § (5) bekezdése

3004/2022. (I. 13.) AB határozat

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 813. § (4) bekezdése és (2) bekezdés „a pótmagánvádló védejtése miatt" szövegrésze

9/2022. (V. 25.) AB határozat

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 127. § (2) bekezdése, valamint (8) bekezdése

3483/2022. (XII. 20.) AB határozat

Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 1. § (4) bekezdése és 29. § (1) bekezdés 4. pontja

3379/2022. (X. 12.) AB határozat

A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 46. § (2) bekezdése

3087/2022. (III. 10.) AB határozat

Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény 19. § (4) bekezdése, illetve ugyanezen törvény 19. § (4) bekezdésének az *„a)* ha az

érintett kevesebb mint 20 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 1 havi, *b)* ha az érintett legalább 20 év, de 30 évnél kevesebb figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 2 havi, *c)* ha az érintett legalább 30 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 3 havi, a jogviszony megszűnésekor érvényes illetményének megfelelő összegű" szövegrésze
3053/2022. (II. 11.) AB határozat

A kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény
29/2022. (XII. 6.) AB határozat

Kormányrendelet

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 158/B. § (3) bekezdés második mondata
3193/2022. (IV. 29.) AB határozat

A természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *d)* pontja „bekövetkező jelentős mértékű termelésszerkezet-változtatással" szövegrésze és az 5. § (1) bekezdés „tényleges" szövegrésze
3330/2022. (VII. 21.) AB határozat

Az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendeletek módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. § (4) és (5) bekezdése, 4. § (1) és (2) bekezdése, 6/E. §-a, 6/R. §-a, 65. §-a, 72. §-a, a 2. mellékletben foglalt táblázat 32. és 33. sorai, továbbá az 5. mellékletben foglalt 1–11. sorszám alatti táblázatok
3441/2022. (X. 28.) AB határozat

A babaváró támogatásról szóló 44/2019. (III. 12.) Korm. rendelet 30. § (1) és (2) bekezdése
3194/2022. (IV. 2.9) AB határozat

A pirotechnikai termékek forgalmazásának és felhasználásának év végi korlátozásáról szóló 587/2020. (XII. 16.) Korm. rendelet 1. § *a)* pontja
3326/2022. (VII. 21.) AB határozat

A nemzetgazdaság működőképességének megőrzése céljából a nyersanyagellátás veszélyhelyzet időszaka alatt történő megfelelő biztosítása érdekében a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és kapcsolódó kormányrendeletek, valamint a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló, 2021. november 30. napjáig hatályos 78/2021. (II. 19.) Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése

3152/2022. (IV. 12.) AB határozat

A veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet 1. §-a

3065/2022. (II. 25.) AB határozat

A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (10) bekezdésének „és végkielégítés" szövegrésze

3192/2022. (IV. 29.) AB határozat

A koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet

3128/2022. (IV. 1.) AB határozat

A fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálat elismerése céljából megállapított szolgálati juttatásról szóló 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet 12. §-a

3296/2022. (VI. 24.) AB határozat

Miniszteri rendelet

A Magyarország területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának, valamint az egészségügyi szolgáltatás biztosítására kötött megállapodás egyes szabályairól szóló 28/2020. (VIII. 19.) EMMI rendelet 2. §-a

3087/2022. (III. 10.) AB határozat

A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet Melléklete 184/A.2. pontjában „a Honvéd Vezérkar

főnöke által előzetesen, esetenként kiadott engedély alapján, az abban meghatározott terjedelemben" szövegrész, valamint a 184/A.3. pontjai
3416/2022. (X. 21.) AB határozat

Az országgyűlési képviselői igazolvánnyal történő belépés rendjéről szóló 18/2018. (XII. 15.) HM rendelet 1. § a) és b) pontja, 2. § „– az objektum zárt területei kivételével –" szövegrésze, valamint a 3. §-a
3416/2022. (X. 21.) AB határozat

A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 97. § (1) bekezdése
3322/2022. (VII. 21.) AB határozat

A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 5. § (5) bekezdése
3114/2022. (III. 23.) AB határozat

Önkormányzati rendelet

Szeged Megyei Jogú Város Építési Szabályzatáról szóló 19/2015. (V. 14.) önkormányzati rendelete „Belterületi Szabályozási Terv M=1:4000" megnevezésű 1.3. melléklete 48-4 számú szabályozási tervlapja
3005/2022. (I. 13.) AB határozat

Egyéb

Az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozata
1/2022. (I. 7.) AB határozat

Az Országgyűlés 2022. október 3-i ülésnapján T/706. számú törvényjavaslatként benyújtott, a kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 1. §-a
28/2022. (XI. 8.) AB határozat

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉ NYILVÁNÍTOTT ÉS MEGSEMMISÍTETT BÍRÓSÁGI ÉS HATÓSÁGI DÖNTÉSEK

• • •

A Kúria döntései

A Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete
5/2022. (IV. 14.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.741/2020/5. számú ítélete
3112/2022. (III. 23.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.795/2020/4. számú ítélete
3111/2022. (III. 23.) AB határozat

A Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú ítélete
17/2022. (VIII. 1.) AB határozat

A Kúria Mfv.IV.10.080/2021/5. számú ítélete
3408/2022. (X. 21.) AB határozat

A Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete
26/2022. (XI. 3.) AB határozat

A Kúria Kfv.II.37.001/2021/6. számú ítélete
3110/2022. (III. 23.) AB határozat

A Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete
24/2022. (X. 26.) AB határozat

A Kúria Kfv.III.38.193/2021/6. számú ítélete
3407/2022. (X. 21.) AB határozat

A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése
10/2022. (VI. 2.) AB határozat

A Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése
11/2022. (VI. 2.) AB határozat

A Kúria Kvk.II.39.260/2022/5. számú végzése
3130/2022. (IV. 1.) AB határozat

A Kúria Kvk.V.39.269/2022/4. számú végzése
3151/2022. (IV. 12.) AB határozat

Ítélőtáblák döntései

A Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítélete
5/2022. (IV. 14.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla 32.Pf.21.188/2019/5. számú ítélete
3112/2022. (III. 23.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla Katonai Tanácsa 6.Kbkf.10.039/2021/3. számú végzése
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla 5.Bpkf.10.252/2021/3. számú ítélete
3213/2022. (V. 11.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla 3.Bpkf.10.347/2021/3. számú végzése
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla 8.Pf.20.188/2021/9. számú ítélete
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat

A Győri Ítélőtábla Bhar.III.29/2021/4. számú ítélete
3237/2022. (V. 18.) AB határozat

Megyei bíróságok és törvényszékek döntései

A Balassagyarmati Törvényszék 3.Bpkf.313/2020/8. számú végzése
3113/2022. (III. 23.) AB határozat

A Balassagyarmati Törvényszék 38.Bv.456/2020/2. számú végzése
3113/2022. (III. 23.) AB határozat

A Budapest Környéki Törvényszék 7.Pkf.51.995/2021/6. számú végzése
3439/2022. (X. 28.) AB határozat

A Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete
13/2022. (VI. 2.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítélete
5/2022. (IV. 14.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 62.P.20.901/2020/11. számú ítélete
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 49.Pkf.636.669/2020/3. számú végzése
3066/2022. (II. 25.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 105.K.706.125/2020/12. számú ítélete
3110/2022. (III. 23.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete
24/2022. (X. 26.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 2.Bpk.82/2021/5. számú végzése
3257/2022. (VI. 3.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa 42.Kbeü.96/2021/3. számú végzése
3489/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 27.Bf.7835/2021/7. számú ítélete
3487/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 51.Pkf.630.281/2021/6. számú végzése
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 51.Pkf.633.112/2021/6. számú végzése
3439/2022. (X. 28.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 104.Kpk.750.204/2021/5. számú végzése
3002/2022. (I. 13.) AB határozat

A Győri Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja Bv.520/2019/8. számú végzése
3281 /2022. (VI. 10.) AB határozat

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.M.17/2018/7. számú végzése és a Gyulai Törvényszék 9.Mpkf.25.782/2018/3. számú végzése
3417/2022. (X. 21.) AB határozat

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.M.24/2018/7. számú végzése és a Gyulai Törvényszék 9.Mpkf.25.781/2018/3. számú végzése
3417/2022. (X. 21.) AB határozat

A Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete
26/2022. (XI. 3.) AB határozat

A Pécsi Törvényszék 5.K.700.188/2020/9. számú ítélete
3328/2022. (VII. 21.) AB határozat

A Pécsi Törvényszék 6.K.700.804/2021/12. számú ítélete
3407/2022. (X. 21.) AB határozat

A Szegedi Törvényszék 3.Pkf.20.206/2021/2. számú végzése
3067/2022. (II. 25.) AB határozat

A Szegedi Törvényszék 3.Pkf.20.638/2021/2. számú végzése
3068/2022. (II. 25.) AB határozat

A Székesfehérvári Törvényszék 1.Pf.180/2018/40. számú ítélete
3195/2022. (IV. 2.9) AB határozat

A Veszprémi Törvényszék 3.Bf.694/2020/6/1. számú ítélete
3237/2022. (V. 18.) AB határozat

Járásbíróságok döntései

A Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság 35.Pk.50.469/2020/6. számú, 35.Pk.50.469/2020/7. számú és 35.Pk.50.469/2020/8. számú végzései
3351/2022. (VII. 25.) AB határozat

A Budapesti IV. és XV. Kerületi Bíróság 19.Pk.IV.50.193/2020/13. számú végzése
3066/2022. (II. 25.) AB határozat

Az Érdi Járásbíróság 16.Pk.50.066/2021/10. számú végzése
3439/2022. (X. 28.) AB határozat

A Szegedi Járásbíróság 31.Pk.50.057/2021/6. számú végzése
3068/2022. (II. 25.) AB határozat

A Szegedi Járásbíróság 11.Pk.50.902/2020/8. számú végzése
3067/2022. (II. 25.) AB határozat

A Székesfehérvári Járásbíróság 15.P.20432/2017/39. számú ítélete
3195/2022. (IV. 2.9) AB határozat

A Tapolcai Járásbíróság 2.B.231/2020/8/II. számú ítélete
3237/2022. (V. 18.) AB határozat

Egyéb

A Baranya Megyei Kormányhivatal 596242-4/2020. számú határozata
3407/2022. (X. 21.) AB határozat

A Gazdasági Versenyhivatal VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései
24/2022. (X. 26.) AB határozat

Az Országos Roma Önkormányzat 102/2021. (XI. 9.) Közgyűlési számú határozata
3002/2022. (I. 13.) AB határozat

Az Országos Roma Önkormányzat 105/2021. (XI. 9.) Közgyűlési számú határozata
3002/2022. (I. 13.) AB határozat

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL VIZSGÁLT BÍRÓSÁGI ÉS HATÓSÁGI DÖNTÉSEK

• • •

A Kúria döntései

A Kúria Pfv.III.20.846/2019/5. számú végzése
3198/2022. (IV. 29.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.977/2019/6. számú ítélete
3051/2022. (II. 11.) AB határozat

A Kúria Pfv.I.21.572/2019/12. számú ítélete
3196/2022. (IV. 29.) AB határozat

A Kúria Bfv.III.456/2020/33. számú végzése
3297/2022. (VI. 24.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.672/2020/7. számú ítélete
3295/2022. (VI. 24.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.698/2020/5. számú ítélete
3051/2022. (II. 11.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.791/2020/6. számú ítélete
3350/2022. (VII. 25.) AB határozat

A Kúria Pfv.VI.20.952/2020/6. számú ítélete
3197/2022. (IV. 29.) AB határozat

A Kúria Kfv.IV.37.028/2020/9. számú ítélete
3069/2022. (II. 25.) AB határozat

A Kúria Kfv.II.37.452/2020/10. számú végzése
3323/2022. (VII. 21.) AB határozat

A Kúria Bfv.II.750/2021/6. számú végzése
3438/2022. (X. 28.) AB határozat

Megjegyzés: A mutatóban azok a bírósági döntések találhatóak, amelyeket az Alkotmánybíróság érdemben vizsgált, de nem állapította meg alaptörvény-ellenességüket.

A Kúria Pfv.II.20.234/2021/3. számú végzése
3238/2022. (V. 18.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.849/2021/4. számú ítélete
3324/2022. (VII. 21.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.865/2021/4. számú ítélete
3486/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.20.904/2021/5. számú ítélete
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.21.047/2021/6. számú ítélete
3488/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Kúria Pfv.IV.21.472/2021/6. számú ítélete
3485/2022. (XII. 20.) AB határozat

A Kúria Kfv.I.35.249/2021/2. számú végzése
3280/2022. (VI. 10.) AB határozat

A Kúria Kfv.IV.37.190/2021/10. számú ítélete
3178/2022. (IV. 22.) AB határozat

A Kúria Kfv.IV.38.214/2021/2. számú végzése
3467/2022. (XII. 6.) AB határozat

A Kúria Kf.V.40.072/2021/7. számú ítélete
3064/2022. (II. 25.) AB határozat

A Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzése
3/2022. (III. 18.) AB határozat

A Kúria Pfv.II.20.046/2022/8. számú végzése
3466/2022. (XII. 6.) AB határozat

A Kúria KvK.I.39.245/2022/3. számú végzése
3131/2022. (IV. 1.) AB határozat

Ítélőtáblák döntései

A Fővárosi Ítélőtábla 13.Bhar.154/2016/15. számú ítélete
3001/2022. (I. 13.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla 3.Bhar.102/2020/13. számú végzése
3214/2022. (V. 11.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla Katonai Tanácsa 6.Kbkf.10.029/2020/5. számú végzése
3032/2022. (I. 31.) AB határozat

A Fővárosi Ítélőtábla 17.Pkf.25.182/2021/2. számú végzése
3440/2022. (X. 28.) AB határozat

A Szegedi Ítélőtábla Bf.II.563/2019/34. számú ítélete
3070/2022. (II. 25.) AB határozat

Megyei bíróságok és törvényszékek döntései

A Debreceni Törvényszék 11.K.701.386/2021/14. számú ítélete
3329/2022. (VII. 21.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 31.Bpkf.11.146/2020/4. számú végzése
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat

A Fővárosi Törvényszék 29.Beüf.9347/2021/4. számú végzése
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat

A Miskolci Törvényszék 3.Pkf.20.755/2016/3. számú végzése
7/2022. (IV. 26.) AB határozat

Járásbíróságok döntései

A Budapest II. és III. Kerületi Bíróság 1.B499/2021/7. számú végzése
3259/2022. (VI. 3.) AB határozat

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 12.Szk.14.366/2020/4. számú végzése
3048/2022. (II. 4.) AB határozat

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 12.Szk.14.450/2020/10. számú végzése
3049/2022. (II. 4.) AB határozat

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 12.Szk.14.475/2020/10. számú végzése
3049/2022. (II. 4.) AB határozat

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.Szk.15.213/2020/8. számú végzése
3049/2022. (II. 4.) AB határozat

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 4.Szk.17.966/2020/7. számú végzése
3050/2022. (II. 4.) AB határozat

A Pesti Központi Kerületi Bíróság 11.Bpk.51.664/2020/7. számú végzése
3256/2022. (VI. 3.) AB határozat

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL MEGÁLLAPÍTOTT ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEK

• • •

Az Alaptörvény rendelkezései szerint

B) cikk (1) bekezdés
24/2022. (X. 26.) AB határozat

X. cikk (1)–(2) bekezdése
30/2022. (XII. 6.) AB határozat

XV. cikk (2) bekezdés
13/2022. (VI. 2.) AB határozat

XIX. cikk (1) bekezdés
13/2022. (VI. 2.) AB határozat

XVI. cikk (1) és (2) bekezdés
20/2022. (X. 13.) AB határozat

Az érintett jogszabályi rendelkezések szerint

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontja
13/2022. (VI. 2.) AB határozat

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdése
20/2022. (X. 13.) AB határozat

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 95/E. § (2) bekezdése és 95/F.§ (1) bekezdése
24/2022. (X. 26.) AB határozat

A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 42/C. § (3) bekezdése
30/2022. (XII. 6.) AB határozat

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TAGJAI

• • •

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2022. (I. 7.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozata helybenhagyásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 33. § (1) bekezdése és 41. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés 32/2021. (XI. 30.) OGY határozata (a továbbiakban: OGYhat.) alaptörvény-ellenességének megállapítása és az OGYhat. megsemmisítése iránt azzal, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel az Országgyűlést új határozat meghozatalára.

[2] 2. Az indítványozó1. előadta, hogy az Országgyűlés 2021. november 30-án meghozott határozatával döntött a Magyarország Kormánya által kezdeményezett, négy kérdést tartalmazó népszavazás elrendeléséről. A tárgybeli országgyűlési határozat még aznap, 2021. november 30-án a Magyar Közlöny 217. számában megjelent.

[3] Az OGYhat.-ban foglalt négy kérdést a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) külön-külön hitelesítette, és minden egyes határozat a Kúria előtt megtámadásra került. A Kúria a felülvizsgálati kérelmeket elutasította és az NVB határozatait helybenhagyta (Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozat: 2021. november 8., Knk.III.40.647/2021/18. számú határozat: 2021. november 11., Knk.III.40.644/2021/15. számú határozat: 2021. november 11., Knk.IV.40.648/2021/23. számú határozat: 2021. november 15.).

[4] Az indítványozó1. előadta, hogy az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti időbeli követelménynek, valamint a kúriai határozatok meghozatala időpontjának együttes

értelmezéséből kitűnik, hogy jelen indítvány érdemi vizsgálatát csak a 2021. november 15-ét követő események alapozhatják meg, ugyanis a 2021. november 15-ét követő eseményeket az NVB és a Kúria a kérdés hitelesítése, valamint a hitelesítési eljárás felülvizsgálata során nem vehette figyelembe. Az indítvány ezért csak olyan, az indítványozó1. által lényegesnek tartott körülményváltozásokat jelöl meg, amelyek 2021. november 15-ét követően következtek be.

[5] 2.1. Az indítványozó1. szerint az OGYhat. sérti az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését, mert a sajtóból ismert tény, hogy az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) által biztosított anyagi juttatások folyósításának egyik gátja, hogy Magyarország nem teljesíti az Európai Unió jogállamisági követelményeit. Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a 2021 nyarának első felében elfogadott, a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIV. törvény miatt, amely eljárás 2021. november 15. napját követően új szakaszba lépett. Az indítványozó1. szerint a kötelezettségszegési eljárást, annak új szakaszát érintik az OGYhat. által elrendelt népszavazás kérdései, ugyanis egy esetlegesen érvényes és eredményes népszavazáson, amennyiben a „nem" válaszok kerülnének többségbe, az az Országgyűlés törvényalkotási munkáját köti, és Magyarország nem tudna eleget tenni az Európai Unió jogállamisági követelményeinek, amely következtében Magyarország elesne az RRF által nyújtott támogatásoktól. Új elem az indítványozó1. szerint, hogy egy esetlegesen érvényes és eredményes népszavazáson, ha a „nem" válaszok kerülnek többségbe, akkor az Európai Bizottság megindítaná Magyarországgal szemben a jogállamisági mechanizmust is.

[6] 2.2. Az indítványozó1. szerint az OGYhat. sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint a 2. cikk (1) bekezdését. Az Országgyűlés az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CXVIII. törvénnyel és az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvénnyel módosította a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ve.) és a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Nsztv.) 2021. november 20-i hatálybalépéssel. A módosítások értelmében egy napon lehet tartani az országos népszavazást és az országgyűlési választást, amire Magyarországon eddig nem volt példa. Az indítványozó1. álláspontja szerint ez új helyzetet eredményez, mi-

vel így a népszavazás célja gyökeresen megváltozik. Álláspontja szerint az ilyen jellegű egyesített szavazás együtt jár a népszavazás és az országgyűlési választás jogintézményének alkotmányellenes összemosódásával. A közös eljárás olyan nóvum az indítványozó1. szerint, amely nem volt előrelátható a népszavazás kezdeményezésekor, és a közös eljárás kiterjesztése a folyamatban lévő eljárásokra alapvetően megváltoztatja a kezdeményezéskori erőviszonyokat. A két választás közös lebonyolítása kétségbe vonja a két választás tisztaságát, külső befolyásmentességét, ezáltal közvetlenül és súlyosan sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikkben meghatározott tisztességes – választási – eljáráshoz való jogot. A választás tisztessége miatt álláspontja szerint a fenti törvénymódosításokat nem lehetett volna alkalmazni a folyamatban lévő ügyekre, amely olyan érdemi változást jelentett, amelyet a jogorvoslati fórumok még nem tudtak figyelembe venni. Az indítványozó1. szerint a hivatkozott alaptörvény-ellenességet az is megalapozza, hogy nem látható előre, hogy a közös szavazás milyen hatással lesz a népképviseleti választásra és a népszavazásra, valamint arra, hogy az „összemosódott kampány" milyen hatással lesz a választópolgárok „tisztességes és tiszta választáshoz fűződő" alapjogára.

[7] 2.3. Az indítványozó1. szerint az Országgyűlés nem járt el megfelelően, amikor az OGYhat.-ban meghatározta az országos népszavazás lebonyolításának költségvetését. A népszavazási költségvetés a Kormány számára álláspontja szerint korlátlan jogot biztosít a költségek alakításában, mert az OGYhat. a rendelkezésre bocsátott pénzösszeget nem bontja le tételesen a felhasználási cél szempontjából, és ezáltal a külső kontroll és transzparencia sem érvényesül. Utal az indítványozó1. az emelkedő inflációra és az egyéb pénzügyi-gazdasági externáliákra (például: nyomdaipari költségnövekmény), amelyekből arra lehet következtetni, hogy a költségek magasabbak lesznek az OGYhat.-ban rögzítetteknél; valamint arra, hogy egyidejűleg a Nemzeti Választási Iroda nem kapott forrást a választások lebonyolítására, amely a továbbiakban a Kormány vagy az Országgyűlés diszkrecionális döntésétől függ. Az indítványozó1. szerint kérdéses, hogy az országos népszavazás elrendeléséről szóló 8/2016. (V. 10.) OGY határozathoz képest az OGYhat. miért 2,4-szer nagyobb költséget határoz meg; valamint, hogy az együttes lebonyolítás ellenére miért növekednek az országgyűlési képviselők általános választásának költségei további 5 566 500 000 Ft-tal. Mindezek alapján az OGYhat. nem tett eleget az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdése szerinti követelményeknek.

[8] 3. Az indítványozó2. előadta, hogy az OGYhat. meghozatalakor az Országgyűlés eljárásában aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a Kúria Knk. IV.40.645/2021/19. számú határozatában foglaltakkal szemben nem voltak biztosítva kellő garanciák és a korábban eljáró „jogorvoslati szervek hatáskörén kívül eső körülmények" érdemi vizsgálata elmaradt. A Kúria döntése szerint „A választópolgári népszavazási kezdeményezés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás Alaptörvényen alapuló közjogi következményei eltérőek, ezért feltételeinek vizsgálata is eltérő." Az indítványozó2. szerint egyértelműen látszik a Kúria azon alapjogi álláspontja, hogy a mérlegelés alapján elrendelhető népszavazások esetében az Országgyűlés végzi el a jogorvoslati szervek jogszerűségi vizsgálatát az Alaptörvény 8. cikk (1)–(3) bekezdésével kapcsolatban. Az indítványozó2. szerint erre nem került sor, ami komoly alkotmányossági aggályokat vet fel, hiszen a hitelesítés egy részére érdemben nem került sor.

[9] Mindezek az indítványozó2. szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1), (3) és (4) bekezdéseit, XXIII. cikk (7) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdését.

[10] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya azonos, ezért azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

[11] Az igazságügyi miniszter elküldte az üggyel kapcsolatos szakmai álláspontját az Alkotmánybíróság részére.

II.

[12] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokkal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.
[…]
(3) A közhatalom forrása a nép.
(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja."

„E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jo-

gokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát."

„N) cikk (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.
(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős."

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.
[…]
(7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó."

„XXVIII. cikk (1) 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."

„2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják."

[13] 2. A támadott OGYhat. szövege:

„32/2021. (XI. 30.) OGY határozat országos népszavazás elrendeléséről
Az Országgyűlés a Magyarország Kormánya által az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése, továbbá a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény rendelkezései alapján benyújtott országos népszavazási kezdeményezésekről a következő döntéseket hozza:

1. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.
2. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.
3. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.
4. Az Országgyűlés megvizsgálta a »Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?« kérdést, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az országos népszavazást elrendeli.
Az országos népszavazás lebonyolításának költségvetése – az egy naptári napon szavazásra bocsátott kérdések számától függetlenül – 12 686 900 000 forint. Abban az esetben, ha a népszavazást az országgyűlési képviselők általános választásának napján, közös eljárásban kell megtartani, akkor az országgyűlési képviselők általános választása lebonyolításának a költsége – az együttes lebonyolítás többletköltsége miatt – további 5 566 500 000 forinttal növekszik.”

III.

[14] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványok megfelelnek-e az előírt formai jogszabályi feltételeknek.

[15] Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörei között az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálatát külön nem nevesíti, pusztán arról rendelkezik a 24. cikk (2) bekezdés *g)* pontjában, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve a sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

[16] Az Abtv. mint sarkalatos törvény 33. § (1) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés népszavazást elrendelő […] határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés […] Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára harminc napon belül felülvizsgálja. Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie.”

[17] Ebben a tekintetben tehát az Alkotmánybíróságnak elsősorban az indítványozók indítványozói jogosultságát és az indítványok határidőben történő beérkezését kellett megvizsgálnia {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [20]}.

[18] 1.1. Az Abtv. alapján ilyen típusú kérelem benyújtására „bárki" jogosult, azaz ennél az indítványnál a törvény nem követel meg speciális indítványozói jogosultságot, így mindenki jogosult indítványozóként fellépni. E szabály alkotmányos indoka az, hogy a népszavazás mint a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye valamennyi választópolgár részvételi jogát magában foglalja, ezért indokolatlan lett volna az indítványozói kör bármiféle törvényi szűkítése. Ebből fakadóan a népszavazást elrendelő vagy azt elutasító országgyűlési határozatot érintő felülvizsgálati eljárásban az Alkotmánybíróság nem folytat érintettségi vizsgálatot {vö. 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az indítványozók a személyes adataikat megjelölték, további igazolásra nincs szükség, így ezen törvényi feltételnek az indítványozók eleget tettek.

[19] 1.2. Az Abtv. 33. § (1) bekezdésében foglalt második feltétel az, hogy az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő tizenöt napon belül be kell érkeznie az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlési határozat közzétételére 2021. november 30. napján került sor a Magyar Közlöny 217. számában, ennek megfelelően az indítvány benyújtására nyitva álló határidő utolsó napja 2021. december 15. napja. Az indítványozó1. 2021. december 10-én személyesen, az indítványozó2. postai úton nyújtotta be indítványát, amely 2021. december 15-én érkezett meg, ezért az indítványok határidőben érkezettnek tekinthetőek.

[20] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá azt is, hogy a benyújtott indítványok az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősülnek, mivel tartalmazzák az Abtv. 33. §-a szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott OGYhat. alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtést, valamint az indítványok kifejezett kérelmet fogalmaznak meg az OGYhat. megsemmisítésére.

IV.

[21] 1. Az indítványok az alábbiak miatt nem megalapozottak.

[22] 1.1. Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése kinyilvánítja, hogy Magyarországon a közhatalom forrása a nép (népszuverenitás elve). A (4) bekezdés értelmében a nép a hatalmát választott képviselői útján (közvetett demokrácia), kivételesen közvetlenül gyakorolja (közvetlen demokrácia). Amikor az Országgyűlés az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésében biztosított jogkörét gyakorolja, valójában arról hoz határozatot, hogy egy adott kérdésben a nép, vagyis a választópolgárok közössége megnyilvánulhasson {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]}.

[23] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 33. §-ában foglalt hatáskörét az a követelmény határozza meg, hogy a közhatalom-gyakorlás visszaszármaztatása a népre, illetve ennek megtagadása kizárólag alkotmányos keretek között történhet. Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adó döntésének jogkövetkezményeit az Országgyűlésnek kell levonnia akár az eljárási rend megsértésének kiküszöbölésével, akár a figyelembe nem vett, megváltozott körülmények mérlegelésének bevonásával (újratárgyalás). Ellenben az Alkotmánybíróság az OGYhat. helybenhagyásával megnyitja az utat ahhoz, hogy a köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés *e)* pontjában írt jogkörével élve kitűzze az országos népszavazás időpontját {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [27]}.

[24] 1.2. Az Alkotmánybíróság a 12/2016. (VI. 22.) AB határozatában az Abtv. 33. §-a egyes rendelkezéseinek tartalmát részletesen elemezte annak érdekében, hogy az alkotmányossági vizsgálat terjedelme pontosan meghatározható legyen. „Az Abtv. 33. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés népszavazást elrendelő (vagy elutasító) határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés (vagy elutasítás) Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében vizsgálja felül. E rendelkezés tehát arról szól, hogy az Alkotmánybíróság lényegében a népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési eljárás alkotmányosságát és törvényességét vizsgálja felül. Ez egy, az Országgyűlési határozat érdemét nem érintő vizsgálatot jelent." {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [29]}

[25] Rögzítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy az előbbitől „különböző természetű alkotmányossági kontrollt szabályoz az Abtv. 33. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint »[a]z (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést ér-

demben befolyásolhatja«. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a (2) bekezdésben szabályozott vizsgálat tárgya az OGYhat. érdemét érintő kérdés, azaz lényegében egy tartalmi vizsgálat. Ugyanakkor ezen érdemi alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme időben és lényegét érintően (tartalmában) is szűkített: *a)* kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges, és *b)* csak akkor kerülhet rá sor, ha a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, valamint *c)* további lényegi feltétel, hogy ez a körülményváltozás olyan legyen, amely a döntést érdemben befolyásolhatta." {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}

[26] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekinti azt a korábbi megállapítást, hogy „az Abtv. 33. § (3) bekezdése az érdemi vizsgálattal kapcsolatban további szűkítést tartalmaz: ugyanis az Alkotmánybíróság nem vizsgálja azt az indítványt, amelyben *a)* az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve *b)* a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik." {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}

[27] 2. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó1.-nek az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésével összefüggésben felhozott érveit vizsgálta. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti lényeges változásnak a népszavazási kérdések hitelesítésének jellemző sajátosságaiból és a 12/2016. (VI. 22.) AB határozatban foglaltakból is fakadóan az Országgyűlés feladat- és hatásköreivel, az Alaptörvény szerinti tiltott népszavazási tárgykörökkel vagy a népszavazás Nsztv. szerinti egyéb feltételeivel összefüggésben szükséges fennállnia. Megállapítja az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó1. az általa előadottak egy részét elsősorban sajtóértesülésekre alapozta, illetve olyan többlépcsős hipotetikus érvrendszert állított fel, amely valóságtartalmának feltárása egyrészt kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén, másrészt az objektíve sem lehetséges.

[28] Az indítványozó1. által a jogállamiság kapcsán felhozottakkal összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy abban az esetben, ha az esetlegesen érvényes népszavazáson ténylegesen a „nem" válaszok kerülnének többségbe, a jogalkotónak továbbra is módjában állna a népszavazás eredményének megfelelő, ugyanakkor az Alaptörvénnyel – és így az E) cikken keresztül az európai uniós jogrenddel – is konform, a jogállamiság kritériumaival összeegyeztethető jogalkotói megoldást találnia. Az érvényes és eredményes országos népszavazás

alapján megalkotott jogszabály alkotmányossági felülvizsgálata később arra irányuló indítvány esetén lehet alkotmánybírósági eljárás tárgya {vö. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [46]}.

[29] Az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy annak ténye már az indítványban foglaltak szerint is a kúriai eljárást megelőzően, 2021 júliusában is ismert volt, így önmagában az, hogy az eljárás annak szabályai szerint új szakaszba lépett, nem jelenti a körülmények lényeges változását. Az, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdések érintik ezen eljárást, ebből következően pedig kihathatnának a jogállamisági mechanizmus eljárásra és így érdemi hatással lehetnek a Magyarországnak nyújtott támogatások folyósítása által a magyar költségvetésre, hipotetikus, az indítvány alapján nem igazolt feltevésként értékelhetők.

[30] Mindezekre tekintettel azon érvek, amelyek a jogállamisági mechanizmusra, a kötelezettségszegési eljárásra, illetve a népszavazás hátrányos gazdasági következményeire vonatkoznak, ténylegesen nem jelentenek az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti lényeges, érdemi változást, az előadottak nem idézik elő az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének sérelmét. Az indítványt e tekintetben az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

[31] 3. Az indítványozó1. szerint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (7) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, valamint 2. cikk (1) bekezdését sérti, hogy népszavazás és országgyűlési képviselők választása azonos napon tartható.

[32] Az indítványozó1. szerint a két jogintézmény: az országgyűlési képviselők választása és népszavazás azonos napon tartása alaptörvény-ellenesen „összemossa” a két jogintézményt, amely alkalmas a választók befolyásolására és sérti, kétségbe vonja a választások tisztaságát, valamint külső befolyásmentességét, ezért az OGYhat. alaptörvény-ellenes.

[33] Kétségtelen, hogy a népszavazás és az országgyűlési képviselők választásának azonos napon tartása új lehetőség a magyar közjogi rendszerben, amelynek jogi akadályát a 2021. évi CXVIII. törvény és a 2021. évi CXVII. törvény szüntette meg. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróságnak a népszavazást elrendelő OGYhat. Abtv. 33. §-a szerinti vizsgálatát kell elvégeznie. Az Országgyűlés az OGYhat.-ban arról döntött, hogy elrendeli a népszavazást, de arról nem, hogy ez pontosan mely napon kerüljön megtartásra. Bár az OGYhat. utal arra, hogy akár egy napon is tartható a népszavazás az országgyűlési képviselők választásával, azt csak feltételes lehetőségként kezeli, nem tényként: az OGYhat. 4. pontjának második bekezdése „[a]bban az esetben, ha a népszavazást az országgyűlési képviselők általános választásának napján, közös eljárásban kell

megtartani, […]". Ebből következően az a kérdés, hogy egy azonos napon tartott népszavazás és országgyűlési képviselői választás mennyiben befolyásolja kölcsönösen egymást, ebben az eljárásban nem vizsgálható. A két jogintézmény azonos napon történő megtartásával kapcsolatos kérdéseket külön eljárásban, arra irányuló indítvány alapján lehetne vizsgálni. Az indítvány azon elemei, amelyek bármilyen jogsértés kihatását feltételezik az országgyűlési képviselők választásán és a népszavazás tartásán, elsősorban a választás során, konkrét esetben vizsgálhatók. Összefoglalva, potenciálisan a két jogintézmény azonos napon történő alkalmazása jelen eljárásban nem képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát, mert a népszavazás kitűzésének időpontját nem az OGYhat. állapítja meg. Az OGYhat. elrendeli a népszavazás tartását és az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban ez a jogi aktus vizsgálható, de az indítvány ezen részében felvetett érvek és az OGYhat. között az Abtv. 33. §-a szerinti eljárás szempontjából érdemi összefüggés nem állapítható meg.

[34] Az indítványozó1. álláspontja szerint az indítvány érdemi elbírálását megalapozó tény, hogy az Országgyűlés 2021. november 20-i hatállyal az országos népszavazási eljárás módosításáról szóló 2021. évi CXVIII. törvénnyel és az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvénnyel módosította a Ve.-t, valamint az Nsztv.-t. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá. Az Abtv. 33. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés, miszerint „[a]z (1) bekezdésben meghatározott eljárásban az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja". Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. 33. § (2) bekezdése szerinti vizsgálat során az időbeli tényezőnek akkor lehetne jelentőséget tulajdonítani, ha az a körülményekben, konkrétan a kérdések hitelesítése szempontjából lényeges változást okozott volna. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy nem is kellett a kúriai eljárásban ezen körülményekre tekintettel lenni, mivel a jelen ügy alapjául szolgáló jogi eljárások egyikének sem a népszavazás kitűzése a tárgya, hanem a népszavazási kérdések hitelesítése.

[35] 4. Az indítványozó1. álláspontja szerint az Országgyűlés a népszavazás költségvetésének meghatározásakor nem tett eleget az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodási elv követelményének, amelynek érvényre juttatása az Országgyűlést

és Kormányt közösen terheli. E körben egyrészt a népszavazás lebonyolítására szánt költségvetési összeget és annak rendelkezésre állását, másrészt a népszavazás költségvetésének korlátlan alakíthatóságát vitatja.

[36] Az Nsztv. 27. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés népszavazás elrendeléséről szóló határozatának rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről. Az OGYhat. 4. pontja ennek a követelménynek eleget tesz, mert akként rendelkezik, hogy „[a]z országos népszavazás lebonyolításának költségvetése – az egy naptári napon szavazásra bocsátott kérdések számától függetlenül – 12 686 900 000 forint. Abban az esetben, ha a népszavazást az országgyűlési képviselők általános választásának napján, közös eljárásban kell megtartani, akkor az országgyűlési képviselők általános választása lebonyolításának a költsége – az együttes lebonyolítás többletköltsége miatt – további 5 566 500 000 forinttal növekszik."

[37] Az Nsztv. 27. § (1) bekezdéséből tehát az Országgyűlésre a népszavazás költségvetését illetően az a jogalkotási feladat hárul, hogy a népszavazás elrendeléséről szóló határozatban rendelkezzen a népszavazás költségvetéséről, azonban e rendelkezési kötelezettségen kívül további követelmény sem az Alaptörvényben, sem más jogszabályban nem került meghatározásra. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a alapján az OGYhat. alkotmányossági és törvényességi felülvizsgálatát végzi, így egyéb előírás hiányában kizárólag az Nsztv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak teljesülését vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság vizsgálata sem a költségvetés mértékére, sem a költségvetésben megjelölt összeg tényleges rendelkezésre állására nem terjedhet ki, és jelen eljárásban azt a körülményt sem értékelheti, hogy a költségvetésről való döntés az Országgyűlés diszkrecionális jogkörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány e vonatkozásban sem adott érdemi vizsgálatra okot.

[38] 5. Az indítványozó2. indítványában azt sérelmezte, hogy az Országgyűlés a népszavazás elrendelésekor nem vizsgálta azt a körülményt, amit a Kúria a Knk.IV.40.645/2021/19. számú határozatának indokolásában (Indokolás [30], [32], [70]) kifejtett a népszavazási kérdés hitelesítése kapcsán. Az Abtv. 33. § (3) bekezdése kizárja azt, hogy az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja azt az indítványt, amely „a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik". Az Abtv. 33. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatát az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében vizsgálja felül. Az Alkotmánybíróság mércéi ezen eljárásban tehát az Alaptörvény és az eljárásra vonatkozó jogi normák. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy indítványozó2. által előadott eljá-

rási kifogások nem az Alaptörvényből és az eljárásra alkalmazandó Nsztv.-ből, valamint az Országgyűlés döntéshozatali eljárására vonatkozó előírásokból fakadnak, hanem csupán a Kúria döntéseiből kiolvasható követelmények, így azok jelen alkotmányossági eljárásban nem kérhetőek számon. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1), (3) és (4) bekezdéseinek, a XXIII. cikk (7) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésének megsértésére hivatkozó indítványelemek vonatkozásában nem tudott érdemi vizsgálatot lefolytatni.

[39] 6. Mindezekre tekintettel az Abtv. 41. § (4) bekezdése, valamint 65. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés 32/2021. (XI. 20.) OGY határozatát helybenhagyta.

V.

[40] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. január 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Handó Tünde* alkotmánybíró helyett
Dr. Sulyok Tamás s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Horváth Attila* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Juhász Imre* alkotmánybíró helyett
Dr. Sulyok Tamás s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Juhász Miklós* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: VI/4778/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 2. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2/2022. (II. 10.) AB HATÁROZATA

az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdésének „és a megismételt" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Handó Tünde* és *dr. Horváth Attila* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdésének „és a megismételt" szövegrésze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes, és ezért azt megsemmisíti. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „E törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni."

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 271. § (1) bekezdésének „és a megismételt" szövegrésze a Szegedi Törvényszék előtt 101.K.701.478/2020. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási perben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Szegedi Törvényszék normakontroll-eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján. A bírói indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 271. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését,

XIII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkébe, továbbá Első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütközése okán az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, és ezért azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg. A kérelem a támadott jogszabályi rendelkezés egyedi és általános alkalmazási tilalmának elrendelésére is kiterjedt.

[2] 2. Az alapügy tényállását az Alkotmánybíróság a bírói indítvány alapján a következőképpen állapította meg.

[3] 2.1. Az alapügy felperesét mint adózót a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-budapesti Igazgatósága (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzésre választotta ki általános forgalmi adó (a továbbiakban: áfa) adónemben 2010. július–október időszakra nézve. Az utólagos ellenőrzés 2011. január 27-én indult a megbízólevél átadásával az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) alapján, és azt tárta fel, hogy a felperes által beszerzett termékek egy része valójában nem a felperesnek számlázó vállalkozásoktól származott. Az elsőfokú adóhatóság 2015. október 8-án kelt 11/43/390022/1167. számú határozatával a felperes terhére adóhiányt, késedelmi pótlékot és adóbírságot állapított meg arra a törvénysértésre alapítva, hogy a felperes az előbbi időszakra beadott áfabevallásaiban jogellenesen gyakorolta adólevonási jogát. A felperes fellebbezésére eljáró Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága 2015 decemberében a késedelmi pótlék megváltoztatásával az elsőfokú határozatot helybenhagyta 3144716596 számú határozatával.

[4] A felperes keresete alapján eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: KMB) 2018. március 2-ai 19.K.30.528/2016/48. számú jogerős ítéletével a másodfokon hozott határozatot hatályon kívül helyezte, és a másodfokon eljáró adóhatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

[5] A megismételt eljárást az adóigazgatási szervezetrendszer átalakítását követően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) a régi Art. szerint folytatta le, és ennek megfelelően hozott új másodfokú határozatot 2234161804 szám alatt 2018. március 5-én, ami 2018. március 7-én vált jogerőssé. Az indokolás megváltoztatása nélkül előző döntését helybenhagyta.

[6] A felperes keresete alapján eljáró KMB 2018. július 5-ei 30.K.30.367/2019/11. számú jogerős ítéletével a második másodfokú határozatot hatályon kívül helyezte, és a másodfokú adóhatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A KMB

indokolása szerint az adóhatóság pár nap alatt csak formálisan tett eleget a bírósági kötelezésnek. Az előbbi ítélet kihirdetését követő első munkanapon meghozott határozata nagyrészt szó szerint egyezik az első másodfokú határozattal. A KMB azt állapította meg, hogy a másodfokú adóhatóság helyesen a régi Art.-t és nem az Art.-t alkalmazta, mert kizárólag a másodfokú eljárást kellett megismételni.

[7] A másodfokú adóhatóság felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria 2020. május 7-ei Kfv.I.35.574/2019/11. számú ítéletével, amelyet 2020. június 10-én kézbesítettek, hatályában fenntartotta a KMB döntését. Ugyanakkor indokolásában azt állapította meg, hogy az Art. 271. § (1) bekezdése értelmében az új szabályozás szerint kellett volna eljárnia az adóhatóságnak, hiszen a megismételt eljárásra 2018. január 1-jét követően került sor.

[8] A másodfokú adóhatóság harmadik másodfokú határozatával, amelynek száma 4319058706, az elsőfokú határozatot a késedelmi pótlék megváltoztatása mellett helybenhagyta 2020. július 30-án kelt, 2020. augusztus 6-án kézbesített határozatával. Ennek megfelelően a felperest 72 353 000 Ft adóhiány, 54 264 000 Ft adóbírság és 16 030 000 Ft késedelmi pótlék megfizetésének a kötelezettsége terheli a végleges hatósági döntés szerint.

[9] 2.2. A felperes a többször pontosított és kiegészített keresetében a 4319058706 számú másodfokú határozat elsőfokú határozatra kiterjedő hatályú megsemmisítését kérte, többek között arra hivatkozva, hogy az adóhatóság adómegállapításhoz való joga a régi Art. 164. § (1) és (5) bekezdései alapján a határozat keltét megelőzően elévült, ezért az alperes határozatának érdemben történő vizsgálatára nincs lehetőség. Az adómegállapításhoz való jog elévülése kapcsán vitatta mind az elévülés bírósági felülvizsgálatra tekintettel történő meghosszabbodásával, mind nyugvásával kapcsolatos adóhatósági jogértelmezést. Arra az esetre, ha a bíróság a jogértelmezésével nem értene egyet, az Art. 271. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezését kérte.

[10] 3. A fenti előzményeket követően fordult a Szegedi Törvényszék az Alkotmánybírósághoz a 101.K.701.478/2020/29. számú végzéssel.

[11] 3.1. A bírói indítvány számításokkal alátámasztott tényként rögzítette, hogy a régi Art. szerint az adó megállapításához való jog a harmadik másodfokú határozat kelte előtt akkor is több mint egy hónappal elévült, ha – a felperes jogértelmezésével szemben – az elévülés valamennyi, az adóhatóság határozatainak felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás időtartama alatt nyugodott. A régi Art.

szerint az elévülési idő meghosszabbodása nem vonatkozott a felperes ügyére, mert a meghosszabbodást törvénybe iktató szabályt a jogalkotó úgy léptette hatályba, hogy azt csak a módosítás hatálybalépését követően (2012. január 1.) indult eljárásokban kellett alkalmazni. A felperes ellenőrzése azonban ezt megelőzően kezdődött 2011 januárjában.

[12] Azt is előadta az indítványozó bíróság, hogy – figyelemmel a Kúria gyakorlatára – az Art. hatályba léptető rendelkezése nem ad lehetőséget olyan törvényértelmezésre, amely lehetővé tenné a régi Art. elévülésre vonatkozó szabályainak alapügyben való alkalmazását. Az Art. 271. § (1) bekezdése következtében tehát a Kúria által megerősítetten törvényből fakadó kötelezettség az Art. elévülési rezsimjét és kifejezetten az annak részét képező 203. § (7) bekezdés *c)* pontját első alkalommal alkalmazni, függetlenül attól, hogy az adóigazgatási eljárás a régi Art. időbeli hatálya alatt vette kezdetét. Kizárólag ebből következik, hogy az elévülési idő 12 hónappal meghosszabbodott a felperes ügyében, így lehetőséget kapott az adóhatóság a súlyos megállapításokat tartalmazó határozat ismételt meghozatalára.

[13] 3.2. Az indítvány szerint a támadott szabály megvalósítja a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét jelenti. Az adó megállapításához való jog elévülése ugyanis anyagi jogi szabály. A régi Art. szerint a felperes adóügye már elévült a harmadik másodfokú határozat meghozatala előtt. A törvényalkotó azonban úgy léptette hatályba az Art.-t, hogy azzal 12 hónapra megnyitotta a már elévült, lezárt adóidőszakot. Ezt kihasználva hozott a másodfokú adóhatóság a felperes számára adójogi szankciókat is tartalmazó határozatot. Ezzel a jogalkotó megsértette az elévülés funkcióját, és nemcsak az Alaptörvény elfogadását megelőzően, hanem az azt követően hozott alkotmánybírósági határozatokkal is szembehelyezkedett.

[14] A sérelmezett szabály ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével is. Ahogyan az Alkotmánybíróság a csatornabírsággal kapcsolatos döntéseiben kimondta, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, a bíróságok pedig ennek túllépését ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. Ezzel nem egyeztethető össze az sem, hogy a törvényhozó „visszamenőlegesen hosszabbította meg az adóhatóság adómegállapítási jogának elévülési idejét az eljárás hosszát kiszámíthatatlanná téve, olyan eljárási rendet alkotott, amely sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Ez az eljárásrend lehetővé teszi a hatóság számára, hogy saját mulasztásának következményeit az ügyfélre terhelje, ami ellentétes a 3353/2017. (XII. 22.) számú AB határozatának [18] pontjában lefektetett elvekkel."

[15] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére nézve az indítványozó azt adta elő, hogy az elévülés alanyi jogként illeti meg a címzettet. „Az elévülés intézménye a tulajdonvédelem körébe vonatható tételeket (levont adót, adóbírságot, késedelmi pótlékot) is védi, amelyet az adóhatóság elmulasztott időben érvényesíteni, kiróni." A támadott szabály azáltal, hogy „a korábbi szabályokhoz képest hosszabb elévülési időt határoz meg, alkotmányos ok nélkül beavatkozik az adóalanyok már megszerzett tulajdonába is".

[16] Az EJEE 6. cikkébe, továbbá Első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkébe ütközéssel kapcsolatban az indítványt azzal támasztotta alá a kezdeményező bíróság, amit az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) egyik eseti döntésében kimondott az orosz hatóságok elévülésre vonatkozó joggyakorlatának visszamenőleges megváltozásával kapcsolatban. Az indítvány ezt úgy foglalta össze, hogy az EJEB szerint adózási ügyben „az elévülési idő visszamenőleges megváltoztatásával sérülnek […] az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből folyó azon követelmények, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia a büntetendő cselekményeket, ezeknek meg kell felelnie az előreláthatóság követelményének, a tulajdon adóztatási célból való korlátozásának pedig csak közérdekből, törvényben meghatározott feltételekkel, a nemzetközi jog általános elveinek, valamint a közösségi érdek és az egyén alapvető jogainak védelme közötti méltányos egyensúly betartásával kerülhet sor".

[17] 3.3. Az indítvány végül arra is kitért, hogy ha a megsemmisítésre irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság nem tartaná megalapozottnak, mert úgy ítélné meg, hogy lehetőség van a sérelmezett norma alaptörvénykonform értelmezésére, akkor hivatalból alkotmányos követelményt állapítson meg.

II.

[18] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár."

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."

[19] 2. Az Art. sérelmezett rendelkezése:

„271. § (1) E törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni."

III.

[20] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben lefektetett formai és tartalmi kritériumoknak {a feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [9]}.

[21] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság a peres eljárás felfüggesztése mellett végzéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét biztosító egyik alaptörvényi és Abtv.-beli szabályt is megjelölte. Az indítvány alaptörvény-ellenesség, illetve nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, valamint általános és egyedi alkalmazási tilalom elrendelésére irányult. A bíróság az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó szabályt támadta oly módon, hogy alkotmányjogilag értékelhető indokolást adott elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (2) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével és XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az indítvány tehát megfelelt a határozott kérelem követelményének [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

[22] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy az Art. indítvánnyal támadott rendelkezése a hatásköri korlát [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] alkalmazási hatálya alá tartozik-e, hiszen az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában meghatározott hatáskörgyakorlása során az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, és a bírói indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, XIII. cikk (1) bekezdésének és XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott a nemzetközi szerződésbe ütközés mellett.

[23] 2.1. Először arra szükséges emlékeztetni, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot korlátozó szabály alkalmazási hatályát az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával összhangban megszorítóan értelmezi {a megszorító értelmezés elvét lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; lásd még például: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [36]}. Ennek megfelelően a hatásköri korlátra vonatkozó állandó gyakorlat részét képezi az a megállapítás, miszerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája zártkörű, tehát az alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő kivételes rezsimbe, vagyis az alkotmánybírósági kontroll alól részben kivont törvények közé kizárólag a felsorolt normák tartoznak, annak hatóköre nem bővíthető (lásd összefoglaló jelleggel: Abh., Indokolás [35]–[41]). Ez alól a fő szabály alól az Alkotmánybíróság két elvi kivételt tett. Az egyik értelmében a korlát akkor terjed ki a felsorolt pénzügyi tárgyú törvények szabályai és felhatalmazó rendelkezései alapján megalkotott törvénynél alacsonyabb szintű végrehajtási természetű jogforrásra is, ha a vizsgálandó alkotmányossági probléma kizárólag a pénzügyi tárgyú törvény szabályaival együtt értelmezhető. A másik szerint különleges jogrend idején a Kormány által a listában szereplő törvényhozási tárgykörökben alkotott rendeleteket úgy kell kezelni a hatásköri korláttal összefüggésben, mintha törvényekről lenne szó {lásd először: 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [17]–[27]}.

[24] Az Alkotmánybíróság a megszorító értelmezés nyomán haladva azt is kidolgozta már, hogy a zártkörű felsorolásban szereplő törvények egyes normái tartalmi vizsgálat alapján sorolandók a korlátozás hatálya alá. Ily módon érvényesül a hatásköri korlát jelentésének a kibontásakor a tartalom elsődlegessége a formával szemben. Ezt az értelmezési (alap)elvet alkalmazva a kérdés tehát nem az, hogy melyik törvény, hanem az, hogy a zártkörű felsorolásban szereplő törvény melyik rendelkezése tartozik a kivételes rezsimbe {a tartalmi vizsgálat elvét legutóbb megerősítette: 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [73]}. Ennek megfelelően a testület nem sorolta a hatásköri korlát hatálya alá például a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény adott ügyekben sérelmezett normáit {lásd: 3264/2017. (X. 19.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; Abh., Indokolás [42]–[47]}.

[25] Az adójogi szabályokkal kapcsolatban kifejezetten azt mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényállásához. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókö-

telezettség keletkezik. Ezek közé tartoznak különösen az alanyra, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések {lásd: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]; 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]; Abh., Indokolás [39]}.

[26] 2.2. Az Alkotmánybíróság rávetítette a hatásköri korlátra vonatkozó állandó gyakorlatát a sérelmezett szabályra.

[27] A vizsgálat során az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt állapította meg, hogy a sérelmezett norma az Art.-ben található, amely a hatásköri korlát alá eső törvények zártkörű listájában nem szerepel. Az Art. nem rendelkezik központi vagy helyi adónemről, illetékről, járulékról és vámról. A központi költségvetésről és annak végrehajtásáról (zárszámadásról) sem szól. Az Art. alapvetően azokat az eljárási szabályokat rögzíti, amelyeknek megfelelően a különböző közterhek jogszerűen teljesíthetők, megfizethetők az államháztartásba. Ennek értelmében adóeljárási kódexről van szó, azzal, hogy adóeljárási rendelkezéseket más jogszabályok is tartalmaznak, és az Art. is magában foglal néhány anyagi jogi hatást kifejtő jogintézményt. Az egyik ilyen szabálycsoport pontosan az adó megállapításához való jog elévülése (az anyagi jogi minősítést lásd a jelen határozat indokolásának IV/2.1. pontjában, Indokolás [39] és köv.). Ez az elévülés nem valamelyik közteher – például az alapügyben szereplő áfa – anyagi jogi fizetési kötelezettségének keletkezéséről, illetve ahhoz kapcsolódó törvényi tényállási elemről rendelkezik. Éppen ellenkezőleg: az Art. tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi közteher megfizetésének a kötelezettségét szünteti meg az idő múlására tekintettel, a jogbiztonság alkotmányos értékével összhangban. Az egyértelmű, hogy az Art.-ben foglalt sérelmezett norma nem tekinthető olyan alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt végrehajtási szabálynak, amely valamely felsorolt törvény szabályával együtt lenne értelmezhető. Az Art. nem rendelet, ezért a különleges jogrendben alkotott rendeletekkel kapcsolatos kivétel nem értelmezhető az esetében.

[28] Elvi kivétel hiányában az Alkotmánybíróság azt állapította meg megszorító értelmezésének megfelelően, hogy az Art.-ben található sérelmezett norma nem esik a hatásköri korlát [Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés] alkalmazási hatálya alá. Ezért a hatásköri korlát nem gátolta, hogy az Alkotmánybíróság az Art. 271. § (1) bekezdését érdemben felülvizsgálja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése és XXIV. cikk (1) bekezdése alapján.

[29] 3. A fentiek értelmében nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján érdemi vizsgálatot folytasson le

az Art. 271. § (1) bekezdése felett. A pénzügyminiszter szakmai álláspontját, amely szerint elsődlegesen az indítvány elutasítása, másodlagosan a bírói kezdeményezésben előadott alkotmányos követelmény lefektetése lenne indokolt, az Alkotmánybíróság az indokolás IV. pontjában (Indokolás [30] és köv.) írtak szerint figyelembe vette.

IV.

[30] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[31] Az Alkotmánybíróság először áttekintette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás, illetve jogalkalmazás tilalmával kapcsolatos gyakorlatát (lásd a jelen határozat indokolásának IV/1. pontjában, Indokolás [32] és köv.), ezt követően az alkotmányjogi kérdés megválaszolásához szükséges mértékben feltárta az adójogi elévülés természetét és a rá vonatkozó jogszabályi környezetet, különös tekintettel az indítványban vitatott meghosszabbodás esetére (lásd a jelen határozat indokolásának IV/2. pontjában, Indokolás [38] és köv.), majd a sérelmezett normát összevetette a visszaható hatály tilalmával (lásd a jelen határozat indokolásának IV/3. pontjában, Indokolás [48] és köv.).

[32] 1. Az Alkotmánybíróság röviden összefoglalta a visszaható hatály tilalmával kapcsolatos releváns gyakorlatát.

[33] 1.1. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak […] (38/2012. AB határozat, Indokolás [84]). […] A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [54]}

[34] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell […] (16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]).

Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg." {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51]; megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49]; lásd még: 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [54]; 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [24]–[26]}

[35] Az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve {lásd legutóbb: 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [27]–[33]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [56]–[61]}. Az előbb hivatkozott határozatokban rögzített állandó gyakorlatnak az is a részét képezi, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatálybalépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régitől eltérő vagy annál terhesebb anyagi jogi jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben.

[36] A visszaható hatály tilalma nemcsak a jogalkotásra, hanem a jogalkalmazásra is vonatkozik. Ezt legutóbb áfaügyben erősítette meg az Alkotmánybíróság. „Visszaható hatályú jogalkalmazást előíró kifejezett jogszabályi rendelkezés esetében a tilalom megsértésének oka a jogalkotásból eredeztethető. Ennek hiányában azonban a tilalom megsértése a jogértelmezés mikéntjének a kérdése, aminek alaptörvény-konformitását az Alkotmánybíróság szükség szerint alkotmányos követelmény előírásával tudja garantálni a támadott bírói döntés megsemmisítése mellett. Következésképpen akkor merül fel a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának a sérelme, ha a normát a jogalkalmazó szervek – erre irányuló kifejezett jogszabályi rendelkezés nélkül – úgy értelmezik, hogy azt a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoztatják." {3069/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [45]}

[37] 1.2. A fentiekből az következik, hogy a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának a sérelme különösen akkor merül fel, amikor egy jogi norma oly módon lép hatályba, hogy hátrányosan megváltoztatja a hatálybalépés időpontjában már

fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Ebben az esetben további kérdés, hogy a tilalom megsértésének oka valóban a jogalkotásból eredeztethető-e, vagy a jogalkalmazó szervek visszaható hatályú jogalkalmazást előíró kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában jutottak arra az eredményre, amely kimeríti a tilalomban foglaltakat. A tilalom megsértése akkor tudható be a jogalkotónak, amikor annyira konkrétan, illetve olyan mereven határozza meg a hátrányt okozó szabály visszaható hatályú alkalmazási kötelezettségét az anyagi jogi jellegű jogviszonyokban, hogy az kizárja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összeegyeztethető jogértelmezést.

[38] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági kérdések eldöntéséhez szükséges mértékben áttekintette a régi Art. és az Art. által biztosított jogszabályi környezetet. Ennek során a vizsgálat hangsúlyát a bírói indítvány keretei között arra helyezte, hogy feltárja az adó megállapításához való jog elévülésének jogi természetét (lásd a jelen határozat indokolásának IV/2.1. pontjában, Indokolás [39] és köv.), továbbá azt, hogy az elévülés fő szabály szerinti időtartama miként hosszabbodik meg azon oknál fogva, hogy a bíróság új eljárás lefolytatását rendeli el (lásd a jelen határozat indokolásának IV/2.2. pontjában, Indokolás [42] és köv.).

[39] 2.1. Az adójogi elévüléssel az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény hatálya alatt is foglalkozott érdemi döntéseiben, bár ezek tárgyát még a régi Art. rendelkezései képezték. Elsőként azt a határozatot szükséges felidézni, amelyben a testület a régi Art. azon szabályát vizsgálta felül a tulajdonhoz való jog, a diszkrimináció tilalma és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szempontjából, amely értelmében az adózó túlfizetését az adóhatóság hivatalból törli a visszaigényléséhez való jog elévülését követően, ha annak összegét nem tudja adótartozásra elszámolni. Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság megerősítette azon korábbi megállapításait, amelyek szerint „a követelések elévülésének törvényi szabályozása nem áll ellentétben egyetlen alkotmányos rendelkezéssel vagy alkotmányos elvvel sem, illetve közvetlen értékelhető összefüggés nem állapítható meg. […] nagyfokú a törvényhozó szabadsága a tekintetben, hogy az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátját (elévülés) milyen általános és különös törvényi szabályokba foglalja. Rámutatott arra is, hogy az elévülési idő letelte kettős következménnyel jár: nemcsak az esetleges adótúlfizetés visszaigényléséhez való jog évül el, hanem megszűnik az adóhatóságnak az a joga is, hogy az adókötelezettségek teljesítését ellenőrizze, jogszabálysértés esetén a bevallani elmulasztott adót, a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatást megállapítsa. Mindemellett az adójogviszony mindkét alanyának érdeke,

de a jogbiztonság szempontjából is fontos követelmény, hogy ne maradjanak fenn sokáig rendezetlen jogviszonyok." {3091/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [20]}

[40] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az adó megállapításához való jogot már minősítette az Alaptörvény hatálya alatt abból a szempontból, hogy az anyagi vagy eljárási természetű szabály-e. „Az adó megállapításához való jog elévülése […] az anyagi jogokra és kötelezettségekre vonatkozik. […] Ez az elévülés megfosztja az adóhatóságot attól a lehetőségtől, hogy gyakorolja feladat- és hatáskörét. […] Jogszerűtlen adózói magatartás esetében ez határolja be időben azt a kockázatot, ameddig az adózónak tartania kell az adóhatóság fellépésétől." {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [63]}

[41] Ezek alapján rögzíteni szükséges, hogy az adó megállapításához való jog elévülése annyiban anyagi jogi természetű szabály, amennyiben az idő múlására tekintettel gátat szab az adóalanyt terhelő fizetési kötelezettség, illetve az adóalanyt megillető jogosultság megállapíthatóságának. Ez az elévülés tehát azért minősül anyagi jogi jellegűnek, mert az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesíthetőségét szünteti meg, vagyis időkorlátok közé szorítja azok adójogi létszakaszát. Az adó megállapításához való jog elévülése ennek megfelelően anyagi jogi joghatást vált ki az adójogban, aminek legszembetűnőbb következménye az, hogy az elévült anyagi adófizetési kötelezettséget az adóalany nem köteles teljesíteni, és az állam közhatalmi eszközökkel azt nem kérheti számon rajta. Ezek alapján megállapítható, hogy az adó megállapításához való jog elévülése tulajdonképpen az idő múlásának anyagi adójogi jogkövetkezménye.

[42] 2.2. Az adó megállapításához való jog elévülésére vonatkozó szabályozás hagyományosan az adóeljárási kódexben foglal helyet a magyar adójogban. 2017. december 31-ig a régi Art. 164. §-a szólt, 2018. január 1-jétől az Art. 202–205. §-ai szólnak róla. Nem ez a jogintézmény az egyedüli példa arra, hogy anyagi joghatást kiváltó adójogi rendelkezés kerül(t) adóeljárási kódexbe. Az anyagi jogi szabályok Art.-be foglalásának magyarázatát az adja, hogy azok nem az egyik vagy a másik adónem tényállásához specifikusan, hanem az Art. tárgyi hatálya alá tartozó valamennyi közteherre generálisan vonatkoznak. Ennek megfelelően az adó megállapításához való jog elévülése is mindegyik közteher esetében kiváltja az előző pont szerinti anyagi jogkövetkezményt.

[43] Az anyagi jogi elévülés fő szabály szerinti időtartama az adójogban 1991. január 1. óta változatlanul 5 év. Az Art. 202. § (1) bekezdésében hatályos szabályt még a régi Art.-t megelőző adóeljárási törvény vezette be a lényeget tekintve a jelenlegivel azonos tartalommal [vesd össze: az adózás rendjéről szóló 1990. évi

XCI. törvény 95. § (1) bekezdés]. A hatályos rendelkezés úgy szól, hogy az „adó megállapításához való jog annak a naptári évnek az utolsó napjától számított 5 év elteltével évül el, amelyben az adóról bevallást, bejelentést kellett volna tenni, illetve bevallás, bejelentés hiányában az adót meg kellett volna fizetni". Az 5 éves időtartamot meghosszabbító és az elévülés nyugvását kiváltó okok, továbbá bizonyos bűncselekmények esetében az időtartamot eltérítő szabályok, valamint a nemzetközi vitarendezési eljárásra vonatkozó speciális előírások folyamatosan jelentek meg az adóeljárási kódex(ek)ben. Ezek közül az alábbi releváns a jelen ügyben.

[44] A törvényalkotó 2012. január 1-jei hatálybalépéssel emelte a régi Art. 164. § (13) bekezdés *c)* pontjába azt a szabályt, miszerint az adó megállapításához való jog elévülése meghosszabbodik, amennyiben az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során a bíróság új eljárás lefolytatását rendeli el. Eredetileg a meghosszabbodás 6 hónapos időtartamot fedett le [vesd össze: egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 347. §]. E törvénymódosításhoz speciális átmeneti rendelkezést fűzött a jogalkotó. A 6 hónapos meghosszabbodást a régi Art. 189. § (2) bekezdésébe a Módtv. 359. §-ával iktatott rendelkezés értelmében a 2012. január 1-jén vagy azt követően indult eljárásokban kellett először alkalmazni. Tehát azon korábban indult adóeljárásokban, amelyek még folyamatban voltak az új szabály hatálybalépése napján, az elévülés időtartama egy utóbb hozott bírósági döntés következében nem növekedett meg 6 hónappal.

[45] Az átmeneti rendelkezés nem szólt kifejezetten arról, hogy a megismételt eljárás esetén az alapeljárás vagy a megismételt eljárás kezdő időpontja az irányadó. A bírósági gyakorlat azzal a tartalommal válaszolta meg ezt az értelmezési kérdést, hogy mivel az alapeljárás a megismételt eljárással egységet képez, az alapeljárás kezdő időpontja a releváns (lásd: Kúria Kfv.V.35.270/2014/5. számú ítélete, megjelent: BH2015. 115.; Kúria Kfv.I.35.195/2014/4. számú ítélete). Ezzel azt az eredményt érték el, hogy annak ellenére sem hosszabbodott meg az elévülés 6 hónappal, hogy a megismételt adóeljárás 2012. január 1-jét követően indult, feltéve, hogy az alapeljárás ezen időpont előtt vette kezdetét. Összegezve: a folyamatban lévő adóeljárásokra nem hatott ki az adó megállapításához való jog elévülésének Módtv. szerinti meghosszabbodása.

[46] A törvényalkotó a 6 hónapos időtartamot 12 hónapra emelte 2015. január 1-jével (lásd: az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2014. évi LXXIV. törvény 225. § 23. pontja), de továbbra is hatályában fenntartotta a régi Art. Módtv. 359. §-ával megállapított 189. § (2) bekezdését.

Ezt a bírói gyakorlat úgy értékelte, hogy az alapeljárás és a megismételt eljárás egységére alapított törvényértelmezés továbbra is fenntartható. Összegezve: a folyamatban lévő adóeljárásokban érvényesített anyagi jogi adókötelezettségeket vagy akár jogosultságokat az elévülés 12 hónapos meghosszabbodása sem érintette.

[47] Az Art. a meghosszabbodás 12 hónapos időtartamát és annak a bírói indítvány szerinti okát (a bíróság új adóigazgatási eljárás lefolytatását rendeli el) megőrizte [lásd: Art. 203. § (7) bekezdés *c)* pont]. Ezt a rendelkezést azonban – hasonlóan az Art. szabályainak túlnyomó többségéhez – a törvényalkotó úgy léptette hatályba 2018. január 1-jén, hogy kifejezetten rendelkezett arról, hogy azt nemcsak a hatálybalépését követően indult eljárásokban, hanem a megismételt eljárásokban is alkalmazni kell. Ezzel – az alap- és megismételt eljárás egységének elvét megbontva – azt az eredményt érte el a jogalkotó, hogy annak ellenére hosszabbodik meg az elévülés immár 12 hónappal a folyamatban lévő eljárásokban, hogy az alapeljárás még 2012. január 1-jét megelőzően indult, és hogy a törvénysértést is ezt megelőzően követte el az adózó, feltéve, hogy a megismételt eljárás 2018. január 1-jét követően kezdődik.

[48] 3. Az Alkotmánybíróság a sérelmezett normára vetítette a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmának előző pontban összefoglalt tartalmát a bírói indítványban elé tárt tényállásban. A jelen ügy sajátosságaira figyelemmel azt az alkotmányossági kérdést kellett eldöntenie a testületnek, hogy ezzel a tilalommal milyen viszonyban áll az a hatályba léptető rendelkezés, amely értelmében az elévülést – a bíróság által elrendelt új eljárásra tekintettel – 12 hónappal meghosszabbító szabályt első alkalommal annak ellenére is alkalmazni kell a felperes folyamatban lévő adóügyében, hogy a jogsértő magatartás és az adóeljárás kezdete óta közel egy évtized eltelt. Az elévülés meghosszabbodásának jogkövetkezménye pedig az, hogy kizárólag általa válik az adózó terhére joghatályos módon megállapíthatóvá az adóhiány és az azzal együtt járó adójogi szankciók köre. Enélkül az adó megállapításához való jog elévült volna a harmadjára megismételt másodfokú hatósági eljárás ideje alatt.

[49] 3.1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Art. 270. § (1) bekezdésének az alkalmazása anyagi jogi természetű hátrányt okoz-e.

[50] A pénzügyminiszter *amicus curiae* beadványa szerint „nem támasztható alá az indítványban megfogalmazott azon álláspont, hogy az elévülés meghosszabbodása hátrányos az adózókra nézve, hiszen annak épp az a célja, hogy az adózók szempontjából kedvező bírósági döntéseknek érvényt lehessen szerezni.

A tisztességes eljáráshoz való jogból álláspontom szerint épp az következik, hogy az adóhatóságra nézve hátrányos, az adózó javára kedvező jogerős bírósági döntéseknek még az elévülés áttörésével is érvényt lehessen szerezni, hiszen épp a tisztességes eljáráshoz való jog teszi szükségessé az elévülés áttörését."

[51] A miniszteri állásponttal összefüggésben az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a visszaható hatálynak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem minden esetben akadálya. A visszaható hatály tilalma ugyanis abban az értelemben is viszonylagos, hogy az nem terjed ki a kedvező hatást kifejtő visszaható hatályú jogalkotásra. Ez utóbbi esetben más alkotmányossági kérdések merülhetnek fel, így különösen az, hogy megkülönböztetéstől mentesen kell az előnyöket biztosítani, jóllehet ez a jelen ügy tárgyán kívül esik. Ugyancsak nem tartozik hozzá ehhez az eljáráshoz az az eset, amikor az adózó a mentességet vagy a kedvezményt az elévülés miatt nem tudja érvényesíteni. Ekkor az elévülés áttörésének az *amicus curiae*-ben felvetett szükségessége akár fel is merülhet alapjogi alapon. A bírói indítvány tükrében azonban ez is egy hipotetikus lehetőség. Mindazonáltal előre utal az Alkotmánybíróság arra, hogy azokban a folyamatban lévő megismételt eljárásokban, amelyekben a régi Art.-hez képest az Art. előnyösebb az adózó számára, bizonyos esetekben továbbra is alkalmazható lehet az új kódex (lásd: a jelen határozat indokolásának IV/3.4. pontja, Indokolás [60] és köv.).

[52] Az Alkotmánybíróság tehát nem tekinthetett el az előtte fekvő ügy sajátosságaitól. Bírói indítvány alapján nem absztrakt, hanem konkrét, esethez kötött alaptörvény-értelmezést végez. A törvénysértés harmadik alkalommal való hatósági megállapíthatósága és az azzal együtt járó adójogi szankciók ismételt kiszabhatósága pénzben kifejezett jelentős terhet jelent a felperes számára. Mindösszesen 142 647 000 Ft megfizetésének a kötelezettségéről van szó a 4319058706 számú másodfokú határozat következtében. Meghosszabbodás nélkül kizárt, hogy ennek a megfizetésére az adóhatóság kötelezze a felperest. Emlékeztetve arra, hogy az adó megállapításához való jog elévülése az idő múlásának anyagi adójogi jogkövetkezménye, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett hatályba léptető szabály anyagi jogi jellegű hátrányt okozott azzal, hogy az Art.-t alkalmazni rendelte a felperes adóigazgatási eljárásában.

[53] 3.2. Az Alkotmánybíróság másodjára azt vizsgálta, hogy visszamenőlegesnek minősül-e az okozott hátrány.

[54] E tekintetben arra szükséges emlékeztetni, hogy az Alkotmánybíróság a jelen határozat indokolásának IV/1. pontjában (Indokolás [32] és köv.) összefoglalta releváns gyakorlatát. Ennek az is a részét képezi, hogy a hátrányt okozó visszaható

hatály tilalmának a sérelme különösen akkor merül fel, amikor egy jogi norma oly módon lép hatályba, hogy hátrányosan megváltoztatja a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban.

[55] Az alapügyben nem volt vitatott, hogy az adóeljárás 2011. január 27-én indult, és azóta is folyamatban van. Azt sem vitatták, hogy az adóhatóság az eljárás megkezdését megelőző (2010. július–október) időszakra tárt fel törvénysértést. Az általános 5 éves elévülési idő 2015. december 31-én járt volna le. A bírósági eljárások ideje alatt azonban nyugodott az elévülés, ezért az elévülés legkésőbb 2020. június 10-én következett volna be. 2020. augusztus 6-án csak azért volt lehetősége a másodfokú adóhatóságnak a felperes terhére meghozni a 4319058706 számú határozatot, mert a közel 10 éve folyamatban lévő eljárásban egy olyan szabályt alkalmazott először, ami a törvénysértés elkövetésekor és az eljárás kezdetekor sem létezett. Bár látszólag ez az új szabály nem visszamenőlegesen lépett hatályba, az adóeljárás megindulásakor érvényes és hatályos anyagi jogi jogkövetkezményt kiváltó elévülési időtartamot a folyamatban lévő eljárásban 12 hónappal meghosszabbította. Ezért az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az okozott hátrány visszamenőlegesnek minősül, hiszen egy jóval korábban létrejött tényállásra vonatkozó anyagi jogi szabályt változtattak meg utóbb.

[56] 3.3. Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy törvényértelmezéssel betartatható-e a hátrányt okozó visszaható hatály tilalma, továbbá azt, hogy kifejezetten mire vezethető vissza a sérelem.

[57] A sérelmezett szabály teljesen egyértelmű normatartalmat hordoz. Az Art. rendelkezéseit a hatálybalépését (2018. január 1.) követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni. A felperes ügyében tehát alkalmazni kell, mert a harmadik megismételt eljárás 2020-ban indult.

[58] A bírói indítványban megfogalmazott és a miniszteri beadványban is citált alkotmányos követelmény megállapítására nincsen lehetőség. Az alkotmányos követelmény ugyanis nem lehet *contra legem*. Akkor alkalmazható funkcionálisan, ha a sérelmezett jogszabályi rendelkezésnek olyan értelmezése is levezethető, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ezt legutóbb úgy mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „az alkotmányos követelmény funkciója nem a hatályos jog lerontása, hanem az, hogy annak mindenkori szakjogi értelmezését és alkalmazását olyan tartományban tartsa, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel” {3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [76]}. Ilyen jogértelmezésre nemcsak az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget, hanem az indítványozó és a miniszteri beadvány sem mutatott rá. Tehát nem arról van szó, hogy az eljárásnak a bírói indítványt megelőző részeiben valamelyik jogalkalmazó szerv meg-

sértette volna a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát, hanem arról, hogy az Art. 271. § (1) bekezdése nem hagyott értelmezési mozgásteret a hátrányt okozó visszaható hatályú szabály alkalmazásának elkerülésére.

[59] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalma kizárólag az Art. 271. § (1) bekezdése azon fordulatából következik, amely arról szól, hogy a megismételt eljárásokban is az Art.-t kell alkalmazni. A sérelmet ugyanis a törvényi elévülési idő folyamatban lévő, megismételt eljárásokra is kiterjedő meghosszabbítása okozta. E mondatrész alkalmazása nélkül a felperes ügyében az elévülés meghosszabbodására akkor sem kerül sor, ha a támadott bekezdésben szereplő többi rendelkezés érvényben és hatályban marad. Ezért az Alkotmánybíróság csak az „és a megismételt" normaszöveget semmisítette meg a rendelkező rész 1. pontjában írtak szerint.

[60] 3.4. A bírói indítvány egyedi és általános alkalmazási tilalom kimondását is kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a rendelkező rész 2. pontjában megállapította, hogy a jelen eljárására okot adó ügyben az Art. 271. § (1) bekezdésének megsemmisített szövegrésze nem alkalmazható. Az általános alkalmazási tilalom mellőzéséről az Alkotmánybíróság az alábbiak mérlegelésével döntött az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás keretei között.

[61] A pénzügyminiszter beadványa felhívta a figyelmet arra, hogy a megsemmisítés akár ellentétes is lehet a jogbiztonság követelményével, és bizonyos esetekben túlmutathat a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköző szabályozás orvoslásán. Ezek elkerülése érdekében javasolta másodlagosan – ha nem az elutasításról határozna a testület – az alkotmányos követelmény lefektetését, amire azonban az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget a fentebb írtak miatt.

[62] Az alkalmazott jog koherenciája mellett szóló érveket azonban az Alkotmánybíróságnak pontosan a jogbiztonság garantálása érdekében figyelembe kellett vennie, továbbá azt is mérlegelnie kellett, hogy az Art. egészének alkalmazása a megismételt eljárásokban nem feltétlenül sérti a hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Az akár még előnyös is lehet az adózóknak. Ezek a problémák másként kezelendők azokban a megismételt eljárásokban, amelyek folyamatban vannak a jelen határozat Magyar Közlönyben való közzétételekor, és azokban, amelyek megismétlését ezt követően rendelik el.

[63] Az általános alkalmazási tilalom mellőzése lehetőséget teremt arra, hogy a folyamatban lévő megismételt eljárásokban annak ellenére alkalmazzák az Art.-t, hogy a szóban forgó mondatrészt megsemmisítette az Alkotmánybíróság. Ha a bíró az előtte folyamatban lévő valamely ügyben azt észleli, hogy a felperes olyan jogi helyzetbe került, mint amilyen a jelen ügyben szerepel, indítványoz-

hatja az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását az egyedi ügyből. A folyamatban lévő megismételt eljárások közül tehát azokban, amelyekben indokolt, bírói indítvány alapján egyedileg állapítható meg az alkalmazási tilalom.

[64] Azokban a megismételt eljárásokban, amelyek e határozat Magyar Közlönyben való közzétételét követően indulnak, az általános alkalmazási tilalmat nélkülöző megsemmisítés ahhoz az eredményhez vezet, hogy törvényértelmezési kérdéssé válik, hogy melyik eljárási kódexet kell alkalmazni: a régi Art.-t vagy az Art.-t. Azt a szabályt kell ugyanis megfelelően értelmezni a jövőben, hogy az Art. „rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni". Kérdéssé az válik, hogy ebben a mondatban az „eljárások" kifejezésbe az alapeljárást vagy – ha ilyenre sor került az adott ügyben – a megismételt eljárást is bele kell-e érteni általában véve, illetve vannak-e, lehetnek-e az egyedi ügyeknek olyan konkrét körülményei, amelyek miatt akár ügyenként eltérő válasz adható a feltett kérdésre. Ez önmagában véve nem alkotmányossági, hanem szakjogi kérdés, aminek megválaszolása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

[65] Az Alkotmánybíróság által elrendelt megsemmisítés tehát nem jár automatikusan a régi Art. alkalmazásának a kötelezettségével a jövőben induló megismételt eljárásokban. A régi Art. Módtv. 359. §-ával megállapított 189. § (2) bekezdésének a fentebb ismertetett értelmezése sem fejt ki ilyen hatást, hiszen az értelmezés tárgya jelen esetben egy másik törvény [Art. 271. § (1) bekezdés], és az értelmezés jogszabályi környezete is megváltozott. Ugyanakkor a törvényértelmezéshez az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében a következő iránymutatást adja. Összhangban az Alaptörvény 28. cikkével és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) sarkalatos 15. §-ával, valamint különösen az Art. többi átmeneti rendelkezésével, a 271. § (3)–(16) bekezdésében az Art. eljárási szabályai alkalmazhatók a megismételt eljárásokban. Az Art. olyan anyagi jogi természetű rendelkezései azonban nem alkalmazhatók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében, amelyek alkalmasak lennének arra, hogy visszamenőlegesen hátrányt okozzanak az adózóknak. Az iránymutatás követésével elkerülhető, hogy az Art. 271. § (1) bekezdésének megsemmisítés utáni változatát a hatóságok vagy a bíróságok hátrányt okozva visszaható hatállyal alkalmazzák a megismételt eljárásokban. Következésképpen a jelen eljárásra okot adó ügyben nem az Art., hanem a régi Art. alkalmazandó.

[66] Végül megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a megsemmisítés egyáltalán nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket, mint ahogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezésen alapuló felül nem vizsgált bírói döntéseket sem [vesd össze: Abtv. 45. § (3), (5) bekezdés].

[67] 4. Mindezek alapján Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköző normaszövegrészt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint, továbbá elrendelte annak az egyedi ügyben való alkalmazási tilalmát a rendelkező rész 2. pontjának megfelelően.

[68] Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a megsemmisítésre tekintettel nem vizsgálta a többi indítványi elemet. Következetes gyakorlatának megfelelően ugyanis, „[h]a az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja” {7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; ugyanezt lásd például: 18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]; 21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [24]; Abh., Indokolás [86]}.

V.

[69] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Handó Tünde* alkotmánybíró helyett
Dr. Sulyok Tamás s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Horváth Attila* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* előadó alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Juhász Imre* alkotmánybíró helyett
Dr. Sulyok Tamás s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Juhász Miklós* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró helyett	*Dr. Sulyok Tamás* s. k., az Alkotmánybíróság elnöke az aláírásban akadályozott *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

[70] Nem szavaztam meg a határozatot, mert álláspontom szerint az ügyben érzékelt alkotmányossági probléma alkotmányos követelmény megállapításával is orvosolható lett volna.

[71] Magam is egyetértek azzal, hogy az alapügyben érintett adózó esetében nem alkalmazható az Art. 203. § (7) bekezdése szerinti meghosszabbított elévülési idő.

[72] Alapvetően logikusnak és más körülmények között támogathatónak tartottam volna a megsemmisítést is, azonban a jelen ügyben főként arra figyelemmel, hogy az Art. 271. § (1) bekezdésének megsemmisített „és a megismételt" szövegrésze nemcsak a fent jelölt elévülési szabály, hanem szinte az egész adójogi kódex átmeneti rendelkezése, így a megsemmisítés szükségszerűen azzal jár, hogy számos eljárásjogi rendelkezés megismételt eljárásban nem lesz alkalmazható, amely álláspontom szerint nem szolgálja a jogbiztonság érdekeit, amennyiben létezik kevésbé „drasztikus" megoldás.

[73] Megjegyzendő, hogy a határozat indokolása is utal arra, hogy „a folyamatban lévő megismételt eljárásokban, amelyekben a régi Art.-hez képest az Art. előnyösebb az adózó számára, bizonyos esetekben továbbra is alkalmazható lehet az új kódex (lásd: a jelen határozat indokolásának IV/3.4. pontja, Indokolás [60] és köv.)." (Indokolás [51]) Következésképpen a határozat indokolása maga is elismeri, hogy a támadott átmeneti rendelkezés szövegrésze nem minden érintett rendelkezés esetében vet fel alkotmányossági problémát.

[74] Kiemelendő, hogy az új Art. anyagi jogi rendelkezései vonatkozásában az Art. 271. § (7) bekezdése *lex specialis* szabályozást tartalmaz, amelynek értelmében „[a]z adózónak az e törvény hatálybalépését követően, a hatálybalépést megelőző időszakra teljesítendő adómegállapítási, bevallási, adófizetési, adóelőleg-fi-

zetési, bizonylat kiállítási, adatszolgáltatási és adólevonási kötelezettségét a 2017. december 31. napján hatályos szabályok szerint kell teljesítenie".

[75] Elfogadhatónak tartom a pénzügyminiszter *amicus curiae* beadványában foglalt azon érvelést, miszerint a Jat. 15. § (2) bekezdése értelmében és az Art. 271. § (7) bekezdése alapján a támadott szövegrész valójában csak az eljárásjogi rendelkezésekre vonatkozik, ekként az elévülési időt szabályozó anyagi jogi rendelkezés esetében nem alkalmazható.

[76] Álláspontom szerint amennyiben a támadott Art. 271. § (1) bekezdésének „és a megismételt" szövegrészét nem önmagában és nemcsak a nyelvtani értelmezés szerint, hanem a rendszertani értelmezés alapján a Jat. 15. § (2) bekezdésére és az Art. 271. § (7) bekezdésére tekintettel is értelmezzük, akkor a támadott szövegrésznek tudtunk volna olyan alkotmányos értelmezést adni, amely orvosolta volna az adózót ért joghátrányt, ugyanakkor az alkotmányos követelmény megállapítása nem jelentett volna jogalkotást, hiszen az anyagi jogi rendelkezések hatálybalépésére vonatkozó szabályokat már amúgy is tartalmazza a Jat. 15. § (2) bekezdése és az Art. 271. § (7) bekezdése.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

[77] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. január 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/3839/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 53. számában

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3/2022. (III. 18.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó (képviseli: dr. Nehéz-Posony Katinka ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságtól a Kúria Knk.IV.40.645/2021/19. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert a bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében garantált népszavazáshoz való jogot.

[2] 2021. július 21. napján a Kormány országos népszavazásra irányuló kezdeményezéseket nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB). Az NVB 2021. július 30. napján a „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?" népszavazásra javasolt kérdést a 15/2021. számú határozatával hitelesítette. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) alapján az NVB határozata ellen a Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában a Kúria 2021. november 8-án hozta meg azt a végzését, melyet az indítvány támad. Az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságának elnöke 2021. november 29-én kivételességi javaslatot terjesztett elő, mely alapján az Országgyűlés 2021. no-

vember 30. napján a 32/2021. (XI. 30.) OGY határozatával elrendelte a kérdés népszavazásra bocsátását. A köztársasági elnök a 8/2022. (I. 11.) KE határozattal kitűzte az országos népszavazás időpontját, mely kérdések között a támadott határozat tárgyát képező kérdés is szerepel.

[3] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a népszavazáshoz való jog bírói korlátozását sérelmezi, mert álláspontja szerint a Kúria döntése sérti az Alaptörvény minden népszavazást kezdeményező félre azonos hitelesítési feltételeinek érvényesítését. Az indítvány szerint a bírói döntés alaptörvény-ellenessége elsődlegesen a kúriai végzés elvi tartalmában nyilvánul meg, miszerint: „A választópolgári népszavazási kezdeményezés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás Alaptörvényen alapuló közjogi következményei eltérőek, ezért feltételeinek vizsgálata is eltérő." (Kúria végzése [70]) Az indítványozó szerint a bírói döntés önkényesen tesz különbséget a választópolgári népszavazási kezdeményezések és a közhatalmi indítványozói körbe tartozók kezdeményezései között, mellyel sérti az indítványozó népszavazáshoz való alapvető jogát, és egyben ellentmond az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének és az Alkotmánybíróság gyakorlatának.

[4] A Kúria végzése szerint „míg az Alaptörvény 8. cikk (2) és (3) bekezdésében írt feltételeket a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése során minden kezdeményezés esetén vizsgálni kell, a vizsgálat terjedelme nem feltétlenül azonos. A választópolgári kezdeményezés esetén az alaptörvényi és törvényi feltételeket kimerítő alapossággal kell vizsgálnia, ideértve a lehetetlen eredményre vezető jogalkotási kényszer lehetőségét is, annak érdekében, hogy az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén ne kényszerüljön az Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotásra." (Kúria végzése [32]) A Kúria szerint ebben az esetben „a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés hitelesítéséről döntő NVB-nek és a döntést felülvizsgáló Kúriának kell elvégeznie azt a jogi mérlegelést is, amitől ebben az esetben az Alaptörvény elzárja az Országgyűlést" (Kúria végzése [32]). A Kúria szerint a fentiektől eltérően „[m]ás a helyzet a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén. Ilyenkor nincs szükség arra, hogy a NVB és a Kúria az Országgyűlésre tartozó mérlegelést elvégezze, mivel ezt az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése alapján maga az Országgyűlés is elvégezheti. A köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetén tehát elegendő a hitelesítés és annak felülvizsgálata során a nyilvánvalóan és közvetlenül az Alaptörvénybe ütköző kezdeményezések megakadályozása – ideértve az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok lényeges tartalmának nyilvánvaló és teljes elvonását is –, de nincs szükség arra, hogy a népsza-

vazás eredményét megvalósító törvényalkotási következményeket a NVB vagy a Kúria mérlegelje." (Kúria végzése [33])

[5] Az indítványozó szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a Kúria döntésében megfogalmazott elvi tétel alapján „mentesítheti-e" az Alaptörvény által meghatározott közhatalmi kezdeményezőket a hitelesítés feltételeként meghatározott törvényi és alkotmányos követelmények vizsgálata alól. Az indítvány felhívta az Alkotmánybíróság népszavazás tárgyában hozott korábbi határozatait. Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban alanyi jogként határozta meg a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot (Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogon a választók számára biztosítja az országos népszavazás kezdeményezésére, támogatására, (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre vonatkozó jogot" {31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[6] Az indítványozó szerint a népszavazás kezdeményezéséhez való jogból jelen ügyben két releváns követelmény származik. Egyrészt az, hogy a népszavazás kezdeményezéséhez való jog magában foglalja azt a követelményt, hogy a hitelesítési eljárás betöltse alkotmányos funkcióját. Az indítványozó álláspontja szerint a „jogszerű és alkotmányos hitelesítési eljárás az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének megvalósulása. A hitelesítési eljárás a népszavazás kezdeményezésének alkotmányos jelentőségű eleme, melyben a népszavazási kezdeményezések alkotmányossága is vizsgálat tárgya. Amennyiben a hitelesítés – és annak felülvizsgálata – nem tölti be alkotmányos funkcióját, úgy kiüresedik az alkotmányos népszavazáshoz való jog, és az abban való állampolgári részvétel joga." (Indítvány 6. oldal) Ha a Kúria eljárása ezt nem biztosítja, akkor megsérti a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot, mert olyan népszavazás is elrendelhető, amely eredménye alkotmányosan nem hajtható végre.

[7] Másrészt „a választópolgárok népszavazás kezdeményezéséhez való jogát a közvetlen demokrácia egyéb formáihoz képest is védeni kell, a védelemnek pedig biztosítania kell, hogy a népszavazáson a választópolgár valóban beleszólhasson a közhatalmi döntések meghozatalába, tekintet nélkül a kezdeményező kilétére" (Indítvány 6. oldal). A közvetlen demokrácia intézményei nem egyenrangúak, mely szempontot a hitelesítési eljárásban és az annak felülvizsgálatában közreműködő szerveknek is figyelembe kell venniük, mert amennyiben a közhatalmi indítványozók kezdeményezései és a választópolgári kezdeményezések közötti rangsort e döntések megváltoztatják, „az a választópolgárok népszavazás kezdeményezéséhez való jogának kiüresítését vonja maga után". Utalt az indítvány arra, hogy a „népszavazáshoz való jog alapján a résztvevő részese,

meghatározója, illetve tevékeny közreműködője a központi és helyi szinten hozott legfontosabb állami döntéseknek [52/1997. (X. 14.) AB határozat, Indokolás IV.] A népszavazáshoz való jog sérelmét eredményezi minden olyan jogértelmezés, amely a népszavazás bármely típusa esetében ahhoz vezet, hogy ez a követelmény nem tud megvalósulni." (Indítvány 7. oldal)

[8] Az indítványozó – hivatkozva az Alkotmánybíróság Alaptörvényt megelőző és az Alaptörvény hatálya alatt megerősített gyakorlatára – idézi azt a megállapítást, mely szerint a közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a kötelezően elrendelendő népszavazás valósítja meg „a képviseleti hatalomgyakorlással vegyes, az Országgyűlés rendelkezésétől függő népszavazást is megelőzi a kötelező népszavazás, amely a közvetlen hatalomgyakorlás egyetlen tiszta formája. Alkotmányellenes, ha az Országgyűlés ezt a rangsort megfordítja, s saját döntésével elsőbbséget ad a fakultatív népszavazásnak a kötelező népszavazással szemben." {52/1997. (X. 14.) AB határozat, IV. d) pont} Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése a népszavazás kezdeményezője tekintetében csak aszerint tesz különbséget, hogy az Országgyűlésnek a népszavazást kötelező-e elrendelnie, vagy nem. Az Alaptörvény és a népszavazási eljárásra vonatkozó jogszabályok nem tesznek különbséget aközött, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek milyen feltételeknek kell megfelelnie, így az indítványozó szerint sem az NVB, sem a Kúria nem tehet különbséget a hitelesítési eljárás során a kezdeményező fél szerint. Az indítványozó szerint ez az önkényes különbségtétel alkalmas arra, hogy megforduljon az alkotmányos rangsora a kötelező és a fakultatív népszavazásnak, mert kivonta az Országgyűlés döntésétől függő népszavazási kezdeményezéseket a hitelesítés követelményei alól.

[9] A Kúria támadott végzése vonatkozásában mindez azt jelenti, hogy a Kúria saját megítélése szerint sem vizsgálta kimerítő alapossággal, hogy a Kormány kezdeményezése megfelelt-e a vonatkozó alaptörvényi és törvényi feltételeknek. Az Országgyűlés érvényes és eredményes népszavazás esetén így Alaptörvénnyel ellentétes jogalkotásra is kényszerülhet, ami az indítványozó szerint fogalmilag értelmezhetetlen. A támadott végzés elvi tartalma alkalmas arra, hogy a későbbiekben a jogalkotó eltérő mértékű szabadságot élvezzen a fakultatív módon elrendelhető népszavazás esetén.

[10] Az indítványozó szerint a Kúria az Alaptörvényben foglalt fakultatív népszavazás elrendelése kapcsán az Országgyűlés számára megállapított mérlegelési jogkört tévesen értelmezi a hitelesítési funkció ellátásával; a Kúria „törvényes hatáskörét (hitelesítéssel kapcsolatos felülvizsgálati jogkör) nem delegálhatja az Országgyűlésre, kibővítendő meglévő mérlegelési jogkörét. A hitelesítési jogkör és a mérlegelési jogkör lényegi tartalmában tér el egymástól. Míg a hitelesítési eljá-

rás törvényi feltételek megvalósulását vizsgálja (jogtechnikai eljárásnak tekinthető), úgy a mérlegelés politikai jogkör, melyben rugalmas kerete van az Országgyűlésnek. Amikor az Országgyűlés a népszavazás elrendeléséről dönt, nem egyfajta »második hitelesítési fokként« jár el, hanem politikai döntést hoz, a Kúriának pedig nincs hatásköre az Alaptörvény ellenében hatáskört telepítenie önmagára." (Indítvány 11. oldal) A kérdések hitelesítése kapcsán az indítványozó szerint a feltett kérdésre adott érvényes és eredményes népszavazási döntés alapján megalkotandó jog Alaptörvénnyel és az Nsztv.-vel való összhangját kell értékelni, a népszavazás kezdeményezőjére tekintet nélkül. A kezdeményező személyének a jelentősége abban áll, hogy az Országgyűlés köteles a népszavazás elrendelésére, vagy mérlegelheti azt. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria jogértelmezése a népszavazási kezdeményezéshez való jog olyan mértékű korlátozását valósítja meg, amely nem felel meg az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt követelményeinek. Az indítványban foglaltak szerint a korlátozás szükségessége sem áll fenn, mert nincs más alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely alkotmányosan igazolhatná a korlátozást. Ha mégis lenne ilyen, akkor pedig aránytalan lenne, mert a népszavazási kezdeményezéshez való jogot kiüresíti, azaz teljes mértékben elvonja, így a korlátozás arányossága sem lenne igazolható.

[11] Az indítvány utal arra, hogy a Kúria döntésének lényege alapján azért „nem kell olyan szigorú alkotmányossági vizsgálat alá helyezni a Kormány által kezdeményezett népszavazást, mert az Országgyűlés a megalkotandó jogot mindenképp az alkotmányos keretek között, és a hatályos nemzetközi szerződéseknek megfelelő tartalommal fogja meghozni, azaz a jogalkotási folyamat során mérlegeli annak tartalmát. Ezzel azonban lényegét tekintve azt mondta ki a Kúria, hogy valójában tartalmilag az Országgyűlést mégsem köti a népszavazás eredménye és mindegy is, hogy a kérdésből pontosan milyen jogalkotási kötelezettség fakad." (Indítvány 13. oldal) Ez az értelmezés pedig oda vezet, hogy a Kúria jogértelmezése alapján az Országgyűlés eloldhatja magát a népszavazás eredményétől a tényleges jogalkotás során, ami sérti a választópolgárok Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogát.

[12] 3. Az ügyben az Igazságügyi Minisztérium *amicus curiae* beadványban fejtette ki álláspontját.

II.

[13] Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„XIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó."

III.

[14] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.

[15] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos határidőben nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt. A támadott döntés az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható, nemperes eljárásban hozott kúriai végzés. A kérelmező alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott bírói döntéssel lezárt eljárásban fél volt – fennáll, és az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére hivatkozik.

[16] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §); az eljárás megindításának indokait (a bíróság eljárása és döntése alapvető jog sérelmét okozta); az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését. Az indítvány részletes indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés az indítványozó álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.

[17] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel, vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. A két feltétel alternatív jellegű, bármelyiknek a fennállása megalapozza a panasz befogadását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[18] Az indítványozó által előadottak az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel, mert az Alkotmánybíróság korábban nem vizsgálta azt, hogy a népszavazás hitelesítési vizsgálata és a nép-

szavazást kezdeményező személye közötti kapcsolatnak van-e kihatása a népszavazáshoz való jogra.

[19] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

[20] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.

[21] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapítja, hogy a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelem alapozza meg. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó {vö. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [28]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}.

[22] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Kúria támadott végzésében kimondott elvi tétel szerint, mivel a választópolgári népszavazási kezdeményezés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezett népszavazás Alaptörvényen alapuló közjogi következményei eltérőek, ezért feltételeinek vizsgálata is eltérő. A jogalkotói egyértelműség vizsgálata során nincs szükség arra, hogy a népszavazás eredményét megvalósító törvényalkotási következményeket a hitelesítés során eljáró szervek mérlegeljék. Ezzel sérül a népszavazáshoz való jog, mert a hitelesítés nem látja el alkotmányos funkcióját, valamint a közvetlen hatalomgyakorlás formái között felborul a sorrend a választópolgárok és a Kormány vagy köztársasági elnök által kezdeményezendő népszavazás között.

[23] 2. A népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban felhozott érvek vonatkozásában az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései szerint a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – az Országgyűlés juttatja kifejezésre, ugyanakkor a demokratikus hatalomgyakorlásnak része az is, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a választópolgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek {vö. 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [23]}.

[24] Az Alaptörvény 8. cikke a közvetlen hatalomgyakorlás két típusát különbözteti meg: egyrészt a kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés által kötelezően elrendelő népszavazást, másrészt a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére nem kötelezően elrendelendő (ún. fakultatív) népszavazást. Utóbbi esetén a közvetlen hatalomgyakorlás feltételes, mert a népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik: az Országgyűlés mérlegelésén múlik az, hogy a népszavazást elrendeli-e, vagy sem. Az Alkotmánybíróság 33/2021. (XII. 22.) AB határozata szerint „[a] népszavazás elsődleges célja, hogy törvényhozási kötelezettséget vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodást határozzon meg az Országgyűlés számára, azonban fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, azt kikényszeríteni semmilyen formában nem lehet. Amennyiben az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, ennyiben tehát hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is korlátozza.” (Indokolás [24])

[25] 2.1. Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvénynek megfelelő funkcióját akkor tölti be, amennyiben az olyan kérdés feltételére szolgál, amely alkalmas arra, hogy elérje a népszavazás célját: a választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlását a népszavazás tárgyában. Azaz olyan népszavazási kérdés, amelyből nem következik egyértelmű törvényalkotási kötelezettség vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodás; vagy az az országos népszavazási kérdés, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalomba ütközik, az Alaptörvénnyel eleve ellentétes, és a népszavazás jogintézményével alkotmányosan nem összeegyeztethető, vagy a népszavazás rendeltetésellenes alkalmazására irányul. Az Alaptörvénynek csak olyan népszavazási eljárás felel meg, amely ezeket a követelményeket biztosítani tudja annak érdekében, hogy a választópolgárok közvetlenül tudják gyakorolni hatalmukat.

[26] A tárgyi ügyben is a vizsgált népszavazási kérdést hitelesítő eljárás ezt a funkciót tölti be. A fentiekből következően a népszavazási kérdések hitelesítése olyan alkotmányos garancia, melynek a kezdeményezőtől és az országos népszavazási eljárás fajtájától függetlenül alkalmasnak kell lennie arra, hogy csak olyan népszavazási kérdés feltételére biztosítson lehetőséget, amellyel a választópolgárok a népszavazáshoz való jogukat gyakorolni tudják. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazási kérdés hitelesítésére a kezdeményező személye nincs kihatással, ezért nem vezethető le az, hogy az országos népszavazási kérdés hitelesítésekor a követelmények eltérőek lennének. A népszavazás célja

az egyes népszavazási kérdésekkel kapcsolatban a választópolgárok álláspontjának a megismerése. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével csak olyan jogintézmény és jogértelemzés áll összhangban, amely biztosítja azt, hogy az országos népszavazás elrendelése csak olyan kérdésben történhessen meg, amely alkalmas a népszavazás céljának elérésére. Annak, hogy egy népszavazási kérdés ilyennek minősül-e, szükségképpen az elrendelés előtti jogi mechanizmus során kell kiderülnie, ellenkező esetben sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga. Ez a fázis független attól, hogy egy népszavazás elrendelésére sor kerül-e, vagy sem, és ha nem, akkor arra milyen okból nem kerül sor. A népszavazás elrendelése az Országgyűlés feladata, melynek során az Alaptörvény különbséget tesz aközött, hogy az Országgyűlés mérlegelheti-e a népszavazás elrendelését. De ez a mérlegelés nem a hitelesítés körébe tartozó döntés, és nem tekinthető olyan jogi mérlegelésnek, melynek eredménye a népszavazásra bocsátott kérdés jogi megfelelősége. A fakultatív népszavazás elrendelésekor hozott döntés tárgya az Országgyűlésnek az adott kérdést illetően a közvetlen vagy a közvetett hatalomgyakorlást eszközei közötti választás.

[27] 2.2. Más oldalról megközelítve, a népszavazási kérdés hitelesítése jogi kérdés, melyben az NVB, a Kúria és alapjogi sérelem esetén az Alkotmánybíróság rendelkeznek hatáskörrel. Amennyiben a jogalkotói egyértelműség vizsgálata a jogi láncolatból (valamely eljáró fórum elől) kikerül, akkor sérülhet a választópolgárok Alaptörvényben biztosított népszavazáshoz való joga. Ugyanis nincs arra jogosult szerv, amely jogi és végső soron alkotmányossági szempontból a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban hatáskörrel rendelkezne. Ha a Kúria megállapítása szerint az Országgyűlés végezné el a jogalkotói egyértelműség vizsgálatát, az az Alkotmánybíróság eljárását is lényegében kizárttá tenné. Az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntésével szemben ugyanis az Abtv. 33. §-a szerinti eljárás áll rendelkezésre, de ebben a népszavazási kérdés hitelesítése nem képezi az eljárás tárgyát. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 33. §-a szerinti eljárásban a népszavazási kérdés érdemét illetően alkotmányossági vizsgálatot csak időben és tartalmában szűkítetten végezhet: „*a)* kizárólag az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése közötti időben bekövetkezett változások esetén lehetséges, és *b)* csak akkor kerülhet rá sor, ha a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, valamint *c)* további lényegi feltétel, hogy ez a körülményváltozás olyan legyen,

amely a döntést érdemben befolyásolhatta." {12/2016. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [30]; 1/2022. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [25]} A Kúria elvi tételének alkalmazása így oda vezethet, hogy a jogalkotói egyértelműség vizsgálatának, amely a népszavazási kérdés hitelesítésének jogi feltétele, jogi és alkotmányossági garanciáiban alaptörvény-ellenes hiátus keletkezik; amely következtetés nemcsak a jogalkotói egyértelműség, hanem a népszavazás hitelesítésének körében vizsgált további jogi feltételek hiánya esetén is fennállhat.

[28] Az Alkotmánybíróság a fakultatív népszavazással kapcsolatban megjegyzi, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás esetén a hitelesítés során nem állapítható meg, hogy egy népszavazás fakultatív vagy kötelező lesz-e. Az ugyanis, hogy a népszavazást kezdeményezőnek sikerül-e a hitelesített kérdéssel legalább kétszázezer választópolgár egyetértését megszereznie (kötelező népszavazás), vagy a támogatottság ezt a mértéket nem, de a százezer szavazatot meghaladja (fakultatív népszavazás), illetve a népszavazási kérdés nem éri el azt a mennyiséget, hogy az Országgyűlés akár fontolóra vegye a népszavazás kiírását, a hitelesítés során nem áll rendelkezésre. A népszavazási kérdés hitelesítését követően derül ki ugyanis az, hogy a népszavazási kérdés támogatására milyen mértékű választópolgári hozzájárulást sikerült megszerezni. Ezért egy esetlegesen eltérő hitelesítési mérce a fakultatív népszavazás esetére abból fakadóan, hogy az Országgyűlés még mérlegelheti a népszavazás elrendelését, felvetheti a népszavazáshoz való jog sérelmét abban az esetben, ha a hitelesített népszavazási kérdés támogatottsága olyan mértékű, hogy az Országgyűlés köteles elrendelni a népszavazást.

[29] 3. A közvetlen hatalomgyakorlás egyes formái közötti, az indítványban állított sorrend felborulása kapcsán az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése meghatározza azt, hogy az egyes közvetlen hatalomgyakorlási eszközök milyen feltételek teljesülése esetén alkalmazhatóak. A népszavazási kérdések hitelesítése a fentiek szerint a kezdeményező személyétől független olyan garanciális elem, mely minden népszavazásra szánt kérdéssel szemben azonos követelményt támaszt. Az indítványozó álláspontjával ellentétben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése egy általános jogintézmény, amely független az országos népszavazás formáitól, így a Kúria döntésében kimondott elvi megállapítás sem változtatja meg az Alaptörvény által meghatározott sorrendet. A népszavazás egyes formái közötti sorrend ettől eltérő kérdés, ezt maga az Alaptörvény a 8. cikk (1) bekezdésében rögzíti. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria támadott döntésében foglalt elvi tétel és az indítványban állított sorrendiség között az indítványban kifejtett érvek alapján nem áll fenn tartalmi kapcsolat.

[30] 4. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria támadott döntése azért alaptörvény-ellenes, mert a végzésben megállapított elvi tétel alapján a hitelesítés során az Alaptörvényben és az Nsztv.-ben foglalt követelményeket „a Kúria saját megítélése szerint sem vizsgálta kimerítő alapossággal". Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható, de „az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia" {3195/2014. AB végzés, Indokolás [21]; 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[31] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó csak állította, hogy a Kúria alkalmazta az elvi tételt a tárgyi ügyben, de nem támasztotta alá azt, hogy az elvi tétel a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban milyen konkrét jogsérelmet okozott. Az indítvány a hitelesítés egyes elemeinek eltérőségével kapcsolatban tartalmaz okfejtéseket, ugyanakkor az indítvány nem jelöli meg konkrétan, hogy a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatban a jogi vizsgálat mely eleme hiányzik, vagy mely vizsgálati részben tért el a Kúria az Alkotmánybíróság korábban kidolgozott és a Kúria által tovább pontosított hitelesítéssel szemben támasztott követelményektől. A hitelesítéssel kapcsolatban azonban a Kúriának meghozott döntésével szemben az alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg: a Kúria megvizsgálta, hogy nem ütközik az Alaptörvény által tiltott tárgykörbe (Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés, Kúria végzése [57]–[67]), a népszavazási kérdés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik-e (Kúria végzése [34]–[36], a népszavazás kérdés egyértelműségét: a választópolgári egyértelműséget (Kúria végzése [38]–[40]), a kérdés jogilag értelmezhető és pontos fogalomhasználattal szemben támasztott követelményével kapcsolatban a kérdés alanyát (Kúria végzése [41]–[44], [49]–[53]) és a kérdésben használt tevékenységfajtákat illetően (Kúria végzése [44]–[48]), valamint a jogalkotói egyértelműséget is, utalva a vonatkozó alkotmánybírósági és kúriai gyakorlatra (Kúria végzése [54]–[56]). Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria végzésével szemben az alaptörvény-ellenesség ezen okból nem megalapozott.

[32] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az alkotmányjogi panaszt.

[33] 5. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2022. február 22.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/81/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 23. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2022. (III. 23.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kvk.VI.39.234/2022/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kvk.VI.39.234/2022/6. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria Kvk.VI.39.234/2022/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

[2] Az alkotmányjogi panasz előzményei – a Kúria és választási bizottságok határozataiban megállapított tényállás, valamint az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalhatók össze.

[3] 1.1. Az indítványozó 2022. február 15-én 9 óra 19 perckor kifogást nyújtott be a Hajdú-Bihar Megye 06. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB). A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 208–209. §-ai alapján a Ve. 2. § (1) bekezdésében megjelölt egyes alapelvek, így a választás tisztaságának megóvása [Ve. 2. § (1) bekezdés *a)* pont], a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség [Ve. 2. § (1) bekezdés *c)* pont] és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás [Ve. 2. § (1) bekezdés *e)* pont] megsértésére, a kifogás keltezése napján kézhez vett, egy önkormányzat havi megjelenésű közszolgálati lapja 2022. feb-

ruári számában szereplő cikkben foglalt valótlan közlések miatt. A kérdéses lapszámon „2022. február" szerepel, erre tekintettel az OEVB nyilatkozattételre hívta fel az önkormányzati lap kiadóját (a továbbiakban: kiadó) a februári lapszám megjelenési időpontjának kiderítése érdekében. A kiadó 2022. február 17. napján kelt nyilatkozata szerint a lap kézbesítése 2022. február 11. napján kezdődött, és február 13. napján fejeződött be. Az OEVB 5/2022. (II. 18.) számú határozatával a kifogásnak helyt adott. Az OEVB arra tekintettel, hogy a lap terjesztése nem egyszerre történt meg, a Ve. 209. § (3) bekezdése alapján a kifogást határidőben benyújtottnak tekintette, és megállapította a Ve. 2. § (1) bekezdés *a), c)* és *e)* pontjainak megsértését.

[4] A kiadó az OEVB határozata ellen fellebbezett, a kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasítását kérve. Fellebbezésében arra hivatkozott, hogy az indítványozó kifogása elkésett.

[5] 1.2. A Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 89/2022. (II. 23.) számú határozatával az OEVB határozatát helybenhagyta. Indokolásában rámutatott arra, hogy az ügyben annak van jelentősége, hogy mely időpontot kell az állított jogsértés elkövetése időpontjának tekinteni. Az NVB kiemelte, hogy a sérelmezett lapszám nem jelöli meg napra pontosan a megjelenés időpontját, kizárólag a „2022. február" dátum szerepel rajta. Az NVB – egyetértve az OEVB határozatban foglaltakkal – megállapította, hogy az állított jogsértés elkövetése időpontjának 2022. február 13-át kell tekinteni, mivel a kiadó nyilatkozataiból is megállapítható, hogy ez a dátum volt az, amikorra a város minden háztartásába eljutott az önkormányzati lap, függetlenül attól, hogy magát a lapot mikor olvasták a választópolgárok. Erre tekintettel az OEVB helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a jogszabálysértés vélelmezett időpontja 2022. február 13. napja volt, így tehát az indítványozó a kifogást határidőben nyújtotta be.

[6] 1.3. Az NVB határozatával szemben a kiadó nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, kérve a kifogás érdemi vizsgálat nélküli elutasítását. Kérelmében arra hivatkozott, hogy a vélelmezett jogszabálysértés elkövetésének időpontja 2022. február 11. napja. Nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy 2022. február 13-án fejeződött be a sajtótermék kézbesítése, mivel a folyamatos jogszabálysértés esetére rendelt jogszabályi rendelkezések alkalmazását a Ve. 209. § (2) bekezdésének második mondata kizárja. A kifogást csak 2022. február 15-én, a háromnapos határidő eltelte után terjesztette elő az indítványozó, így az a kiadó álláspontja szerint elkésett.

[7] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet alaposnak találta, és az indítványozó által támadott, Kvk.VI.39.234/2022/6. számú végzésével az NVB és az OEVB határozatát megváltoztatta, és a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Indokolásában kiemelte: a Ve. 209. § (1) bekezdése alapján a kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen az elbírálásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz. A Ve. 209. § (3) bekezdése értelmében nyomtatott sajtótermék esetén a jogszabálysértés elkövetésének időpontja a sajtótermék megjelenésének napja. Ebben az esetben a (2) bekezdés – folyamatos jogsértésre irányadó – rendelkezései nem alkalmazhatók. A Kúria szerint a jogalkotó egyértelműen rendezte, hogy a nyomtatott sajtótermék esetén mit kell a jogszabálysértés elkövetése időpontjának tekinteni, meghatározva ekként a sajtótermék megjelenésének napját. Kifejezetten rögzítette azt is a Ve. 209. § (2) és (3) bekezdéseiben, hogy ebben az esetben nem folyamatos jogsértésként kell tekinteni a lapnak az olvasókhoz való eljutásának értelemszerűen fokozatos és időben elnyúló szakaszát. A Ve. 209. § (1) bekezdése alapján jogszabálysértés elkövetése szempontjából a megjelenés időpontjaként kizárólag a terjesztés megkezdése vehető figyelembe, hiszen csakis a már megjelent, azaz a végleges formára szerkesztett és nyomtatott lapot lehet hagyományos módon terjeszteni. A kifogásban állított jogsértés ezért a terjesztés megindulásával már megvalósult. A Ve. 209. § (1) bekezdése szerinti határidőt a kifogás benyújtására tehát ettől az időponttól, jelen esetben 2022. február 11. napjától kell számítani. A sajtótermék megjelenésének napja a fentiek szerint 2022. február 11., amelyhez képest a 2022. február 15. napján benyújtott kifogás a Ve. 209. § (1) bekezdése alapján elkésett. Az NVB ezzel ellentétes tartalmú határozata így a Ve. 209. § (3) bekezdésébe ütközik. Minderre tekintettel a Kúria a Ve. 231. § (5) bekezdés *b)* pontja alapján az NVB határozatát és az OEVB határozatát megváltoztatta, az elkésett kifogást pedig a Ve. 215. § *b)* pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

[8] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Kúria Kvk.VI.39.234/2022/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

[9] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria támadott végzése meghozatalakor egyáltalán nem vette figyelembe a kifogástevő nyilatkozatát, indokolásában nem reagált az indítványozó érveire, a nyilatkozatban megfogalmazott aggályokat pedig teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. Az indítványozó szerint az indokolás hiányossága nem önmagában, hanem arra figyelemmel okozott kirívó alapjogsérelmet, hogy a Kúria nem indokolta meg a kérelem elbírálásának irányát

meghatározó alapvető kérdéseket sem, mint az érintettség alapja, illetve a kérelem egyéb tartalmi hibáit. Érvelése szerint az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően a bíróságnak pártatlanul kell eljárnia, a fair eljárás követelményének az elé került ügy intézése során mindvégig meg kell felelnie.

[10] Az indítványozó – korábbi alkotmánybírósági, valamint vonatkozó Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított gyakorlattal is alátámasztott – érvelése szerint a választási eljárás során hozott határozatok érdemi vizsgálata különösen szigorú szempontoknak megfelelő beadvány, illetve kérelem alapján lehetséges. Álláspontja szerint ahogy a sikertelen kérelmező, úgy a konkrét esetben a sikeres esetében is alapvetően indokolást érdemel az, hogy milyen okból bírálta el a bíróság érdemben a jogorvoslati kérelmét. Csak ez biztosít garanciát arra, hogy a bíróságok pártatlanul, részrehajlás nélkül működjenek, különösen akkor, ha döntésük ellen rendes jogorvoslatnak nincs már helye. A pártatlanság látszata sérelmet szenved akkor, ha az előadó bíró a végzésből kihagyja azokat a részeket, melyekből döntése megalapozatlanságára, iratellenes voltára lehetne következtetni, annak ellenére, hogy az ellenérdekű fél észrevétele egyértelműen rámutat arra, hogy a jogorvoslati kérelem – az adott ügy szerinti jogág szabályai szerint – orvosolhatatlan hibában szenved. Jelen esetben az indítványozó állítása szerint a felülvizsgálati kérelemre válaszul előadott nyilatkozatában kifejtett szempontok utalás szintjén sem jelentek meg a Kúria végzése indokolásában, ez pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sérti. Az indítványozó szerint a Kúria úgy lett volna köteles mérlegelni az ügy összes körülményét, hogy ismerteti az indítványozó álláspontját, és ahhoz képest megállapításokat tesz. A végzés indokolásából – pontosabban annak hiányosságaiból – azonban kitűnik, hogy ez a mérlegelési folyamat nem játszódott le. A Kúriának ugyan nem kell a döntését az indítványozó álláspontjára alapoznia, de nem hagyhatja teljesen figyelmen kívül azt. Az indítványozó joga ahhoz, hogy a felülvizsgálati eljárás során nyilatkozatot tehessen, nem eljárásjogi kényszerűség, amelynek meg kell történnie annak érdekében, hogy az eljárás formális törvényessége fennálljon, hanem ez jelenti az érintett fél számára az utolsó lehetőséget arra, hogy álláspontját megvédhesse az eljáró bírói fórum előtt. Következésképpen nemcsak abban az esetben sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ha a nyilatkozat tételére nem biztosítanak lehetőséget a fél számára, hanem akkor is, ha ezt a nyilatkozatot a minimális mértékben sem veszik figyelembe a határozat meghozatalakor. Az indítványozó tartalmilag arra is hivatkozott, hogy ha a Kúria nem tesz eleget az indokolási kötelezettségének, mert nem ad választ a beadványaiban foglalt felvetéseire, az sérti a jogorvoslathoz való jogát, mivel a Kúria döntésével szemben már nincs további rendes jogorvoslat.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése:

„XXVIII. cikk (1) 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."

[12] 2. A Ve. érintett rendelkezései:

„209. § (1) A kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen a kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz.
(2) Folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll.
(3) Nyomtatott sajtótermék esetén a jogszabálysértés elkövetésének időpontja a sajtótermék megjelenésének napja. Ebben az esetben a (2) bekezdés rendelkezései nem alkalmazhatók."

III.

[13] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben [Ve. 233. § (1) bekezdés] érkezett alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-ában meghatározott követelményeknek megfelel: az indítványozó érintettnek tekinthető, továbbá a rendelkezésre álló jogorvoslatot kimerítette. Az alkotmányjogi panasz eleget tesz a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeinek is.

[15] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

[16] Az indítványozó előadása alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kúria támadott végzése az indokolt bírói döntésekkel szemben támasztott követelményeket sérti-e, így a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kételyét vetve fel.

[17] 3. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesszen a testület elé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az ügyet, a befogadási eljárást mellőzve, érdemben bírálta el.

IV.

[18] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[19] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek érdekében vizsgálja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

[20] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azaz azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. 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.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}

[21] 2. Az indítványozó a Kúria támadott végzésével összefüggésben a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolt bírói döntéshez való joga sérelmét állította, ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlatát, melyet jelen ügyben is irányadónak tekintett. Az Alkotmánybíróság többször kifejtette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolási kötelezettség alkotmányos tartalmát. A 7/2013. (III. 1.) AB határozat értelmében az indokolt bírói döntéshez fűződő jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik. Az alkotmányos előírás elsősorban az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. Az Alkotmánybíróság tehát 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.

[22] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a tisztességes bírósági eljárásból fakadó elvárás az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes bírósági 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 alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság 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 {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}.

[23] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásaikat is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása {3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell

kiterjednie, és nem minden egyes részletre {összefoglalóan lásd például: 18/2019. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]}.

[24] 3. Az Alkotmánybíróság az ismertetett gyakorlatát a konkrét ügyre vonatkozóan is irányadónak tekintette, és annak figyelembevételével vizsgálta meg a támadott végzés alapjogi indokolását; és a következőket állapította meg.

[25] A Kúria végzése indokolásában hivatkozott arra, hogy az NVB határozata ellen a kiadó mint kérelmező kizárólag eljárási okból, a kifogás elkésettségére hivatkozva nyújtott be felülvizsgálati kérelmet (lásd: Kúria végzése [18] bekezdés). A Kúria végzéséből megállapítható az is, hogy a bíróság az indítványozó számára biztosította a nyilatkozattétel lehetőségét, mely alapján az indítványozó a felülvizsgálati kérelemre két nyilatkozatot tett (lásd: Kúria végzése [14] bekezdés).

[26] Nem állapítható meg ugyanakkor a végzés indokolásából, hogy az indítványozó nyilatkozatait a Kúria bármely módon figyelembe vette volna eljárása során; azokat nem ismertette, azokra semmilyen módon nem reagált, a figyelmen kívül hagyásuk okaira a végzésben egyáltalán nem tért ki.

[27] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem vonatkoztathatott el attól sem, hogy a Kúria eljárása az indítványozó kifogásának elkésettségét állító felülvizsgálati kérelem alapján indult. Az Alkotmánybíróság elvi éllel mutat rá a következőkre: a Kúria a támadott végzésében a Ve. 209. §-ának rendelkezéseit értelmezte. Ennek során indokolásában kifejtette, hogy a jogalkotó egyértelműen rendezte azt a kérdést, hogy a nyomtatott sajtótermék esetén mit kell a jogsértés elkövetése időpontjának tekinteni, ami a Ve. 209. § (3) bekezdése értelmében a sajtótermék megjelenésének napja. Adott esetben a Kúria a sajtótermék megjelenése időpontjaként – korábbi gyakorlatára is hivatkozva – a terjesztés megkezdését tekintette irányadónak. A Ve. 209. § (3) bekezdése ugyanakkor a jogszabálysértés elkövetésének időpontjaként kizárólag a sajtótermék megjelenésének napját deklarálja, azonban a terjesztésre vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést (mint ahogy egyébként a sajtótermékben megjelenő közlésekről való tudomásszerzésről sem). A megjelenés napját a Kúria által kialakított gyakorlat azonosítja a sajtótermék terjesztésének megkezdésével, ez a megszorító értelmezés azonban az Alkotmánybíróság szerint a jogszabály hatályos szövegéből nem olvasható ki, és ennek megfelelően a jogalkotó akaratából sem következik. Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy egyes sajtótermékek eltérő megítélés alá esnek, éppen annak függvényében, hogy megjelenésük ciklikusan, adott időpontban történik-e, vagy – ahogy az alapul fekvő ügyben is – a kiadó maga terjeszti egy, akár több napig tartó perióduson keresztül. El kell tehát határolni azokat a sajtótermékeket, amelyek meghatározott időközönként jelennek meg,

és bárki megvásárolhatja őket (újságárusnál, dohányboltban, benzinkúton stb.), azoktól a sajtótermékektől, amelyeket a kiadó maga kézbesít és juttat el a nyilvánossághoz. Ugyanis ez a zárt terjesztés akár többnapos időintervallumot is felölelhet, mint a konkrét ügyben, ahol a kiadó saját előadása szerint a lap eljuttatását a lakossághoz 2022. február 11-én kezdte meg, és 2022. február 13-án fejezte be. A sajtótermék az ilyen terjesztés esetén tehát különböző időpontban jut el a lakossághoz, illetőleg az sem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy egyáltalán minden egyes lakoshoz eljut.

[28] Az Alkotmánybíróság szerint a Ve. vonatkozó rendelkezéséből nem következik az, hogy a kézbesítés megkezdését kellene a megjelenés időpontjának tekinteni, és nem a zárt terjesztés befejezését, különös tekintettel arra is, hogy ez akár egy több napig elhúzódó periódus is lehet. Az Alkotmánybíróság szerint tehát a Kúria a Ve.-ben foglalt követelményeken túlmenően további feltételeket állapított meg jogértelmezéssel, ezzel valójában jogalkotást végzett. A jogalkalmazó nem írhatja felül a jogszabály tartalmát. A Kúria nem jogosult arra, hogy jogértelmezés formájában a Ve.-t kiegészítse a törvényben nem szereplő feltételek előírásával.

[29] A kifogás a Ve. vizsgált szabályozásában hatékony jogorvoslat, vagyis az ügyben eldöntendő eljárási szakjogi kérdés háttérében ott áll a jogorvoslathoz való alapjog is. A vizsgált esetben az alapjog gyakorlása szempontjából fontos jogorvoslati határidő kezdő napjának a megállapítása volt vitatott. Az adott tényállás mellett az erre vonatkozó törvényértelmezés szükségképpen kihatott az alapjog gyakorolhatóságára. Ezt az összefüggést a Kúria nem vette kellő súllyal figyelembe a döntése meghozatala során. Az adott tényállás mellett a törvényértelmezése nem volt tekintettel a hatékony jogorvoslathoz való alapjog érvényesíthetőségének a szempontjára a kifogást tevő részéről. Úgy hárította az elkésettség jogkövetkezményét az indítványozóra, hogy nem vette figyelembe, hogy a jogorvoslati határidő kezdő napjának meghatározása egyes sajtótermékek esetén eltérő lehet.

[30] Elvonatkoztatva a konkrét ügytől, a terjesztés kezdő időpontjának azonosítása a megjelenés napjával akár oda is vezethet, hogy annak, akiről valamely sajtótermék közlést tartalmaz, a jogérvényesítése akár el is lehetetlenülhet, hiszen a kúriai végzésben is megjelenő jogalkalmazói gyakorlat a sajtóterméket kiadó fél nyilatkozatára hagyatkozva akár valótlan adatokon is alapulhat. Mindezeken túl megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy adott esetben a sajtótermék nem kizárólag nyomtatott, hanem online formában is megjelent, és jelenleg is folyamatosan elérhető, az erre vonatkozó jogorvoslat tekintetében a Ve. 151. § (2) bekezdése tartalmaz eltérő rendelkezéseket.

[31] 4. A fent írtakra tekintettel az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a Kúria Kvk.VI.39.234/2022. számú végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, ezért a végzést megsemmisítette.

[32] 5. A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2022. március 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

[33] A többségi határozattal, a Kúria végzésének megsemmisítésével, nem értek egyet. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt hatáskörének hiányában vissza kellett volna utasítania.

[34] Osztom az Alkotmánybíróság többségi döntésének azon álláspontját, amely szerint a konkrét kúriai végzés folytán a jogorvoslathoz való jog sérülhet, amennyiben a kúriai döntés a Ve. 209. § (3) bekezdésében foglalt, nyomtatott sajtótermék esetében a sérelmezett jogszabálysértés elleni kifogás benyújtási határidejét szűkítően értelmezi. Ugyanakkor álláspontom szerint e jog megsértését az indítvány nem állította, alkotmányjogi érvelést erre nézve nem terjesztett elő, ebben a tekintetben határozott kérelemmel sem élt.

[35] Az indítvány határozott kérelmet kizárólag az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolt bírói döntéshez való jog sérelmével összefüggésben tartalmaz.

[36] Ugyanakkor ez utóbbival összefüggésben egyrészt nem hagyható figyelmen kívül, hogy az indítványozó mint kérelmező az NVB határozata ellen kizárólag eljárási okból, a kifogás elkésettségére hivatkozva nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, ezért a Kúria is kizárólag ennek a tárgynak a körében vizsgálhatta felül a vitatott döntést (amelyre maga a kúriai végzés is hivatkozik). Másrészt ezzel összefüggésben figyelembe veendő továbbá az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlata, amely értelmében a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból mint a fél alapjogából kibontott, indokolt bírói döntéshez való jog sérelme ugyanakkor nem adhat alapot minden olyan esetben történő alkotmánybírósági beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság a sérelmezett bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során ugyanis tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogkörébe tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben foglaljon állást, ez esetben ugyanis negyedfokú bírósággá válna {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}.

[37] Mindezek alapján nézetem szerint az indítvány önmagában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére alapítottan nem vet fel olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely érdemben elbírálható volna, ezért az Alkotmánybíróságnak azt vissza kellett volna utasítania.

Budapest, 2022. március 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/647/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 56. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2022. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

a Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete, a Fővárosi Ítélőtábla 4. Pf.20.124/2019/16. számú részítélete és a Fővárosi Törvényszék 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Márki Zoltán, dr. Salamon László* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete, a Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítélete és a Fővárosi Törvényszék 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítélete alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A jogi képviselővel (dr. Cseszlai János ügyvéd) eljáró indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, a Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítéletére is kiterjedő hatállyal.

[2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns főbb elemei az alábbiak szerint összegezhetőek.

[3] 1.1. Egy Budapest XXIII. kerületi ingatlan 1950. május 2. napjától kezdődően egészen 1991. szeptember 1. napjáig a Magyar Állam tulajdonában állt. Az ingatlan kezelője 1967. július 14. napjától kezdődően a Budapest XX. Kerületi Tanács VB Házkezelési Igazgatósága, a Budapesti XIX., XVIII., XX. Kerületi Ingatlankezelő Vállalat jogelődje lett (mely vállalat végül 1996. március 8. napján jogutód nélkül megszűnt).

[4] Az ingatlan tulajdonjoga 1991. szeptember 1. napján, az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: 1991. évi XXXIII. törvény) hatálybalépésével Budapest XX. Kerület Pesterzsébet-Soroksár Önkormányzat tulajdonába került át. Az ingatlan bejegyzett kezelője ekkor az ingatlan-nyilvántartásban változatlan maradt.

[5] Az új tulajdonos önkormányzat az ingatlant egy 1993. november 30. napján kelt adásvételi szerződéssel ruházta át az alapügyben II. rendű alperesként részt vevő magánszemélyre. Az ingatlan-nyilvántartásba 1994. január 24. napján jegyezték be a II. rendű alperes magánszemély tulajdonjogát, és ekkor került sor a kezelői jog törlésére is.

[6] A II. rendű alperes magánszemély 2003. december 5. napján kelt adásvételi szerződéssel adta el az ingatlant az alapügyben I. rendű alperesként részt vevő gazdasági társaságnak, a tulajdonjog bejegyzésére 2004. február 16. napján került sor. Az I. rendű alperes ezt követően az ingatlanon két darab új, háromlakásos lakóépületet épített, a lakásokat az I. rendű alperes 2006–2007-ben értékesítette az alapügy I. és II., IV. és V., VI. és VII., VIII., IX. és X. rendű felperesei, valamint az V. és VI. rendű alperesek számára. Az V. és VI. rendű alperesek az ingatlant 2010-ben értékesítették a III. rendű felperes részére.

[7] 1.2. 1954. augusztus 19. napján W. Gy. kisiparos gyártási engedély iránti kérelmet terjesztett elő purinsav, pikrinsav és szalalkáli étkezési célra történő előállítására vonatkozóan. A Budapest XX. Kerületi Tanács VB III. Iparosztálya 1954. december 10. napján W. Gy. részére az iparigazolványt kiadta, a VB IV. Ipari Osztálya pedig a gyártási engedélyt is megadta.

[8] W. Gy. a fentiek mellett a XX. Kerületi Tanács 59/V/44-1954. számú, 1954. augusztus 23. napján kelt határozatával népgazdasági érdekből, honvédelmi célokból folytatott kisipari vegyipari tevékenység végzésére is engedélyt kapott. Az 1955. április 28. napján kelt 9371/55. és 599/V/582-954. számú határozatok alapján W. Gy. tevékenysége során elsősorban pikrinsavat használt fel. 1955. május 7. napján a XX. Kerületi Tanács VB osztálya átirattal élt a XIII. Kerületi Tanács III. VB Osztályának, mely szerint W. Gy. „vegyi kisiparos népgazdasági érdekből gyártott exportcikkek kötésének akar eleget tenni”.

[9] W. Gy. a fentiek szerint rekonstruálható vegyipari tevékenységét a perbeli ingatlanon 1955-től kezdődően egészen az 1979. december 10. napján bekövetkezett haláláig folytatta.

[10] 1.3. W. Gy. vegyipari tevékenységével kapcsolatban 1955-től számos alkalommal érkeztek konkrét panaszbejelentések a Kerületi Tanács Végrehajtó Bizottságához a szomszédoktól, illetőleg a környéken élőktől. A panaszbejelentések szerint (melyek közül az első már 1955. június 11-én, nem sokkal W. Gy. tevékenységének megkezdését követően kelt) a vegyi üzem mérgezi a levegőt, veszélyes a környéken lakókra, a háziállatokra és a növényzetre, a szabadba engedett vegyszerek a talajvizet is szennyezik, a környező kutak vizét elszínezték és a vizet ivásra, mosakodásra, mosásra is alkalmatlanná tették. A panaszbejelentések ellenére az állami szervek semmilyen érdemi intézkedést nem tettek, W. Gy. 1979. december 10. napján bekövetkezett haláláig zavartalanul folytatta tovább a tevékenységét.

[11] 1.4. W. Gy. halálát követően a XX. Kerületi Tanács VB Műszaki Osztálya 1980-ban felmérte az ingatlant, a felvett jegyzőkönyv szerint az ingatlanon található épület rossz állapotú, szanálása javasolt, az ingatlan emberi tartózkodásra veszélyes. A Budapest XX. Kerületi Tanács VB Igazgatási Osztálya 1981. június 3-án határozatában felhívta néhai W. Gy. örökösét és özvegyét, hogy az ingatlant még azon a napon bocsássák a XX. Kerületi Tanács rendelkezésére. Nem rekonstruálható annak pontos időpontja, hogy néhai W. Gy. örököse és özvegye mikor adták át az ingatlant, az azonban egyértelműen megállapítható, hogy W. Gy. halálát követően az ingatlanon már vegyipari tevékenység nem folyt.

[12] 1.5. A Fővárosi XX. Kerületi Tanács VB Műszaki Osztálya 1987. február 10. napján kelt átirata szerint „a területen nagy mennyiségű mérgező és robbanó vegyület található". 1987. október 15. napján a Főváros XX. Kerületi Tanács VB Műszaki Osztálya vállalkozási szerződést kötött egy környezetvédelmi és számítástechnikai gazdasági munkaközösséggel az ingatlan veszélyeshulladék-mentesítésére. A szerződés szerint a munkálatok célja az ingatlanon megtalált környezetszennyező, mérgező, tűz- és robbanásveszélyes, egészségre ártalmas veszélyes hulladékok eltávolítása és szakszerű ártalmatlanítása volt annak érdekében, hogy ezek a veszélyes hulladékok további szennyezést ne okozzanak, az ingatlan hasznosításában a környezetre, valamint az ott dolgozókra, a későbbi lakókra veszélyt ne jelentsenek.

[13] A Főváros XX. Kerületi Tanács VB Műszaki Osztálya 1988-ban a Földmérő és Talajvizsgáló Vállalattal szerződést kötött talajszennyeződési vizsgálatok elvégzésére is, melynek során 35 helyen vett fúrási minták alapján megállapításra került, hogy az ingatlan egy része veszélyes hulladékkal szennyezett. Az elkészült szakvélemény javasolta az ingatlanon található épületrészek elbontását, és ezek környezetében 0,5 méter mélységben az erősen szennyezett talaj kitermelését, különös tekintettel arra, hogy „az ingatlant kertes családi ház építése céljából kívánják értékesíteni".

[14] 1.6. Miután az ingatlan tulajdonosa Budapest XX. Kerület Pesterzsébet-Soroksár Önkormányzata lett (1991. szeptember 1. napján, az 1991. évi XXXIII. törvény rendelkezéseinek megfelelően), az új tulajdonos egy kft.-től szakértői véleményt rendelt, mely szakértői vélemény azonban már nem lelhető fel. Az ezt követően keletkezett iratok alapján azonban kétséget kizáróan megállapítható, hogy a tulajdonos önkormányzat indokoltnak tartotta a talaj szanálását, azzal, hogy szükséges 15 m^3 föld kitermelése és 600 m^3 föld visszatöltése, a talajkitermelés után pedig a területen ellenőrző vizsgálatokat kell végezni, összesen 50 fúrási ponton.

[15] Az önkormányzat ezt követően értékesítette az ingatlant a II. rendű alperes magánszemély részére. Az adásvételi szerződés rögzítette, hogy az ingatlan talaja szennyezett, ezért az ingatlanon termőföldcsere szükséges. A II. rendű alperes kötelezettséget vállalt arra, hogy a környezetszennyezés megszüntetésére saját költségén szakvéleményt készíttet, és azt a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőséggel jóváhagyatja, a jóváhagyott szakvélemény alapján pedig az ingatlan mentesítését saját költségén elvégezteti legfeljebb 6 hónapon belül. Az ingatlan mentesítése az adásvételi szerződés szerint a II. rendű alperes tulajdonszerzésének feltétele volt.

[16] A II. rendű alperes az adásvételi szerződésben foglaltaknak megfelelően eljárva egy kisszövetkezettől szerzett be szakvéleményt, a szakvélemény alapján pedig a rendelkezésre álló dokumentumok szerint 1994. június 1. és július 6. napja között földcserét végeztetett el, és sík, építkezésre alkalmas terepet alakított ki. A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség 1994. szeptember 21. napján kelt és a Budapest Főváros XX. Kerületi Polgármesteri Hivatalhoz címzett, KF:20.000-3/1994. számú átirata szerint megállapítható, hogy az ingatlanról a szennyezett talaj elszállítása megtörtént, amivel az ingatlanon korábban történt szennyezettséget megszüntette a II. rendű alperes, ezzel a II. rendű alperes teljesítette az adásvételi szerződésben vállalt kötelezettségét és az ingatlan tulajdonosává válhatott.

[17] 1.7. Az 1994. december 11. napján megtartott népszavazást követően kiválással alakult meg Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzata (a per III. rendű alperese), mely 1996. április 24. napján megállapodást kötött Budapest Főváros XX. Kerület Pesterzsébet Önkormányzatával (a per VII. rendű alperesével). A megállapodás rögzítette, hogy a szerződés szerinti határokon belüli önkormányzati ingatlanok a közigazgatásilag illetékes önkormányzatok tulajdonát képezik, az ezen ingatlanokon fennálló jogosultságok vagy kötelezettségek az illetékes önkormányzatot illetik, illetőleg terhelik.

[18] 1.8. A II. rendű alperes magánszemély a talajszennyeződés a fenti I/1.6. pont (Indokolás [14] és köv.) szerint igazolt mentesítését követően az ingatlant egy, a résztulajdonában álló gazdasági társaság rendelkezésére kívánta bocsátani összeszerelő műhely, valamint járműtároló építése céljából. A gazdasági társaság építési engedélyezési tervdokumentációt készíttetett, és építési engedély kiadása iránti kérelmet nyújtott be Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzat Polgármesteri Hivatalához (a per VIII. rendű alpereséhez). Az építési engedélyezési eljárásban sor került szakhatóságok megkeresésére is, e körben egyik szakhatóság sem jelzett a talajjal kapcsolatos kifogást. Az építkezés végül meghiúsult, a II. rendű alperes pedig az ingatlant egy banki kölcsön fedezeteként ajánlotta fel, melyhez kapcsolódóan ingatlanforgalmi szakértői vélemény is készült, amely az ingatlannal kapcsolatosan semmilyen rendkívüli körülményt nem rögzített.

[19] 1.9. A II. rendű alperes 2003. december 5. napján kelt adásvételi szerződéssel adta el az ingatlant az I. rendű alperes gazdasági társaságnak, a tulajdonszerzés ingatlan-nyilvántartási átvezetésére 2004. február 16. napján került sor. A felek a szerződést a Budapest XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzata Tervtanácsa 2003. december 2. napján kelt jegyzőkönyvének ismeretében kötötték meg, mely rögzítette, hogy az ingatlan két darab háromlakásos társasház építésére alkalmas.

[20] A VIII. rendű alperes Polgármesteri Hivatal Városfejlesztési Osztálya 2004. június 21. napján kelt határozatával megadta az építési engedélyt az ingatlanon két darab új, háromlakásos lakóépület építésére. A határozat indokolása rögzíti, hogy a hatóság helyszíni szemlét is tartott, ahol az engedély megtagadására szolgáló tényt, körülményt nem észlelt. Az építést követően a VIII. rendű alperes Polgármesteri Hivatal Városfejlesztési Osztálya 2006. december 15. napján előbb négy, majd ezt követően további két lakásra vonatkozóan is végleges jelleggel megadta a használatbavételi engedélyt. A határozat indokolása szerint

az elvégzett építési munka az építési engedélynek megfelel, az épület rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas, a használatbavételi engedély megadása ellen településrendezési, építésrendészeti, közegészségügyi, tűzvédelmi és egyéb szempontból kifogás nem merült fel.

[21] Ezt követően az I. rendű alperes értékesítette a lakásokat az I. és II. rendű felperesnek, a IV. és V. rendű felperesnek, a VI. és VII. rendű felperesnek, a VIII. rendű felperesnek, a IX. és X. rendű felperesnek, valamint az V. és VI. rendű alperesnek. Az V. és VI. rendű alperesek utóbb, 2010. április 12. napján a lakóingatlanukat értékesítették a III. rendű felperesnek. Az egyes adásvételi szerződések megkötéséhez több, a perben utóbb alperesként részt vevő bank nyújtott kölcsönt, mely kölcsönösszegek biztosítására az egyes ingatlanokra jelzálogjog bejegyzésére is sor került.

[22] 2. 2010. június 18. napján a IX. és X. rendű felperesek tulajdonát képező lakásnál több robbanás történt a lakás alatt és a bejárati ajtó előtt, majd néhány nappal később, 2010. június 21. napján újabb robbanás történt. A robbanások következtében a két szélső lakás (a VIII. rendű, valamint a IX. és X. rendű felperesek tulajdonában álló lakások) komolyan megsérült, a felpereseknek ki kellett költözniük az ingatlanból.

[23] A VIII. rendű alperes Polgármesteri Hivatal Műszaki Osztálya 2010. június 21. napján egyetemlegesen kötelezte a IX. és X. rendű felpereseket, hogy a lakás életveszélyes állapotát szüntessék meg, valamint egyetemlegesen kötelezte az ingatlan valamennyi tulajdonosát, hogy 10 napon belül készíttessenek szakértői véleményt, és azt a VIII. rendű alpereshez soron kívül nyújtsák be, a IX. és X. rendű felperes lakásának használatát pedig a rendeltetésszerű használatra való alkalmasság helyreállításáig megtiltotta. A VIII. rendű alperes Polgármesteri Hivatal megbízásából a helyszínre kiszállt statikus szakértő szerint az épület alapvető szerkezete nem volt életveszélyes, de a lakás belső aljzata alatt feltehetően üreg van, ami a lakás használatát életveszélyessé tette. A VIII. rendű alperes Polgármesteri Hivatal Műszaki Osztálya utóbb, 2010. július 20. napján a VIII. rendű felperest is kötelezte a lakás életveszélyes állapotának megszüntetésére, és ennek a lakásnak a használatát is megtiltotta a helyreállításig terjedő időtartamra.

[24] A VIII. rendű alperes határozatának megfelelően a felperesek felkértek egy szakértőt a robbanás okainak megállapítására. A szakértő a feltárás során megtalálta egy pince négy határoló falát, a helyszínen talált anyagok vizsgálatára pedig egy gazdasági társaságot is megkeresett. Ezen társaság elemzése szerint a mintákban robbanószer és katalizátor (pikrinsav, nitrát) maradékai, valamint erősen rákkeltő

anyagok találhatóak. A társaság elemzése szerint a szennyezettség miatt kockázatos a területen bármilyen felszín közeli földmunka végzése, és nem zárható ki, hogy az épületek alatti teljes terület hasonlóan szennyezett erősen rákkeltő és robbanásveszélyes anyagokkal.

[25] A felperesek által felkért szakértő kérésére 2010. október 18. napjára készült el a környezetvédelmi igazságügyi szakértő véleménye, mely szerint súlyos mértékű környezetszennyezés található az ingatlanon, a terület környezeti állapota és a lakófunkció összeegyeztethetetlen. A szakértő kizárta az ingatlan jelenlegi tulajdonosainak felelősségét a veszélyes hulladékok keletkezésével, elhelyezésével kapcsolatosan, és rögzítette, hogy a szennyezés kémiai összetétele alapján olyan vegyipari tevékenységet feltételez, amelyet csak megfelelő vegyipari infrastruktúrával, hatósági engedélyek birtokában és folyamatos ellenőrzés mellett lehetett volna folytatni.

[26] A szakvélemény birtokában a felperesek által felkért szakértő arra a következtetésre jutott, hogy a társasház valamennyi lakásából haladéktalanul ki kell költözni, mert egészségkárosodást, rákot okozó és mérgező anyagok vannak jelen, robbanás, beláthatatlan jellegű károsodás bármikor felléphet. Az alapügy felperesei a társasház összes lakásából kiköltöztek.

[27] 3. Az I–X. rendű felperesek (az összesen hat darab lakás tulajdonosai a robbanás időpontjában) 2011. február 9. napján terjesztették elő keresetüket a Fővárosi Törvényszéken az ingatlan korábbi természetes és jogi személy tulajdonosai (I. és II. rendű alperesek), az ingatlan korábbi állami és önkormányzati tulajdonosai (III., IV. és VII. rendű alperesek), a 2010-ben adásvételi szerződéssel átruházott lakás előző tulajdonosai (V. és VI. rendű alperesek), a használatbavételi engedélyeket kiadó önkormányzat polgármesteri hivatala (VIII. rendű alperes), a kármentesítés megtörténtét igazoló Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség jogutódja (IX. rendű alperes), valamint a lakások megvásárlásához kölcsönt nyújtó hitelintézetek (X–XIII. rendű alperesek, akik közül a XII. rendű alperessel szemben a bíróság a pert elállás miatt utóbb megszüntette) ellen. Utóbb, 2014. május 8. napján felperesként perbe léptek az I–X. rendű felperesek családtagjai, gyermekei is, akikkel együtt költöztek be az ingatlanokba (XI–XXIV. rendű felperesek).

[28] A felperesek az I. és az V–VI. rendű alperesekkel szemben hibás teljesítésre hivatkozással, az I–IV. rendű alperesekkel szemben kártérítés egyetemleges megfizetésére kötelezés iránt terjesztettek elő keresetet. A felperesek keresetüket utóbb kiegészítették és módosították, és annak megállapítását is kérték, hogy a VII. rendű alperesnek a II. rendű alperessel 1993. november 30. napján kötött

adásvételi szerződése érvénytelen, melynek következtében érvénytelen az I. és II. rendű alperesek 2003. december 5. napján kötött adásvételi szerződése, és ennek folyományaként érvénytelen az I–X. rendű felpereseknek az I. rendű alperessel, valamint a III. rendű felperesnek az V–VI. rendű alperessel kötött adásvételi szerződése is. E körben a felperesek az eredeti állapot helyreállítását kérték. A módosított kereseti kérelmükben a felperesek a kártérítés megfizetését a VII–IX. rendű alperesekkel szemben is követelték, ugyancsak egyetemlegesen, míg a X–XIII. rendű alperesekkel szemben a jelzálogszerződések érvénytelenségének megállapítását kérték.

[29] A Fővárosi Törvényszék 2018. november 6. napján kelt 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítéletével a II–VII. rendű, a IX–XI. és XIII. rendű alperesekkel szembeni kereseteket és az adásvételi szerződések érvénytelenségének megállapítására irányuló kereseteket elutasította, a XII. rendű alperessel szemben pedig a pert megszüntette.

[30] A Fővárosi Törvényszék az (időközben felszámolás alá került) I. rendű alperes gazdasági társaság felelősségét azért állapította meg, mert a társasházak építésekor a pincét nyilvánvalóan észlelnie kellett, ennek ellenére további intézkedés nélkül folytatta az építkezést. Az ítélet szerint a II. rendű alperesnek a talajszennyezettség mentesítésekor nem kellett szükségszerűen észlelnie a pince létét, ezért a bíróság a II. rendű alperes felelősségét felróható jogellenes magatartás hiányában nem állapította meg. A III. és VII. rendű alperesek jogutódjai az ingatlanon 1991-ben tulajdont szerzett önkormányzatnak, azonban ez az önkormányzat a környezetet veszélyeztető tevékenységet (azaz jogellenes, felróható magatartást) nem folytatott, ekként a III. és VII. rendű alperesek felelőssége sem került megállapításra.

[31] Az indítványozók három okból állították a IV. rendű alperes Magyar Állam felelősségét. Egyfelől, W. Gy. népgazdasági érdekből, állami engedély alapján, tehát álláspontjuk szerint nyilvánvalóan az állam érdekében végezte a tevékenységét (üzembentartói felelősség). Másfelől, az ingatlan a rendszerváltást megelőzően állami tulajdonban állt, annak kezelője pedig egy kizárólag állami tulajdonban lévő állami vállalat, előbb a Budapest XX. Kerületi Tanács VB Házkezelési Igazgatósága, majd a Budapesti XIX., XVIII., XX. Kerületi Ingatlankezelő Vállalat volt (mely 1996-ban jogutód nélkül megszűnt, ekként a felelősséget kizárólag a tulajdonos Magyar Állammal szemben lehet érvényesíteni). Végezetül pedig a korábban hatályos, az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény (a továbbiakban: Ekv.) alapján az államnak tulajdonosként és a közhatalom birtokosaként is kötelessége lett volna a környezet védelmére vonatkozó szabályokat betartani és betartatni, azaz megakadályozni a szennyezést, és a szennyező-

vel szemben fellépni, a szennyezést pedig elhárítani, mely kötelezettségének a Magyar Állam annak ellenére nem tett eleget, hogy a szennyezésről már annak kezdetétől fogva igazolhatóan tudomása volt. A Fővárosi Törvényszék azonban arra a következtetésre jutott, hogy a IV. rendű alperes Magyar Állam felelősségét egyik jogcímen sem lehetséges felhívni.

[32] A Fővárosi Törvényszék elsőfokú ítélete szerint ugyanakkor a használatbavételi engedélyt kiadó VIII. rendű alperes kártérítési felelőssége megállapítható volt az engedély kiadása során elkövetett szabálytalanság miatt. A VII. rendű alperes önkormányzat és a IX. rendű alperes (a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség jogutódja) kártérítési felelősségét a bíróság ugyancsak nem látta megállapíthatónak.

[33] 4. Az indítványozók, valamint a II., III. és VIII. rendű alperesek fellebbezése alapján másodfokon eljáró Fővárosi Ítélőtábla 2019. május 7. napján kelt 4. Pf.20.124/2019/16. számú részítéletével az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta, és a VII. és IX. rendű alperessel szemben a keresetet elutasító, valamint a VIII. rendű alperes kártérítési felelősségét megállapító rendelkezéseket hatályon kívül helyezte, és e körben az elsőfokú bíróságot újabb tárgyalásra és újabb határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárásban utóbb az eljáró bíróságok a VIII. rendű alperes kártérítési felelősségét sem állapították meg.

[34] A Fővárosi Ítélőtábla az indítványozók IV. rendű alperes Magyar Állammal szembeni kártérítési igényével összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy a Magyar Államnak mint az ingatlan korábbi tulajdonosának nem áll fenn kártérítési felelőssége, az igényt a rendszerváltást követően (1996-ban) jogutód nélkül megszűnt kezelővel szemben lehetett volna csak érvényesíteni.

[35] 5. A másodfokú részítélettel szemben az indítványozók terjesztettek elő felülvizsgálati kérelmet, melyben elsődlegesen annak hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság rész- és közbenső ítéletének részbeni megváltoztatását, az adásvételi szerződések érvénytelenségének megállapítását, valamint a II–IV. rendű alperesek kártérítési felelősségének megállapítását kérték. Az indítványozók másodlagos felülvizsgálati kérelme a jogerős részítélet elsőfokú rész- és közbenső ítéletre is kiterjedő hatályon kívül helyezésére és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítására irányult. A Kúria 2020. október 27. napján kelt, Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítéletével a jogerős részítéletet hatályában fenntartotta.

[36] A Kúria az adásvételi szerződések érvénytelensége vonatkozásában egyetértett a jogerős ítélet megállapításaival és jogi indokolásával. A Kúria (a másodfokú bírósággal egyezően) rögzítette, hogy a perbeli ingatlanon 1979-ig folytatott vegy-

ipari tevékenység okozta a környezet szennyezettségét, ami a 2010 júniusi robbanásokhoz vezetett (Kúria ítélete, Indokolás [103]). A II. rendű alperes magánszemély (az ingatlan 1993 és 2003 közötti tulajdonosa) kártérítési felelőssége ennek megfelelően a perben nem állapítható meg, már csak azért sem, mert a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőségtől az 1993-ban kötött adásvételi szerződésben vállalt kármentesítési kötelezettségéhez a szakhatósági jóváhagyást megkapta, azaz a II. rendű alperes esetében jogellenes magatartás nem állapítható meg.

[37] A IV. rendű alperes (a Magyar Állam) kártérítési felelősségével kapcsolatosan a Kúria rögzítette, hogy az Ekv. a környezetszennyezést előidéző személy (és nem pedig a Magyar Állam mint tulajdonos) cselekvési kötelezettségét írta elő, így pedig nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely aktív környezetszennyező magatartás hiányában a IV. rendű alperes Magyar Állam közvetlen kártérítési felelősségét megalapozhatná. Ezen túlmenően a Kúria maradéktalanul egyetértett a jogerős részítélet Magyar Állam kártérítési felelősségének hiányát megállapító rendelkezéseivel.

[38] 6. Az indítványozók ezt követően terjesztették elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszukat, melyben a Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, a Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítéletére is kiterjedő hatállyal. Az alkotmányjogi panasz szerint a támadott bírói döntések ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1) bekezdésével, XXI. cikkével, XX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, valamint a 28. cikkel, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 2. cikkével, 6. cikkével, 8. cikkével, 13. cikkével és Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, az alábbiak szerint.

[39] 6.1. Az indítványozók álláspontja szerint sérti a XXVIII. cikk (1) bekezdését és a XV. cikk (1) bekezdését az eljáró bíróságok azon megállapítása, hogy a Magyar Állam közvetlen kártérítési felelőssége egyáltalán nem vethető fel. Az indítványozók álláspontja szerint jelen esetben vagy az állapítható meg, hogy W. Gy. az állam érdekében (polgári jogi értelemben jelen esetben: üzembentartóként) járt el, és akkor az ő magatartásáért az állam mögöttesen felel, vagy pedig az, hogy W. Gy. az államtól függetlenül járt el, mely esetben azonban az állam kétséget kizáróan elmulasztotta a jogszabályokból fakadó ellenőrzési kötelezettségét. Az indítványozók e körben hivatkoztak az Európa Tanács 1984. évi állami kárfelelősségi ajánlására is mint értelmezési zsinórmértékre.

[40] Az indítványozók kiemelik: már a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzéséről és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekről szóló 56/1981. (XI. 18.) MT rendelet értelmében is a perbeli ingatlanon található talaj veszélyes hulladéknak minősült, és kétséget kizáróan megállapítható, hogy W. Gy. tevékenységével kapcsolatosan számos lakossági bejelentésre került sor, ennek ellenére egyetlen állami ellenőrzésnek vagy intézkedésnek sincs nyoma.

[41] Az indítványozók érvelése szerint ugyanakkor W. Gy. magatartásáért az állam felelőssége közvetlenül is megállapítható: a perhez csatolt levéltári iratok alapján megállapítható, hogy népgazdasági érdekből volt az szükséges, hogy W. Gy. a tevékenységét folytathassa. Az indítványozók szerint kétséget kizáróan megállapítható, hogy a „népgazdasági érdek" valójában „államérdeket" jelentett, mely szempontot azonban a Kúria ítéletében egyáltalán nem vett figyelembe.

[42] 6.2. Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, 28. cikkével és XV. cikk (1) bekezdésével is ellentétes a Kúria azon megállapítása, hogy „nincs tehát olyan rendelkezés, amelynek alapján a IV. rendű alperes közvetlen felelőssége más személy környezetszennyező magatartásáért felvethető lenne". Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban azt is kiemelik, hogy maga a Kúria állapította meg korábban hasonló környezetszennyezési ügyben, hogy „a perbeli időszakban az állami tulajdon dominanciája érvényesült, ezért az állam magatartásának megítélésénél a közjogi szerepét is értékelni kell" (Pfv.I.20.474/2018. számú ügy), melyet jelen ügyben a Kúria ugyancsak elmulasztott figyelembe venni. Az indítványozók a Kúria azon megállapítását is alaptörvény-ellenesnek tartják, miszerint a tulajdonosi jogokat az ingatlan kezelője (és nem pedig a IV. rendű alperes Magyar Állam) gyakorolta, mely kezelő időközben jogutód nélkül megszűnt, a kezelő megszűnése pedig a Kúria ítéletéből következően azt eredményezte, hogy az indítványozók senkivel szemben sem jogosultak kárigényük érvényesítésére.

[43] Az indítványozók kiemelik: W. Gy. tevékenysége idején már hatályban voltak olyan környezetvédelmi tárgyú jogszabályi rendelkezések, amelyek egyértelműen szabályozták a kárfelelősség kérdését, ám ezeket a szabályokat a Kúria (és a Fővárosi Ítélőtábla is) önkényesen figyelmen kívül hagyta, annak ellenére, hogy az indítványozók erre kifejezetten hivatkoztak, és ezáltal a támadott bírói döntés nem egyszerűen csak *contra legem*-mé, hanem az alkalmazandó jog indokolás nélküli figyelmen kívül hagyása miatt *contra constitutionem*-mé vált.

[44] 6.3. Az indítványozók szerint az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét eredményezi, hogy az eljáró bíróságok a korábban hatályos Alkotmány rendelkezéseit nem

tekintették olyan jogi normának, amely a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 200. § (2) bekezdése szerinti jogszabályba ütközés megállapítására alkalmas lenne.

[45] 6.4. Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, valamint az EJEE 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmeként értékelik, hogy sem a Fővárosi Ítélőtábla, sem pedig a Kúria nem nyújtott számukra hatékony jogvédelmet azáltal, hogy figyelmen kívül hagyták ítélkezésük során a hatályos jogot, az Alaptörvény rendelkezéseit és szellemiségét.

[46] 6.5. Az indítványozók az EJEE 2., 6., 8. cikke, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint XXI. cikke sérelmeként értékelik a Kúria azon megközelítését, mely a IV. rendű alperes Magyar Állam kártérítési felelősségének elvi lehetőségét is kizárta. Az indítványozók e körben ismételten hangsúlyozzák: egyfelől a Magyar Állam 1955 és 1979 között figyelmen kívül hagyta az egyének érdekeit a népgazdaság érdekeivel (az államérdekkel) szemben, majd pedig a környezetszennyezésről való tudomásszerzést követően elmulasztotta a hatékony állami intézkedések megtételét a környezetszennyezés megszüntetése érdekében, továbbá nem nyújtott hatékony tájékoztatást a környezeti károk felszámolásáról sem.

II.

[47] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével."

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes."

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.
(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő."

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.
(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni."

„XXVIII. cikk (1) 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."

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."

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

III.

[48] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.

[49] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók jogi képviselője a Kúria ítéletét 2021. január 21. napján vette át, az alkotmányjogi panasz pedig 2021. március 21. napján, határidőben került benyújtásra az első fokon eljáró bíróságon. Az indítványozók jogi képviselője az Alkotmánybíróság eljárásában képviseleti jogosultságát igazolta. Az indítványozók a jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozók jogosultnak és érintettnek tekinthetőek, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárás felperesei voltak.

[50] 2. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont, Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont], hogy az indítványozók a panaszukban valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzanak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése és 28. cikke az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, ezért ezen alaptörvényi rendelkezések állított sérelme sem vetheti fel az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét {a XX. cikk (2) bekezdésére: 27/2021. (X. 5.) AB határozat, Indokolás [55]; a 28. cikkre: 3525/2021. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az alkotmányjogi panasz ezért ebben az elemében nem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti feltételeket.

[51] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panaszt akkor fogadhatja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az *e)* pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.

[52] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók alkotmányjogi panasza az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése, továbbá XXI. cikk (1)–(3) bekezdései vonatkozásában nem tartalmaz érdemi, alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában annak állítása, hogy a támadott bírói döntés az indítványozók számára kedvezőtlen, még nem tekinthető alkotmányjogilag értékelhető indokolásnak, az indítvány érdemi elbírálásának pedig akadálya, ha az nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a támadott bírói döntéssel, illetőleg jogszabályi rendelkezéssel {legutóbb például: 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az alkotmányjogi panasz ezért ezen elemeiben nem teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja követelményét.

[53] 4. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban arra is hivatkoznak, hogy a Kúria ítélete nemzetközi szerződésbe (az EJEE 2., 6., 8. és 13. cikkeibe, valamint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe) ütközik, mely érvelés nem tekinthető érdemi elbírálásra alkalmas indítványi elemnek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja értelmében kizárólag jogszabály (és nem pedig egyedi bírói döntés) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata kérhető,

az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {legutóbb például: 3207/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [20]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is megjegyzi, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése értelmében nemzetközi szerződésbe ütközés Alkotmánybíróság általi vizsgálatát egyébként is kizárólag meghatározott indítványozói kör (az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, illetőleg az egyedi ügyben eljáró bíró) kezdeményezheti, illetőleg kezdeményezi, az indítványozók pedig nem tartoznak ebbe az Abtv. 32. § (2) bekezdése által taxatív módon meghatározott indítványozói körbe, így nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére egyébként sem lennének jogosultak.

[54] 5. A Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítéletével a Fővárosi Ítélőtábla jogerős részítéletét hatályában fenntartotta, ami azt jelenti, hogy az eljárás a Kúria ítéletét követően részben a VII., VIII. és IX. rendű alperesek kárfelelősségének megállapítása, részben pedig a kárfelelősség esetleges összegszerűsége kérdésében maradt folyamatban az alsóbb fokú bíróságok előtt az alkotmányjogi panasz benyújtásakor, egyebekben, így különösen a IV. rendű alperes Magyar Állam kártérítési felelőssége tekintetében azonban az eljárás lezárult. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban a támadott bírói döntés azon elemeit sérelmezték, melyek a IV. rendű alperes Magyar Állam kárfelelősségének kizárását érintik, mely vonatkozásban ezért, figyelemmel az Alkotmánybíróság 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalására is, a még folyamatban lévő eljárás ellenére is helye van alkotmányjogi panasznak.

[55] 6. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[56] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét állító indítványi elem kapcsán az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik, ebből következően nem terjed ki a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra, így pedig nem hozható összefüggésbe a felülvizsgálat során hozott bírói döntéssel sem {legutóbb például: 3558/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [36]}. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően pedig azt is megállapítja, hogy az indítványozók az alkotmányjogi panasz alapját

képező peres eljárásban élhettek és kétséget kizáróan éltek is a jogorvoslathoz való jogukkal, az ügyben eljáró bíróságok számára pedig a jogszabályi környezet lehetőséget biztosított az elsőfokú bírói döntés indítványozók számára kedvező megváltoztatására. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése ugyanakkor csak a jogorvoslathoz való jogot biztosítja, nem pedig azt a jogot, hogy a jogorvoslati kérelem az indítványozók számára pozitívan kerüljön elbírálásra {legutóbb például: 3558/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [36]}, ekként az indítvány ebben az elemében sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességi kételyt, sem pedig alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel.

[57] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elem, figyelemmel az Alkotmánybíróság Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatára, ugyancsak nem fogalmaz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Felvetheti ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét az a jogértelmezés, mely részben azért zárja ki a Magyar Állam kártérítési felelősségének az elvi lehetőségét is egy, a rendszerváltás előtti időszakban a Magyar Állam tulajdonában álló ingatlanon történt környezetszennyezés vonatkozásában, mert az ingatlannak egy azóta jogutód nélkül megszűnt kezelője (egy állami vállalat) is volt (az állam tulajdonosi felelőssége körében), részben pedig azért, mert a Magyar Állam mulasztása egyébként sem lehet alapja a környezetvédelmi szabályok megsértése miatti kártérítési felelősségnek, azt ugyanis csak aktív, tevőleges magatartás alapozhatja meg (az állam tulajdonosi és közhatalmi felelőssége körében egyaránt).

[58] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

[59] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[60] 1. Az indítványozók a Magyar Állam mint a per IV. rendű alperese kártérítési felelősségét az alábbiak miatt tartották megállapíthatónak.

[61] Egyfelől, az indítványozók megítélése szerint a Magyar Állam azért felel, mert W. Gy. „népgazdasági érdekből", azaz a Magyar Állam érdekében végzett vegyipari tevékenységet a perbeli ingatlanon (üzembentartói felelősség). Másfelől, a Magyar Állam felelőssége azért is megállapítható, mert az ingatlan kezelője a Magyar Állam kizárólagos tulajdonában álló Ingatlankezelő Vállalat volt, mely

1996. március 8. napján jogutód nélkül megszűnt, ekként a követelés már csak a Magyar Állammal szemben érvényesíthető. Harmadfelől, a Magyar Állam felelősségét az is megalapozza, hogy a Magyar Állam szervei adtak engedélyt W. Gy. számára a vegyipari tevékenység folytatására, mely engedélyben foglaltak betartását és betartatását kifejezett jogszabályi kötelezettsége ellenére a Magyar Állam nem ellenőrizte, a szennyező tevékenység megszűnését (W. Gy. halálát) követően pedig nem gondoskodott a terület kármentesítéséről.

[62] A Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete a IV. rendű alperes Magyar Állam felelősségét egyik, az indítványozók által megjelölt jogcímen sem tartotta megállapíthatónak. A Kúria ítéletében elfogadta azt az alsóbb fokú bíróságok által tett megállapítást, hogy nem állapítható meg, hogy W. Gy. az állam érdekében, üzembentartóként járt volna el, melynek oka, hogy a „népgazdasági érdek" megjelölés abban az engedélyben, amely alapján W. Gy. a perbeli ingatlanon az étkezési célú vegyipari tevékenységet végezte, nem szerepel. Másodsorban, a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy tekintettel arra, hogy a perbeli ingatlannak jogi személyiséggel és önálló felelősséggel rendelkező kezelője volt, ezért ez a szerv (nevezetesen az 1996-ban jogutód nélkül megszűnt Ingatlankezelő Vállalat), és nem pedig a perben IV. rendű alperesként szereplő Magyar Állam kártérítési felelőssége lenne (illetőleg jelen esetben lett volna) csak felhívható. Végezetül, az Ekv. rendelkezéseinek alapulvételével a Kúria azt állapította meg, hogy a IV. rendű alperes Magyar Államot nem terhelte cselekvési kötelezettség a környezetszennyezéssel összefüggésben, az kizárólag a szennyezést előidéző személyre (jelen esetben W. Gy.-re) vonatkozott, így pedig a IV. rendű alperes Magyar Állam kártérítési felelőssége W. Gy. környezetszennyező magatartásáért nem állapítható meg (Kúria ítélete, Indokolás [105]).

[63] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatában, legutóbb pedig a 29/2021. (X. 10.) AB határozatában vizsgálta részletesen azt a kérdést, hogy mely esetekben eredményezheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét az eljáró bíróság Alaptörvény biztosította értelmezési tartományon túlnyúló döntése.

[64] A 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy „[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 eset-

ben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja." (Indokolás [23])

[65] Önmagában egy *contra legem* ítélet még nem szükségképpen alaptörvény-ellenes *(contra constitutionem)* ítélet. Kivételesen, kellően súlyos esetekben azonban egy *contra legem* jogalkalmazás is felemelkedhet alkotmányjogilag értékelhető szintre, és a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapításához vezethet {29/2021. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ilyen kivételes esetként nevesítette az Alkotmánybíróság a 29/2021. (X. 10.) AB határozatában, ha a bíróság ítélete az Alaptörvény megszabta értelmezési tartományt megsérti, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz, a bíróságok ugyanis csak az Alaptörvény biztosította kereteken belül, az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően végezhetik a jogszabályok értelmezését. Ennek megfelelően, az Alkotmánybíróság nem avatkozhat be minden olyan esetben a bíróságok tevékenységébe, amikor valamilyen (állítólagos vagy tényleges) jogszabálysértő jogértelmezésre vagy jogalkalmazásra került sor, a bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése ugyanis nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást {lásd például: 3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [68]}. Azokban az esetekben azonban, amikor az eljáró bíróságok túllépnek az Alaptörvény biztosította értelmezési tartományon, az Alkotmánybíróságnak nem csupán lehetősége, hanem az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntés megsemmisítése. A 29/2021. (X. 10.) AB határozat a fentieken túlmenően azt is rögzítette: „ha az Alkotmánybíróság egy határozatában formálisan alkotmányos követelmény kimondása nélkül foglal állást valamely jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezéséről, vagy éppen ellenkezőleg, azt mondja ki, hogy valamely értelmezés ellentétes az Alaptörvénnyel, arra az eljáró bíróságnak ugyancsak tekintettel kell lennie ítéletének meghozatala során." (Indokolás [29])

[66] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is következetes, hogy „az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása során a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, alapjogokkal való összhangjának vizsgálatára korlátozódik, és nem terjed ki a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetőleg a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülvizsgálatára" {legutóbb például: 3516/2021. (XII. 13.) AB határozat, Indokolás [48]}. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek, valamint a tényállás megalapozottak-e, illetőleg hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, ugyanis a tényállás

megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}. A tisztességes eljárás alkotmányos követelménye ugyanakkor a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást minden esetben megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az indokolt bírói döntéshez való jogból „nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásaikat is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása" {3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]}, azonban az indokolásnak az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre minden esetben ki kell terjednie {legutóbb például: 3557/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság e körben megjegyzi: ha az eljáró bíróság valamely jogkérdésben eltér az Alkotmánybíróság által valamely jogi norma Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezésére vonatkozó megállapításától, az eljáró bíróságnak különös gondossággal kell arra figyelemmel lennie, hogy ezen eltérés indokairól döntésében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének megfelelően számot adjon, ez az eltérés ugyanis minden esetben az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésnek tekinthető.

[67] 4. Az állam magánjogi (tulajdonosi) felelősségének kizárhatóságával összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.

[68] Peradat, hogy az ingatlan kezelője 1967. július 14. napjától kezdődően a Budapest XX. Kerületi Tanács VB Házkezelési Igazgatósága, a Budapesti XIX., XVIII., XX. Kerületi Ingatlankezelő Vállalat jogelődje lett, mely vállalat 1996. március 8. napján végelszámolással, jogutód nélkül megszűnt. Részben ezen kezelői jog fennállására, részben a kezelő jogutód nélküli megszűnésére tekintettel rendelkeztek úgy az ügyben eljáró bíróságok, hogy a IV. rendű alperes Magyar Állam mint az ingatlan tulajdonosa kártérítési felelősségét közvetlenül nem lehet felhívni, a tulajdonosi felelősséget ugyanis csak a kezelővel szemben lehet (lehetett volna) érvényesíteni.

[69] 4.1. A rendszerváltást megelőzően hatályos Alkotmány 8. § (2) bekezdése akként rendelkezett, hogy „[a]z állam tulajdona mindenekelőtt: a föld méhének kincsei, az állami földterület, a természeti erőforrások, a jelentős üzemek és bányák, a vasút, a közutak, a vízi és légi utak, a bankok, a posta, a távíró, a távbeszélő, a rádió és a televízió". Ezzel összhangban a rendszerváltást megelőzően hatályos

régi Ptk. 89. §-a értelmében „[a]z állami szocialista tulajdon az egész nép vagyona: a népgazdaságban meghatározó szerepe van. Az állami szocialista tulajdon elsősorban az alapvető termelési eszközökre és a népgazdaság számára döntően fontos más vagyontárgyakra terjed ki, és az ország jólétének, erejének legfőbb anyagi alapja és biztosítéka." A régi Ptk. 170. §-a akként rendelkezett, hogy az állami tulajdon egységes és oszthatatlan, a 171. § (1) bekezdése értelmében pedig „[a]z állam tulajdonjogát nem érinti az, hogy egyes vagyontárgyait állami szervek – különösen állami vállalatok és állami gazdaságok – kezelésébe adja; az állam irányítja és ellenőrzi szervei gazdálkodását, és jogosult az egyes szervek kezelésébe adott vagyontárgyak átcsoportosítására és újrafelosztására".

[70] 4.2. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. tvr. végrehajtásáról szóló 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet 1999. december 31. napjáig hatályban volt 11. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy „[a]z állam tulajdonjogának bejegyzésénél tulajdonosként a Magyar Államot kell feltüntetni és egyidejűleg be kell jegyezni a kezelői jogot is". A 11. § (2) bekezdése értelmében pedig „[k]ezelőként csak állami szervet vagy társadalmi szervezetet lehet bejegyezni". Az állami tulajdonban álló ingatlanok kezeléséről szóló 9/1969. (II. 9.) Korm. rendelet 6. §-a szerint a kezelő gyakorolta a tulajdonost megillető jogokat és teljesítette a tulajdonos kötelezettségeit.

[71] 4.3. A rendszerváltás előtti időszakra vonatkozóan a kezelői jog sajátos természetét az Alkotmánybíróság korábban már számos határozatában vizsgálta. A 17/1992. (III. 30.) AB határozat megállapítása szerint „[a] rendszerváltást megelőző jogrendben a tulajdoni felfogás tekintetében, bár különböző időszakokban eltérő módon, de mégis a meghatározó a társadalmi tulajdon, ezen belül pedig az állami tulajdon szerepe volt; az állami tulajdon magyarázatát pedig elsősorban nem a polgári jogi intézmények keretében keresték, hanem abban a közhatalmi elemek túlsúlya dominált. A régi Alkotmány és az irányadó törvényi rendelkezések az állami tulajdon „egységességét és oszthatatlanságát" tételezték." (ABH 1992, 104, 105) A 17/1992. (III. 30.) AB határozat azt is egyértelművé tette, hogy a kezelői jog „nem azonosítható a tulajdonjoggal, hanem az a tulajdonjognak a korábbi magyar jogrendszerben kialakult olyan mutációja, amelyben a tulajdonosi jogosítványok magán a tulajdonjogviszonyon belül átrendeződnek belső (kötelmi) és külső (dologi) jellegű jogviszonyok jogosultságaivá és kötelezettségeivé" (ABH 1992, 104, 107). Ennek oka, hogy „a tulajdonviszonyon belül mindig az állam szerepe állt előtérben: az államnak teljes tulajdonosi rendelkezési hatalma volt a kezelésbe adott tulajdoni tárgy felett. Ezt fejezte ki az állami

tulajdon alkotmányosan deklarált egysége és oszthatatlansága; az állam bármikor visszavehette tulajdonát a kezelőktől és azt feloszthatta, átcsoportosíthatta stb. közöttük." (ABH 1992, 104, 106) Az Alkotmánybíróság ezen megállapítását a későbbiekben is irányadónak tekintette, és megerősítőleg hivatkozta [lásd például: 50/2004. (XII. 6.) AB határozat]. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság értelmezéséből egyenesen következően az állami tulajdon egységességével és oszthatatlanságával lenne ellentétes, ha egyes, kezelői joggal terhelt ingatlanok vonatkozásában a kezelő a tulajdonos pozíciójába léphetne. Ellenkezőleg: a kezelő és a tulajdonos állam közötti jogviszony csupán a tulajdonjogon belüli „belső" jogviszonynak minősült, mely kifelé (harmadik személyek felé) nem a tulajdonos állam tulajdonosi minőségéből fakadó felelőssége alóli mentesülését alapozta meg, hanem éppen ellenkezőleg, a tulajdonos felelőssége mellett (és nem pedig ahelyett) megteremtette a kezelő felelősségét is.

[72] 4.4. A 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a tulajdonhoz való jogot tartalmilag megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozatai az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmaztak, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. A jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogot, mint alapjogot, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők." {Indokolás [49]; legutóbb megerősítette: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [97]}

[73] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően (indítvány hiányában) nem vizsgálta a rendszerváltás előtti időszakra vonatkozóan egyes, kizárólagos állami tulajdonban álló ingatlanok vonatkozásában fennálló kezelői jog természetét. Figyelemmel a korábban hatályos Alkotmány 13. §-a és a jelenleg hatályos Alaptörvény XIII. cikke közötti tartalmi egyezőségre, az Alkotmány-

bíróság a rendszerváltás előtti időszakra vonatkozó kezelői jog természetével kapcsolatos korábbi megállapításait változatlanul irányadónak tekinti.

[74] Mindez azonban egyben azt is jelenti, hogy amikor az eljáró bíróságok úgy foglaltak állást, hogy az a tény, hogy a perbeli ingatlannak 1967. július 14. napjától kezdődően a tulajdonosi jogokat gyakorló bejegyzett kezelője volt, automatikusan kizárttá tette a IV. rendű alperes Magyar Állam kártérítési felelősségének vizsgálhatóságát, a kezelői jogot olyan tartalommal ruházták fel és egyben a tulajdonos jogait olyan módon szűkítették, mely ellentétes az Alkotmánybíróság idézett határozataiból következő megállapításokkal. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az előzőekben már rámutatott, ha az eljáró bíróság valamely jogkérdésben eltér az Alkotmánybíróság által valamely norma (jelen esetben a kezelői jog jogi természete) Alaptörvénnyel összhangban állóként megfogalmazott értelmezésétől, az eljáró bíróságnak különös gondossággal kell arra figyelemmel lennie, hogy ezen eltérés indokairól döntésében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének megfelelően számot adjon. Megfelelő, alkotmányjogi értelemben is értékelhető indokolás esetén, erre irányuló indítvány alapján pedig az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az eljáró bíróság által választott (és az Alkotmánybíróságétól eltérő) jogértelmezés túlmegy-e az Alaptörvény 28. cikke által biztosított értelmezési tartomány alkotmányos keretein, ennek megítélése alapján állapítható csak meg, hogy a vizsgált bírói döntés *contra constitutionem*-mé vált-e. Az Alkotmánybíróság határozatából következő jogértelmezés indokolás nélküli figyelmen kívül hagyása azonban szükségképpen a támadott bírói döntés Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével való ellentétét és a támadott bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítését eredményezi.

[75] Jelen esetben az Alkotmánybíróság jogértelmezése [egészen a 17/1992. (III. 30.) AB határozatig visszavezethető módon] következetes abban a kérdésben, hogy a kezelői jog rendszerváltás előtti jogosultjai nem minősültek polgári jogi értelemben véve tulajdonosnak, a kezelő és a tulajdonos állam közötti jogviszony pedig csak „belső" jogviszonynak minősült. Az Alkotmánybíróság korábban éppen ezért találta alkotmányosnak (a tulajdonhoz való jog rendelkezéseivel összhangban lévőnek) azon jogszabályi rendelkezéseket, melyek a kezelői jog ellentételezés (kártalanítás) nélküli megszüntetését mondták ki. Nyilvánvalóan ellentétes ezzel a megközelítéssel az a jogértelmezés, mely szerint a rendszerváltást megelőző időszakban a külső jogviszonyokban dologi jogi (tulajdonosi vagy azzal egyenértékű) pozícióba a kezelői jog jogosultja került, kizárva ezáltal az állami tulajdonos tulajdonosi minőségből egyébként közvetlenül fakadó felelősségét. Ez a jogértelmezés az állami tulajdon egységességének és oszthatatlanságának, valamint a kezelői jog alkotmányos tartalmának a lényegével ellentétes.

A rendszerváltást megelőző időszakra vonatkozóan az állami tulajdon egységességéből és oszthatatlanságából ugyanis éppen az következik, hogy a Magyar Állam tulajdonosi minőségén alapuló kártérítési felelőssége kivétel nélkül, minden esetben felhívható, azonban egyes esetekben a Magyar Állam tulajdonosi felelőssége mellett a kezelő felelőssége is felhívásra kerülhet. Azáltal azonban, hogy a Kúria ítéletében semmilyen indokát nem adta annak, hogy miért választott a kezelői jog lényegi tartalmának meghatározása során olyan jogértelmezést, amely kifejezetten ellentétes az Alkotmánybíróság határozataiból következő megközelítéssel, azaz a kezelői jog alkotmányos tartalmával, az Alkotmánybíróságnak jelen esetben nem azt kellett értékelnie (és megfelelő ítéleti indokolás hiányában nem is értékelhette), hogy az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési tartományon belül helyezkedik-e el a Kúria által választott jogértelmezés, hanem azt kellett megállapítania, hogy a támadott bírói döntés már önmagában az alapügy lényegi elemére vonatkozó indokolás hiánya miatt alaptörvény-ellenessé vált.

[76] Az Alkotmánybíróság e körben megjegyzi: ugyancsak peradat, hogy az ingatlanra vonatkozó kezelői jog 1967. július 14. napján jön létre, miközben az állam tulajdonában álló ingatlanon W. Gy. által folytatott tevékenységre vonatkozóan 1955-től kezdődően már folyamatosan érkeznek panaszbejelentések. Mindez egyben azt is jelenti, hogy több mint egy évtizeden keresztül az ingatlan tulajdonosának (a IV. rendű alperes Magyar Államnak) az igazolható tudomásával úgy zajlott az ingatlanon szennyező tevékenység, hogy ebben az időszakban az ingatlannak az ingatlan-nyilvántartás közhiteles adatai szerint kezelője sem volt.

[77] 5. Az ügyben eljáró bíróságok az előző pontban vizsgáltakon túlmenően azt is megállapították, hogy a IV. rendű alperes Magyar Állam kártérítési felelőssége már csak azért sem hívható fel, mert „a szennyező tevékenységet nem az állam valamely szerve vagy az állam érdekében eljáró személy vagy szerv folytatta". A Kúria tehát az ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket akként értelmezte, hogy a környezetszennyezés miatti kártérítési felelősség kizárólag aktív magatartás folytatása esetén hívható fel, mulasztás pedig nem lehet oka a környezetszennyezésnek és az ezért való felelősség megállapíthatóságának.

[78] 5.1. Peradat, hogy a kérdéses ingatlanon W. Gy. vegyipari tevékenységével kapcsolatosan már 1955-től kezdődően folyamatosan panaszbejelentések érkeztek a Kerületi Tanács Végrehajtó Bizottságához a szomszédoktól, mert észlelték a kút vizének, valamint a levegőnek a szennyezettségét. A bejelentések szerint

a W. Gy. által folytatott tevékenység „megrontja, mérgezi a levegőt, veszélyes mind a lakókra, mind pedig a háziállatokra és növényzetre egyaránt. A szomszédok kiskorú gyermekei állandó veszélynek vannak kitéve", továbbá W. Gy. tevékenysége „nem csak a levegőt, de a talajvizet is fertőzi, a szabadon kieresztett ártalmas folyadékok a talajban kiszivárogtak és a panasztevő udvarában levő kútban is azt sárgás színűre festették, nem csak ivásra, de mosakodásra, mosásra is alkalmatlanná tették" (Fővárosi Törvényszék rész- és közbenső ítélete, 4. oldal). Az is kétséget kizáróan megállapítást nyert, hogy a Fővárosi XX. Kerületi Tanács VB Műszaki Osztálya 1987. február 10. napján úgy nyilatkozott, hogy „a területen nagy mennyiségű mérgező és robbanó vegyület található" (Fővárosi Törvényszék rész- és közbenső ítélete, 5. oldal).

[79] 5.2. A rendszerváltást megelőzően hatályos Alkotmány 1972. április 26. napjától kezdődő hatállyal elismerte, hogy „[a] Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez. Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg." [57. § (1) és (2) bekezdés] Ez a rendelkezés alkotmányi szinten teremtette meg a környezet védelmére vonatkozóan az állam intézményvédelmi kötelezettségét, ahogyan azt az Alkotmányt módosító 1972. évi I. törvény indokolása is rögzítette: „Alkotmányunk elfogadása óta szélesedett az állampolgári jogok biztosítékainak köre. Ez szükségessé teszi, hogy az e téren elért vívmányokat is beiktassuk Alkotmányunk rendelkezései közé. A javaslat ennek megfelelően az élet, a testi épség és az egészség védelmével kapcsolatban – az orvosi ellátás megszervezése mellett – biztosítékként utal a munkavédelemre, az egészségügyi intézményekre, valamint az emberi környezet mindinkább szükségessé váló védelmére [57. § (2) bekezdés]."

[80] 5.3. Az 1976. április 1. napjától hatályos Ekv. 3. §-a értelmében „[a]z állami szervek, vállalatok, szövetkezetek, társadalmi szervezetek és az állampolgárok kötelesek az emberi környezet védelmét szolgáló szabályokat megtartani, megtartatni és a környezetvédelmet a tevékenységi körükben előmozdítani". A törvény ennek megfelelően két szempontból is lehetővé tette az állam felelősségének felhívását: az emberi környezet védelmét szolgáló szabályok megtartása, illetőleg megtartatása vonatkozásában.

[81] Az Ekv. 46. §-a értelmében „[a]ki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz, a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályai szerint köteles a kárt megtéríteni". A törvény

43. §-a azt is egyértelművé tette, hogy a környezetet veszélyeztető magatartás tevékenység vagy mulasztás formájában egyaránt megvalósulhat. Ezt az értelmezést kétséget kizáróan igazolja a törvény 43. §-ának jogalkotói indokolása is: „Az emberi környezet védelmét szolgáló rendelkezések megsértése miatt fennálló felelősség szabályai minden olyan esetre irányadók, amelyben tevékenység vagy mulasztás következtében az emberi környezet szennyeződését, ártalmát károsodását idézik elő."

[82] Az államot ugyanakkor az Ekv. rendelkezéseiből, különösen a 3. §-ból adódóan többletkötelezettség, nevezetesen a környezet védelmére vonatkozó szabályok betartatásának kötelezettsége is terhelte. Ilyen, az államot mint közjogi szereplőt érintő többletkötelezettségnek tekinthető például az Ekv. 38. § (1) bekezdése, mely kifejezetten azt rögzítette, hogy „[t]elepülési környezetben csak olyan üzem, létesítmény építhető vagy tartható fenn, illetőleg olyan tevékenység folytatható, amely a lakosság életfeltételeit károsan nem befolyásolja". Ezen jogszabályi rendelkezés betartatásának kötelezettségéből fakadóan az állam, mint közjogi szereplő kötelezettsége volt fellépni a környezetszennyező tevékenységgel szemben, mely kötelezettséghez társult az állami tulajdonban álló ingatlanok esetében az állam tulajdonosi felelőssége is.

[83] Önmagában az Ekv. rendelkezéseinek tartalmi értelmezése egy olyan szakjogi-törvényértelmezési kérdésnek tekinthető, melynek vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik. Az Ekv. azon rendelkezései azonban, melyek a környezet védelmére, illetőleg jelen esetben az állam tevékenységére vonatkozóan tartalmaznak szabályokat, közvetlenül visszavezethetőek az 1972. április 26. napjától hatályos Alkotmány 57. § (1) és (2) bekezdéseire. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint annak vizsgálata pedig már mindenkor az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés, hogy az eljáró bíróságok az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben alkalmazandó jogszabályokat az alkotmányos (alaptörvényi) rendelkezésekkel összhangban, az alkotmányos szinten megfogalmazott alapjogok tartalmát érvényre juttató módon értelmezték-e.

[84] 5.4. A rendszerváltást megelőző időszakban az állami tulajdon dominanciája érvényesült, valamennyi jelentős gazdasági tevékenység folytatása vagy egy kizárólagos állami tulajdonban álló állami vállalat útján, vagy pedig az állam kifejezett engedélye alapján valósulhatott meg. Ennek megfelelően az állammal szemben egyaránt vizsgálható és vizsgálandó, hogy mind tulajdonosként, mind pedig közjogi szereplőként az akkor hatályos környezetvédelmi törvénynek, illetőleg a Polgári Törvénykönyv szerinti felelősségi alakzatnak megfelelően járt-e el. Még kivételesen sem értékelhető az állam, mint tulajdonos javára, hogy az állam

mint közjogi szereplő engedélyezte, illetőleg hivatalos tudomása ellenére mulasztásával eltűrte valamely állami tulajdonban álló ingatlanon a nyilvánvaló környezetszennyező tevékenységet akkor, amikor erre vonatkozóan már egyértelmű jogszabályi rendelkezések voltak hatályban. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi: már csak a jelen alapügyben bekövetkezett robbanáshoz hasonló helyzetek elkerülése érdekében is kívánatos volna, hogy nyilvánosan elérhető legyen egy olyan, a teljességre törekvő közhiteles adatbázis (akár az ingatlan-nyilvántartás részeként, akár attól elkülönült formában), mely az állami szervek rendelkezésére álló adatok alapján a lehető legteljesebb mértékben tartalmazza az egyes magyarországi ingatlanok szennyezettségét, az ezzel kapcsolatos hatósági aktusokat, illetőleg a kármentesítés körében tett intézkedéseket és azok eredményét.

[85] 5.5. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „az egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének" {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [74]}. Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában azt rögzítette, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot" (ABH 1994, 134, 140). A megelőzés elve „a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be" {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}.

[86] Az Alkotmánybíróság a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatában rögzítette: „a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le. Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi szabályozás betartásával és betartatásával, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével." (Indokolás [29]). Ennek oka, hogy „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg" {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}.

[87] Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében immáron önállóan is nevesített „szennyező fizet" elve mind a magyar, mind a nemzetközi, mind pedig az uniós jogban

kiemelt jelentőséggel bír, és szorosan hozzátartozik a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások gondos hasznosításához és megóvásához. A szennyező fizet elve „nem csupán a jogalkotás számára ír elő abszolút tartalmi korlátot, hanem az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is mindenkor tekintettel kell lenniük ezen elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során" {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}.

[88] 5.6. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az előzőekben már utalt, már az Ekv. is egyértelműen rögzítette az állami szervek és vállalatok számára is az emberi környezet védelmét szolgáló szabályok megtartásának és megtartatásának kötelezettségét (3. §), továbbá ugyanezen törvény kifejezetten megteremtette a környezet szennyeződése miatti felelősség szabályait (46. §), visszautalva a régi Ptk. rendelkezéseire. Ezen rendelkezések alkotmányjogi értelemben közvetlenül az akkor hatályos Alkotmány 57. § (1) és (2) bekezdéseire vezethetőek vissza. Az a bírói jogértelmezés, mely a fentiek ellenére nem tartja vizsgálhatónak az állam mint tulajdonos, illetőleg egyben az állam mint a közhatalom gyakorlója környezet védelmére vonatkozó szabályok betartására és betartására vonatkozó, jogszabályokban is kifejezetten nevesített kötelezettsége elmulasztása miatti felelősségét, az Alaptörvény XXI. cikke szerinti egészséges környezethez való jog lényegi tartalmát üresíti ki. Annál is inkább igaz ez, mert az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben kifejezetten és következetesen azt hangsúlyozza, hogy az „az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet külön alkotmányos jogként nevesíti" {először: 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343; az Alaptörvény hatálybalépését követően ezzel egyezően: 16/2016. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]; ezt követően például: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [83]}. Az egészséges környezethez való jog egyszerre jeleníti meg az alanyi alapjogot (melynek alanya mindenki) és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Az államnak éppen ezért különös gondossággal kell eljárnia a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása, betartása és betartatása során, melyet az egyének az állammal szemben az Alaptörvény XXI. cikkből fakadóan számon is kérhetnek.

[89] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a környezetszennyezés (hasonlóan bármely más károkozáshoz) nem csupán aktív, tevőleges magatartás, hanem mulasztás következtében is bekövetkezhet, e körben (tehát a felelősséget megalapozó magatartási formák körében) ugyanis a környezetszennyezésért való felelősség

semmilyen sajátossággal nem bír más típusú károkozásokhoz képest. E tekintetben pedig kiemelten kell értékelni azt az esetet, amikor valamely jogszabályi rendelkezés (mint ahogy jelen esetben az Ekv. szabályai) kifejezetten megteremtették a környezetet szennyező magatartással szembeni fellépés kötelezettségét. Nyilvánvalóan ellentétes az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog [és jelen esetben egyben a korábban hatályos Alkotmány 57. § (1) és (2) bekezdése] lényegi tartalmával az a jogértelmezés, mely kizárja a környezetszennyező magatartás esetén azon szereplő (jelen esetben a IV. rendű alperes Magyar Állam) felelősségét, akit a jogszabályok mind közjogi szereplőként, mind pedig tulajdonosként köteleznek a környezet védelmére vonatkozó szabályok betartására és betartatására. Azáltal, hogy a Kúria döntésében oly módon értelmezte az Ekv. környezetszennyezésért való felelősséget megalapozó szabályait, hogy kizárta a mulasztás eredményeként bekövetkező környezetszennyezésért való felelősség lehetőségét, nem csupán *contra legem* értelmezte az Ekv. vonatkozó rendelkezéseit, hanem az egészséges környezethez való jog lényegi tartalmát üresítette ki, és ezáltal a Kúria ítélete tartalmilag is alaptörvény-ellenessé vált.

[90] 6. Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Pfv.III.21.484/2019/12. számú ítélete alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

[91] 7. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítéletében, a Fővárosi Törvényszék pedig a 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítéletében a Kúria megsemmisített ítéletével egyezően ítélte meg a IV. rendű alperes Magyar Állam kártérítési felelősségének elvi kizártságát (különösen: Fővárosi Ítélőtábla részítélete, 19. oldal; Fővárosi Törvényszék rész- és közbenső ítélete, 35–36. oldal). Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 43. § (4) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Fővárosi Ítélőtábla 4.Pf.20.124/2019/16. számú részítéletét és a Fővárosi Törvényszék 36.P.24.412/2015/139. számú rész- és közbenső ítéletét is megsemmisítette, a rendelkező részben foglaltak szerint.

[92] 8. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az abban foglalt elvi megállapításokra tekintettel rendelte el, az Abtv. 44. § (1) bekezdése második mondata alapján.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[93] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.

[94] Álláspontom szerint a jelen ügy alapjogi relevanciáját önmagában megalapozza az Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdése, és ezért szükségtelennek tartom a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] körében a *contra legem* jogértelmezés alkotmánybírósági gyakorlatára történő utalást.

[95] Az Alaptörvény XXI. cikkével kapcsolatban a határozat helyesen utal az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amely szerint „az egészséges környezethez való

jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének" {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [74]}. Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában azt rögzítette, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot" (ABH 1994, 134, 140). A megelőzés elve „a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be" {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}.

[96] Lényegesnek tartom annak kiemelését is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában már rámutatott, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében megjelenő „szennyező fizet" elve mind a magyar, mind a nemzetközi, mind pedig az uniós jogban kiemelt jelentőséggel bír, és szorosan hozzátartozik a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások gondos hasznosításához és megóvásához. Ekként a szennyező fizet elve az egészséges környezethez való joggal összefüggésben nem csupán a jogalkotás számára ír elő abszolút tartalmi korlátot, hanem az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is mindenkor tekintettel kell lenniük ezen elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}.

[97] Ezen szempontok már az Ekv. szabályozásában is megjelentek, és a jogalkotó egyértelműen rögzítette az állami szervek és vállalatok számára az emberi környezet védelmét szolgáló szabályok megtartásának és megtartatásának kötelezettségét (3. §), továbbá ugyanezen törvény kifejezetten megteremtette a környezet szennyeződése miatti felelősség szabályait (46. §), visszautalva a régi Ptk. rendelkezéseire.

[98] Véleményem szerint a jelen ügy alapjogi relevanciáját ezért az Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdése alapozza meg. Az alaptörvény-ellenesség pedig abban áll, hogy az eljárt bíróságok nem tartották vizsgálhatónak az államnak – mint tulajdonosnak és egyben a közhatalom gyakorlójának – a környezet védelmére vonatkozó szabályok betartására és betartására vonatkozó, jogszabályokban is kifejezetten nevesített kötelezettsége elmulasztása miatti felelősségét.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[99] A határozat rendelkező részét támogattam, a megsemmisítést alátámasztó indokolással azonban részben nem értettem egyet.

[100] 1. A határozatot azért támogattam, mert meggyőzőnek tartottam azt a konklúziót, amely szerint a támadott bírósági döntések kiüresítették az indítványozók Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében elismert alapjogát.

[101] A környezet állapota szoros kapcsolatban áll az élet – ezen belül az emberi élet – természeti alapjainak fenntarthatóságával. A hivatkozott alapjog mindenki számára garantálja az élet meghatározott minőségét, amely szoros kapcsolatban áll a környezet állapotával, hiszen a környezet állapota közvetlen kihatással van az (emberi) élet minőségét alapvetően meghatározó tényezőre, az egészségre. Fontosnak tartottam, hogy az Alkotmánybíróság ebben a döntésében is megerősítette az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalán túlmutató – a 17/2018. (X. 10.) AB határozattal megalapozott – alanyi alapjogi vetületét (lásd a határozat indokolásának IV/5.5. pontját, Indokolás [85] és köv.).

[102] Úgy vélem tehát, hogy önmagában az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének a sérelme szükséges és egyben elégséges alapot szolgáltathatott volna a támadott bírói döntések megsemmisítésére.

[103] 2. Korábban elfogadott többségi határozatokban számos alkalommal felhívtam már a figyelmet a tisztességes (fair, méltányos, kiegyensúlyozott) eljáráshoz való jog védelmi körének túlzó/túlzott kiterjesztésére {lásd például a 3002/2021. (I. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás (Indokolás [74]–[80]); 20/2017. (VII. 18.) AB határozathoz fűzött különvélemény (Indokolás [37]–[45]) stb.}. Ezért a jelen többségi határozat esetében is kétségesnek tartottam azt az érvelést, amely szerint a XIII. cikk (1) bekezdésének bíróságok általi téves értelmezése a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére vezethetett volna.

[104] Mindemellett véleményem szerint elbizonytalaníthatja a bírói gyakorlatot az is, ha az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezések 5. pontja értelmében hatályát vesztett, de az Alaptörvény hatálya alá át nem mentett al-

kotmánybírósági határozat [17/1992. (III. 30.) AB határozat] tartalmát, „kifejtett joghatásokat" kéri számon a bírói jogértelmezésen.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[105] 1. Egyetértve a határozat rendelkezésével és annak alapját adó indokolással; az alapügy (szerinti jogvita) lényegét tekintve párhuzamos indokolást csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

[106] 2. Amint a határozat indokolása is rögzíti (jelen ügy peradata alapján) kétségtelen, hogy az állam tulajdonában álló ingatlanon, az állam (mint tulajdonos) igazolható tudomásával, egy magánszemély által, több mint egy évtizeden keresztül, szennyező tevékenység zajlott. E tevékenység (az állami engedély szerint népgazdasági érdekből, honvédelmi célokból folytatott kisipari vegyipari tevékenység) mibenléte, megvalósulása a magánszemély azon magatartása, aminek eredményeként az adott ingatlan földjébe (föld alatti földtestébe) környezetet szennyező, mérgező vegyület került. A támadott bírói döntés szerint viszont nincs olyan rendelkezés, amelynek alapján az állam (mint az ügyben IV. rendű alperes) közvetlen felelőssége más személy környezetszennyező magatartásáért felvethető lenne.

[107] Messzemenően egyetértek azzal, hogy ez így nem helyénvaló és jelen ügyben nem maradhat.

[108] 3. Álláspontom szerint a meghatározó, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata nem (amint az első sem) tesz különbséget tulajdonlás mibenléte, miléntje között. A tulajdonjog lényege hagyományosan, hogy biztosítja a tulajdonos cselekvési autonómiájának anyagi alapját. Következésképpen a tulajdonjoghoz fűződő alkotmányos védelem sem a tulajdonlás miléntjének, vagy a tulajdon mibenlétének, állagának ad védelmet, hanem a tulajdonosságnak, a tulajdonosi autonómiának.

Ehhez képest természetszerűen nyilvánvaló, hogy a tulajdonnal járó társadalmi felelősség sem különbözhet – s így a XIII. cikk (1) bekezdés második mondata sem különböztet – a tulajdonlás mibenléte között. Megjegyzem egyébként, hogy az Alaptörvény XIII. cikke – azon túlmenően, hogy értelemszerűen tradicionális gyökerű – valójában nem igényel legitimitási visszavezető igazolást a pervita korához, lévén a társadalmi tulajdon dominanciája talajáról a társadalmi (állami) felelősséget nehéz lenne (ki)mellőzni. Másfelől kétségtelen az is, hogy a környezeti érték, illetve megóvásához fűződő érdek nem az alkotmányos berendezkedés miként jének függvénye.

[109] Valójában tehát arról van szó, hogy az állam – hagyományosan (s egyébként minden időben) meglévő, fennálló – területi főhatalma, illetve ebbéli rendelkezési joga az, amiből eleve fakad jelen ügyben is a felelősség alapja. Ennek megnyilvánulása (többek között), hogy örökös hiányában az állam a törvényes örökös [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 7:74. § (1) bekezdés]; ingatlan tulajdonjogával felhagyni nem lehet [Ptk. 5:30. § (2) bekezdés]; az állam kizárólagos tulajdonába tartozik a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön [a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés *c)* pont]; állami tulajdon a Magyarország határain belül a föld felszínén, a földben, a vizek medrében vagy máshol rejlő vagy onnan előkerülő régészeti lelet (a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 8. §); az állam tulajdona a szabadon élő vad [Ptk. 5:53. § (1) bekezdés; a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 9. § (1) bekezdés].

[110] 4. Ehhez képest nyilvánvaló, hogy az állam tulajdonosi, tulajdonnal járó felelőssége nem lehet szelektív, és időtlensége nem korlátozódhat szerzésre, arra, hogy ami gyarapítja, azt meg kell óvnia. A tulajdonnal járó felelősségének időtlensége kiterjed ellenkező irányba, arra is, aminek általa szándékolt következménye számára haszonnal nem jár, illetve számára vagy különösen más számára káros. Az állam, aminek hatalmában áll szabályoznia az elévülést, nem felejt, nem felejthet.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

[111] A rendelkező részben foglalt ítéletek megsemmisítését támogatom. Az indokolással kapcsolatban az alábbiakra kívánok rámutatni.

[112] Azzal a megközelítéssel egyetértek, hogy a kezelő nem tulajdonos, másfelől azzal is, hogy a Magyar Állam kártérítési felelőssége kizárásának az az elvi alapja, hogy a környezetszennyezés miatti kártérítési felelősség kizárólag aktív magatartás folytatása esetén merülhet fel, sérti az egészséges környezethez való jogot. Ezért is tartom támogathatónak az ítéletek megsemmisítését, mert a Magyar Állam mint IV. rendű alperes vonatkozásában – a többségi indokolás által is kifogásolt értelemben – valóban kiüresítették az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog lényeges tartalmát.

[113] A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapításával a kifogásolt bírói jogértelmezés értékelését illetően azonban nem értek egyet. Többször kifejtett nézetem szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog kizárólag processzuális kérdésekre vonatkozik; így ha a bírói jogalkalmazás során nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jogszabály sérül, nem állapítható meg alkotmányjogilag értékelhető összefüggés a jogsérelem és az Alaptörvény e rendelkezése között {legutóbb: 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [58]}.

[114] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben fontosnak tartom ugyanakkor rámutatni arra, hogy az ítéletek megsemmisítése nem jelenthet prejudikációt a Magyar Állam felelősségének megállapítása tekintetében. Az ugyanis szakjogi kérdés. Ennek elbírálása során majd a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az államot terheli-e az Ekv. szerint mulasztás; a konkrét mulasztással kapcsolatban megállapítható-e egyáltalán és milyen törvényi előírások megsértése, valamint, hogy az állam esetleges mulasztása az ügyben bekövetkezett károkkal okozati összefüggésbe hozható-e, tekintettel arra, hogy az I. rendű alperes mulasztásból eredő károkozási felelőssége jogerősen megállapítást nyert. Ez utóbbi tekintetében tehát az a kérdés, hogyha az I. rendű alperes nem követ el mulasztást, akkor a Magyar Állam esetleges korábbi mulasztása eredményezte-e volna a kár bekövetkeztét, illetve hogy miképpen ítélhető meg az oksági láncolat.

[115] Mindezek, mint előbb utaltam rá, törvényességi-szakjogi kérdések, de az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatának egyértelműsége szempontjából fontos annak jelzése, hogy az a fentiek értelmében nem jelent prejudikációt. Amennyiben azonban a Magyar Állam mulasztásának és ebből okozatilag levezethető károkozásának ténye szakjogi értelemben megállapítható lenne, akkor

az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésére tekintettel – mely a Magyar Államra vonatkozó releváns időszakban hatályos alkotmányjogi szabályozás [1949. évi XX. törvény 57. § (1) és (2) bekezdés] emberi környezet védelmére vonatkozó kötelezettségének előírását tartalmi értelemben a már jogállami alkotmány alapjogi szabályozásának részeként tartalmazza – a Magyar Állam felelősségének megállapítása alkotmányjogi szempontból sem lenne mellőzhető.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[116] A támadott bírói döntések megsemmisítésével egyetértettem. Az ügy egyedi körülményeivel összefüggésben az alábbiakat fontosnak tartom külön is hangsúlyozni.

[117] 1. W. Gy. vegyipari kisiparos (az ügyben eljáró bíróságok által relevánsnak ítélt engedélye szerint) purinsav, pikrinsav és szalalkáli „étkezési célra" történő előállítására kapott engedélyt 1954-ben. A szocializmus időszakában a vegyipar minden aspektusában a legszorosabb állami – és titkosszolgálati – ellenőrzés alatt állt.

[118] A pikrinsav a harcászatban használt robbanószerek egyike, mely az 1950-es években még Magyarországon is igazoltan használatban volt (lásd például: Robbantási segédlet, A Honvédelmi Minisztérium kiadványa, szolgálati használatra, 1950.). Ugyanezen könyv jegyzi meg azt is, hogy „[n]agy hibája a melanitnek az, hogy nedvesség jelenlétében vassal, rézzel, cinkkel könnyen egyesül. Ebből ütésre és dörzsölésre igen érzékeny pikrátnak nevezett anyag képződik. Azon melanit kezelése, amelyen pikrát képződik, nagyon veszélyes."

[119] A robbanást követően, 2010 októberében készült építésügyi szakértői vélemény egyértelműen igazolta a területen a pikrinsav jelentős mértékű jelenlétét: „Közismert, hogy a pikrinsav robbanásban részt vesz, előidézheti azt. A telken a korábbi tapasztalat – a robbanás utáni állapot – azt mutatja, hogy igen jelentős mennyiség volt jelen (a padozat eltört, a válaszfal alsó és felső pontján megsérült, a lakásban tartózkodókat levette a lábáról)." A Közép-Duna-völgyi

Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 2014. július 9. napján kelt határozata pedig a pikrinsav mellett más, rendkívül súlyosan mérgező és rákkeltő anyagok jelenlétére is utal. A határozat egyenesen azt rögzítette, hogy „a rákkeltő és mutagén anyagok közül a dioxinszennyezés koncentrációja a felszín közeli 0,0–0,5 m mélységű rétegben meghaladja a határérték 100-szorosát, a sekély 0,5–1,0 m mélységben 300–400 szorosa a határértéknek".

[120] Ezen (és az ügyben keletkezett számos további) iratanyag alapján megítélésem szerint legalábbis valószínűsíthető, hogy az ingatlanon W. Gy. (még megengedő értelmezés esetén is) nem kizárólagosan „étkezési célú" vegyipari tevékenységet végzett. A Nemzeti Környezetügyi Intézet 2014 áprilisában készített „Tényfeltárási záródokumentáció és beavatkozási terv"-e pedig azt is megállapítja, hogy a perbeli ingatlanon „az 1950-es évektől az 1970-es évekig állami megrendelésre egy kisiparos (W. Gy.) vegyipari tevékenységet folytatott" (az aláhúzás az eredeti dokumentumban, annak vezetői összefoglalójában is szerepel).

[121] 2. Az indítványozók a perben egyaránt hivatkoztak a Magyar Állam tulajdonosi minőségéből fakadó felelősségére és az állam közhatalmi tevékenysége körében tett intézkedéseire és mulasztásaira. Az eljáró bíróságnak éppen ezért a kereseti kérelem kimerítésének kötelezettségére tekintettel mindkét szempontot megfelelően vizsgálnia kell. E körben fontosnak tartom külön is kiemelni a határozat azon megállapítását, miszerint „[m]ég kivételesen sem értékelhető az állam, mint tulajdonos javára, hogy az állam, mint közjogi szereplő engedélyezte, illetőleg hivatalos tudomása ellenére mulasztásával eltűrte valamely állami tulajdonban álló ingatlanon a nyilvánvaló környezetszennyező tevékenységet akkor, amikor erre vonatkozóan már egyértelmű jogszabályi rendelkezések voltak hatályban".

[122] 3. Az Ekv. 43. §-ának jogalkotói indokolása is egyértelművé teszi, hogy az emberi környezetet veszélyeztető magatartásért való felelősséget tevékenység és mulasztás egyaránt megalapozhatja. E körben pedig külön is értékelnie kell a bíróságnak, hogy W. Gy. tevékenységére vonatkozóan az első panaszbejelentést már 1955. június 11. napján (azaz közvetlenül W. Gy. tevékenységének megkezdését követően) megtették a környéken lakók.

[123] Meglátásom szerint összességében ezért jelen esetben annak valójában nincs is jelentősége, hogy W. Gy. a tevékenységét az 1954-ben kelt engedélye keretei között („étkezési célra"), vagy attól eltérően végezte-e.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[124] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és a IV. részében (Indokolás [59] és köv.) foglalt indokolással, a következőkre tekintettel.

[125] 1. Álláspontom szerint a határozat alapvető jogi tévedése az, hogy meghatározó (valójában ügydöntő) módon egy már hatályon kívül helyezett és az adott ügyben való alkalmazás szempontjából irreleváns alkotmánybírósági döntésre, a 17/1992. (III. 30.) AB határozatra alapozza azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek alapján – elhatározott szándéka szerint – megsemmisíthette a bírósági eljárásokban hozott ítéleteket.

[126] A hivatkozott alkotmánybírósági határozat ugyanis már azért sem szolgálhatna alapul alkotmányos követelmény megállapításához, mivel nem összevethető ügyben és odaillő kérdésben keletkezett. Az 1992-ben született határozatában a társadalmi szervezetek kezelői jogának megszüntetéséről szóló 1990. évi LXX. törvény 1. § (1) bekezdése alkotmány-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat utasított el az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezeteknek a tulajdonosi jogaik védelme címen kezdeményezett eljárásában. Ennek tárgya a „kezelői jog" volt, amelyet a hivatkozott határozat korábbi, a rendszerváltozás előtti magyar jogrendszer termékének nevezett és az 1989. évi alkotmányrevízió után alkotmányosan „definiálhatatlannak és értelmezhetetlennek" tekintett (ABH 1992, 104).

[127] Nyilvánvaló tehát, hogy a jelen ügyben az 1996-ig állami vállalatként ingatlankezelési feladatokat ellátó jogi személy jogi helyzetére és azzal összefüggésben a Magyar Állam közvetlen felelősségére vonatkozóan a 17/1992. (III. 30.) AB határozat nem lehet ügydöntő kiindulási pont, illetőleg a felelősség megállapításának alkotmányos hivatkozási alapja.

[128] 2. A jelen határozat indokolása a IV. rendű alperes, a Magyar Állam felelősségét három okból tartja megállapíthatónak (lásd a határozat indokolásának IV/1. pontját, Indokolás [60] és köv.), amelyet az alábbiakra tekintettel nem tudok elfogadni.

a) A Magyar Állam üzembentartói felelősségét igazoló bizonyítékot – a perbeli ingatlanon „népgazdasági érdekből” végzett vegyipari tevékenység tekintetében – az eljáró bíróságok nem állapítottak meg. Ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.
b) Az ingatlankezelő állami vállalat feladatkörében elkövetett esetleges károkozásért az ingatlankezelő vállalat mint jogi személy önállóan felelős. Ebben a körben az államnak a rendszerváltozás előtt sem volt közvetlen felelőssége. A Magyar Állam saját felróható magatartására az eljáró bíróságok által megállapított tényállás alapján nincs adat.
c) Hasonló az eredete a jelen határozat indokolásával szemben a Magyar Állam felelősségét megalapozható utolsó vizsgálati körre vonatkozó álláspontomnak is. A kiadott engedélyek és azok ellenőrzése tárgyában elkövetett állami mulasztások állításával összefüggésben az alapeljárásban az elsőfokú bírói ítélet az államigazgatási jogkörben a kártérítésért való egyetemleges felelősséget a VIII. rendű alperes, önkormányzati hatóság terhére megállapította ugyan, de azt a jogerős ítélet alapján megismételt új eljárás hozott során hozott végső döntés nem igazolta. Alapvetően tényállásról és bizonyítékok felülvizsgálatáról lévén szó, az Alkotmánybíróságnak tehát jellemzően ebben a tekintetben sincs felülvizsgálati hatásköre, az esetlegesen fennmaradó kisebb jogi kérdések pedig törvényességi és nem alkotmányossági jellegűek.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/816/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 66. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2022. (IV. 26.) AB HATÁROZATA

a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről és alkalmazási tilalmáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 9.K.706.808/2020. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 9.K.706.808/2020. számú, közigazgatási jogvita elbírálása iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nftv. Vhr.) 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, to-

vábbá rendelje el a megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, a XV. cikk (4) és (5) bekezdéseivel, valamint a 15. cikk (4) bekezdésével.

[2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperese (egy doktorjelölt) a 2014/2015. tanév I. félévére nyert felvételt az egyik magyarországi egyetem doktori iskolájának költségtérítéses PhD-képzésére. A felvételről szóló, 2014. július 10. napján kelt határozat a következőképpen rendelkezett: „A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Szakértői Bizottságának 08-007408-2011 NRSZH iktatási számú szakvéleménye alapján a doktori felvételi eljárás és a fokozat szerzés során a nyelvvizsga követelmények alól mentesítem azzal a feltétellel, hogy a jelentkező minden tőle elvárhatót megtesz idegen nyelvi tudásának javítására." Az alapügy felperesének a felvételről szóló határozatban is megjelölt szakértői véleménnyel igazolt diszlexiája és diszgráfiája van.

[3] A felvételi döntés meghozatalának időpontjában már hatályos volt az Nftv., melynek 49. § (8) bekezdése jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns rendelkezése szerint a fogyatékossággal élő hallgatót „[s]zükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól". Az Nftv. 49. § (8) bekezdése azt is előírta, hogy a mentesítés „kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez". Az Nftv. Vhr. a felvételről szóló határozat meghozatalakor még nem került megalkotásra.

[4] 1.2. Az alapügy felperese 2019. január 31. napján abszolutóriumot szerzett. A felperes 2018. november 27. napján nyújtotta be a doktori eljárás megindítására vonatkozó kérelmét, 2019. február 1. napján pedig sikeres doktori szigorlatot tett. 2019. február 17. napján a doktori iskola vezetője arról tájékoztatta a felperest, hogy „[a] doktori fokozat odaítélésének feltételeként a két nyelvvizsga igazolását az Nftv., a doktori kormányrendelet és a kategorikus felmentési tilalmat az Nftv. végrehajtási kormányrendelete írja elő. Ezeket az Egyetem nem tudja megváltoztatni. Így bekövetkezhet az a helyzet, hogy az Egyetem sikeres nyilvános védés után sem tudja odaítélni a doktori fokozatot a nyelvvizsgák hiányában, és az egyéves eljárási határidő lejárta után a fokozat kiadása nélkül meg kell szüntetni a doktori eljárást." Ezt erősítette meg az érintett kar dékánja is 2020. május 5. napján kelt levelében, mely szerint „[n]yelvvizsga teljes hiányában,

vagyis a nyelvvizsga legalább egy elemének teljesítése nélkül ugyanakkor a doktori fokozat megszerzésének jelenleg jogszabályi akadálya van”.

[5] 1.3. Az alapügy felperese 2020. június 4. napján kérelmet nyújtott be a felsőoktatási intézmény illetékes karához, melyben a nyelvvizsga alóli teljes mentesség megadását, a fokozatszerzési eljárás határidejének meghosszabbítását, és ehhez kapcsolódóan a doktori értekezés benyújtási határidejének módosítását kérte. A kérelmet a kar dékánja 2020. július 2. napján kelt határozatával elutasította. A határozat jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns indokolása szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése értelmében a fogyatékossággal élő hallgató a doktori képzés keretében a nyelvvizsga szintje alól nem mentesíthető.

[6] A felperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Hallgatói Jogorvoslati Bizottság az elsőfokú határozatot 2020. augusztus 18. napján kelt határozatával helybenhagyta. A határozat jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns indokolása szerint „a Kar dékánja helyesen állapította meg, hogy a doktorjelölt esetében, a doktorjelölt képzésére hatályos szabályok alapján teljes nyelvvizsgamentesség nem biztosítható, miután azt kógens jogszabályi rendelkezés tiltja”.

[7] 1.4. A másodfokú határozattal szemben a felperes terjesztett elő keresetet, melyben elsődlegesen a Hallgatói Jogorvoslati Bizottság határozatának megváltoztatását, másodlagosan annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítését, harmadlagosan annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az első fokon eljáró szerv új eljárás lefolytatására utasítását, negyedlegesen (az előző kereseti kérelmek elutasítása esetére) pedig annak megállapítását kérte, hogy a 2014. július 10. napján kelt felvételi határozat jogsértő volt. A Fővárosi Törvényszék előtt 9.K.706.808/2020. számon megindult peres eljárásban az alperes felsőoktatási intézmény kérte a Fővárosi Törvényszéket, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, ugyanis megítélése szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése ellentétes az Alaptörvénnyel.

[8] 2. Az indítványozó érvelése szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésének alaptörvény-ellenessége az alábbi indokok alapján állapítható meg.

[9] 2.1. Az indítvány szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése a jogforrási hierarchia követelményét sérti, ami végső soron a támadott rendelkezés közjogi érvénytelenségét eredményezi. Az Nftv. 49. § (8) bekezdése értelmében a fogyatékosság-

gal élő hallgatót szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. Az Nftv. 110. § (1) bekezdés 11. pontja értelmében a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy „rendelettel szabályozza a fogyatékosság megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossággal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat".

[10] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése az egyik lehetséges értelmezés szerint lényegében akként értelmezi az Nftv. 49. § (8) bekezdését, hogy doktori képzés esetén soha nem lehet szükséges a mentesítés. A mentesítés szükségességének megítélése ugyanakkor a jogalkalmazó egyedi, és nem pedig a jogalkotó általános aktusára tartozó kérdés, mely kérdés megítélésére a Kormány számára az Nftv. egyébként sem adott felhatalmazást. Ez a lehetséges értelmezés tehát ahhoz vezet, hogy az Nftv. Vhr. támadott rendelkezése túllép a felhatalmazáson, ekként közjogilag érvénytelen, azaz alaptörvény-ellenes.

[11] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésének másik lehetséges értelmezése az az indítványozó szerint, hogy a doktori képzésben a mentesség szűkebb körű, mint amit az Nftv. 49. § (8) bekezdése tartalmaz. Abban az esetben, ha a két szabályozás azonos jogforrási szinten helyezkedne el, akkor a *lex specialis derogat legi generali* elve alapján az Nftv. Vhr. rendelkezése alkotmányosan helyénvaló lehetne. Azáltal azonban, hogy az Nftv. Vhr. a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkedik el, nem ronthatja le a magasabb (törvényi) szintű szabályozást. Mindez azt eredményezi az indítványozó szerint, hogy az Nftv. Vhr. ezen lehetséges értelmezés alapján is túllépett a felhatalmazáson.

[12] Mindezen szempontokra figyelemmel az indítványozó azt állítja, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése törvénybe ütközik, közjogilag érvénytelen, ezáltal sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, ami végső soron pedig a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvének sérelmére vezet. Mindez pedig egyben azzal a következménnyel jár, hogy az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése is sérül, melynek értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

[13] 2.2. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanakkor a támadott rendelkezés azért is alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, XV. cikk (4) és (5) bekezdését, az alábbiak szerint.

[14] Az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéséből az következik, hogy bár az állam „külön intézkedésekkel segíti" az esélyegyenlőség megvalósulását, illetőleg „külön intézkedésekkel védi" a fogyatékossággal élőket, ilyen intézkedések megtételére nem keletkezik alanyi jogosultság. A jogalkotó kötelezettség ezen államcélok vonatkozásában arra terjed ki, hogy ne hozzon az államcél megva-

lósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Az Alaptörvényből nem vezethető le a nyelvvizsga szintje alóli mentesítés kötelezettsége, annak Nftv. általi biztosítása *ex gratia* juttatásnak tekinthető. Amennyiben a jogalkotó úgy dönt, hogy ezt az *ex gratia* juttatást az Nftv. rendelkezéseinél szűkebb körben kívánja biztosítani a fogyatékossággal élő hallgatók számára, ezt megteheti, de az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan kizárólag törvényi szinten és kizárólag a szerzett jogok védelmére figyelemmel. Ez pedig azt eredményezi az indítványozó szerint, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése nem felel meg az alapvető jogok korlátozására vonatkozó szabályoknak, így ez a megközelítés ugyancsak a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására vezet.

[15] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste az emberi erőforrások miniszterét, az igazságügyi minisztert és az innovációs és technológiai minisztert. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma tájékoztatása szerint a felsőoktatással összefüggő feladat- és hatáskörök az innovációért és technológiáért felelős miniszter feladat- és hatáskörébe tartoznak. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium az álláspontjáról közigazgatási államtitkára útján, az Igazságügyi Minisztérium álláspontját figyelembe véve tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. Az Igazságügyi Minisztérium válaszában ugyancsak megerősítette, hogy egyetért az Innovációs és Technológiai Minisztérium álláspontjával, azt nem kívánja kiegészíteni.

II.

[16] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel."

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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."

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.
(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket."

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes."

[17] 2. Az Nftv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„49. § (8) A fogyatékossággal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossághoz igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz – így különösen írógép, számítógép – alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez."

„110. § (1) A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza
[…]
11. a fogyatékosság megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossággal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat,"

[18] 3. Az Nftv. Vhr. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„62. § (11) A nyelvvizsga szintje alóli mentesítés a doktori képzés tekintetében nem illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót és a doktorjelöltet. A nyelvvizsga egy része alóli mentesség azonban a szakértői véleményben megállapított fogyatékosság típusától függően illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót és a doktorjelöltet."

III.

[19] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[20] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását.

[21] 2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései állami intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségeket rögzítenek, melynek elsődleges címzettjei állami szervek {elsőként: 3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [44]; legutóbb például: 17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [20]}. A XV. cikk (4) és (5) bekezdései államcélokat fogalmaznak meg. A XV. cikk (4) bekezdése általánosságban az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás védelméről szól, melynek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése külön is kiemel néhány konkrétan nevesített, különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportot (családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők) {lásd például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. A XV. cikk (4) bekezdése szerinti „segítés", és a XV. cikk (5) bekezdése szerinti „védelem" azt jelenti, hogy az állam nemcsak az egyébként az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapjog-védelmi kötelességének kell, hogy eleget tegyen, hanem az esélyegyenlőség érdekében további intézkedések megtételére is köteles {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [57]; legutóbb: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}. E kötelezettség ugyan, szemben az Alaptörvény

XV. cikk (1)–(3) bekezdésében garantált, Alaptörvényben biztosított jogokkal, az érintettek részéről alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem kikényszeríthető, az Alkotmánybíróság azonban a hatáskörének keretei között ezen alaptörvényi rendelkezések esetleges sérelmét is vizsgálhatja más, az alkotmányjogi panasz eljárástól különböző eljárásaiban, így például az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés során.

[22] Az államcélok alkotmányjogi jelentőségével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatában a következőket rögzítette: az államcélok „a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást. Az államcélokból azonban (szemben az Alaptörvényben nevesített jogosultságokkal) csak annyiban következik az adott államcél jogalkotással történő kifejezett biztosításának kötelezettsége, amennyiben ezt a jogalkotási kötelezettséget maga az Alaptörvény rögzíti. A jogalkotó ugyanakkor még ilyen kifejezett jogalkotási kötelezettség hiányában sem alkothat az adott államcéllal ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó valamely, az Alaptörvényben nevesített államcél megvalósítása érdekében korábban intézkedéseket fogadott el, ezen intézkedések visszavonása esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ezen szempontok vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy az adott államcél megvalósulását a jogalkotó milyen további intézkedésekkel segítette elő adott esetben.” (Indokolás [65])

[23] 3. Az Nftv. és az Nftv. Vhr. azon szabályai, amelyek a fogyatékossággal élő hallgatók felsőoktatási tanulmányaira vonatkozóan tartalmaznak könnyítéseket, nem vitásan a XV. cikk (4) és (5) bekezdése hatálya alá tartozó, az itt megjelölt államcélok megvalósulását elősegítő intézkedésnek minősülnek. Mindez azt jelenti, hogy a fogyatékossággal élő hallgatóknak nincs Alaptörvényben biztosított és alkotmányjogi panasz eljárás keretében kikényszeríthető joguk arra, hogy a jogalkotó konkrét intézkedésekkel, jelen esetben az általánoshoz képest kedvezőbb nyelvvizsga-követelményekkel segítse a fogyatékossággal élő hallgatók (doktoranduszok, doktorjelöltek) tanulmányainak sikeres befejezését. Abban az esetben azonban, ha a jogalkotó már elfogadott ilyen intézkedéseket, azok visszavonása csak a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatban megjelöltek szerint történhet, azaz vagy akkor, ha a kérdéses intézkedés (már) nem segíti elő az állam-

cél megvalósulását, vagy pedig akkor, ha a jogalkotó az adott államcél megvalósulását már olyan további intézkedésekkel is elősegítette, melyekre tekintettel a kérdéses intézkedés visszavonása nem csökkenti az adott államcél megvalósulása érdekében tett intézkedések védelmi szintjét. Különösen igaz mindez akkor, ha a kérdéses államcél megvalósulását a jogalkotó nem a költségvetést érintő, pénzügyi jellegű intézkedések megvalósulásával segítette elő.

[24] 4. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Ftv.) már a hatálybalépésétől (2006. március 1. napjától) kezdődően tartalmazta azt a rendelkezést, hogy a fogyatékossággal élő hallgatót „[s]zükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetőleg szintje alól" [régi Ftv. 61. § (1) bekezdés]. Ugyan a 68. § (5) bekezdés *b)* pontja a doktori fokozat megszerzésének feltétele „két idegen nyelv – a tudományterület műveléséhez szükséges – ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolása" követelményét írta elő, ám a 61. § (1) bekezdése szerinti mentesítés lehetősége – ezt kifejezetten kizáró jogszabályi előírás hiányában – a doktori képzésben részt vevő hallgatókra is vonatkozott. Ezt az értelmezést támasztja alá a régi Ftv. 68. § (4) bekezdése is, mely szerint a doktorjelölt jogaira és kötelezettségeire – ha jogszabály másként nem rendelkezik – egyebekben a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, a régi Ftv. pedig ilyen eltérő rendelkezést nem fogalmazott meg.

[25] Nem tartalmazott a doktori képzésben részt vevő hallgatókra vonatkozó speciális szabályt a régi Ftv. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi Ftv. Vhr.) sem. A régi Ftv. Vhr. ugyanakkor már a hatálybalépésétől kezdődően tartalmazott kifejezett előírást a diszlexiás-diszgráfiás hallgatók vonatkozásában: a 18. § (5) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja értelmében, ha a hallgató fogyatékossága miatt nem képes az államilag elismert „C" típusú nyelvvizsga írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a „B" típusú (írásbeli) nyelvvizsga letétele alól, míg a *bc)* alpont értelmében, ha a hallgató a fogyatékossága miatt nem képes az államilag elismert „C" típusú nyelvvizsga szóbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat az „A" típusú (szóbeli) nyelvvizsga letétele alól. A felsőoktatás területét érintő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 372/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 11. §-a pedig a régi Ftv. Vhr. 18. § (5) bekezdés *b)* pontját egy új *bg)* alponttal egészítette ki, egyértelművé téve, hogy amennyiben a diszlexiás-diszgráfiás hallgató „fogyatékossága miatt nem képes az államilag elismert »C« típusú nyelvvizsga szóbeli és írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a nyelvvizsga letétele alól", mely rendelkezés 2008. február 1. napján lépett ha-

tályba, és egészen 2015. augusztus 15. napjáig (a régi Ftv. Vhr. hatályvesztéséig) hatályos volt. A régi Ftv. Vhr. rendelkezései ugyanakkor a jogszabályban megjelölt módon kifejezetten a régi Ftv. végrehajtásához kapcsolódtak, ekként a régi Ftv. hatályvesztését követően az Nftv. vonatkozó, 2012. szeptember 1. napján hatályba lépett rendelkezéseivel összefüggésben annak ellenére sem minősülhettek alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek, hogy az Nftv. Vhr. rendelkezései csak lényegesen később, 2015. április 17. napján léptek hatályba.

[26] 5. Az Nftv. 2012. szeptember 1. napjától hatályos 49. § (8) bekezdése a régi Ftv. 61. § (1) bekezdésével szövegszerűen is lényegében azonosan rendelkezik, amikor azt írja elő, hogy a fogyatékossággal élő hallgatót „[s]zükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól". Az Nftv. 53. § (5) bekezdése a doktori fokozat megszerzésének feltételeként (a régi Ftv.-vel lényegében, a siket doktorjelöltekre vonatkozó kedvezményszabály kivételével, azonos módon) két idegen nyelv tudományterület műveléséhez szükséges ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolását írja elő, ideértve a nem magyar jelnyelv elfogadásának a lehetőségét is siket doktorjelöltek esetében. Azáltal, hogy az Nftv. a doktori képzésben részt vevő hallgatókra vonatkozóan (a régi Ftv.-hez hasonlóan) nem zárja ki az Nftv. felsőoktatásban részt vevő hallgatókra vonatkozó „általános" rendelkezéseinek alkalmazását, azok a doktori képzés vonatkozásában változatlanul irányadóak.

[27] Az Nftv. jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns előírásai 2012. szeptember 1. napján léptek hatályba. Az alapügy alperese (a felsőoktatási intézmény) 2014. július 10. napján határozott az alapügy felperesének a költségtérítéses PhD-képzésre való felvételéről, és egyben a határozat rendelkező részében előírta, hogy a felperest „a doktori felvételi eljárás és a fokozat szerzés során a nyelvvizsga követelmények teljesítése alól mentesítem azzal a feltétellel, hogy a jelentkező minden tőle elvárhatót megtesz idegen nyelvi tudásának javítására". Ezen határozat meghozatala során az alapügy alperese számára kizárólag az Nftv. rendelkezései jelentették a figyelembe veendő jogszabályi környezetet: a régi Ftv. Vhr. rendelkezései (tekintettel arra, hogy azok a kormányrendelet szövegében is kifejezetten megjelölt módon a régi Ftv. szabályainak végrehajtására születtek) már nem, az Nftv. Vhr. rendelkezései pedig még nem voltak alkalmazhatóak.

[28] Az Nftv. Vhr. az alapügy felperesének PhD-képzésre történő felvételét követően, 2015. április 17. napján lépett hatályba. Az Nftv. Vhr. vonatkozó rendelkezései megalkotásának jogszabályi alapját felhatalmazó rendelkezésként az Nftv. 110. § (1) bekezdés 11. pontja teremtette meg: eszerint a Kormány rendeletben szabá-

lyozhatja „a fogyatékosság megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossággal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat". Az Nftv. Vhr. 62. § (6) bekezdés *a)* pont *ad)* alpontja a diszlexiás-diszgráfiás-diszortográfiás hallgatók esetében kedvezményként nevesíti a mentesítést a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. Ez a rendelkezés eltérő szövegezése ellenére tartalmilag teljesen azonos a régi Ftv. Vhr. 18. § (5) bekezdés *b)* pont *bb), bc)* és *bg)* alpontjaiból következő szabályaival.

[29] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése ugyanakkor kifejezetten azt rögzítette, hogy „[a] nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés a doktori képzés tekintetében nem illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót illetve a doktorjelöltet".

[30] A jogalkotó utóbb az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdését a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 191/2019. (VII. 30.) Korm. rendelet 64. §-ával, 2019. augusztus 1. napjával akként módosította, hogy bár a nyelvvizsga szintje alóli mentesítés a doktori képzés tekintetében továbbra sem illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót és a doktorjelöltet, azonban a nyelvvizsga egy része alóli mentesség a szakértői véleményben megállapított fogyatékosság típusától függően a doktori képzésben részt vevő hallgatók esetében is biztosítható.

[31] 6. A fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény), melyet Magyarországon a 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki, a 25. cikk 5. pontjában kifejezetten azt a kötelezettséget rögzíti, hogy a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a fogyatékossággal élő személyek hátrányos megkülönböztetés nélkül és másokkal azonos alapon férjenek hozzá az általános felsőfokú oktatáshoz, a szakképzéshez, felnőttoktatáshoz és élethosszig tartó tanuláshoz. A CRPD Egyezmény 4. cikk 2. pontja pedig általános kötelezettségként támasztja a részes államok számára a CRPD Egyezményből fakadó jogok fokozatos előmozdítását. Ezen kötelezettségtől való eltérést, azaz a védelem már elért szintjének csorbítását a CRPD Egyezmény, illetőleg az Alkotmánybíróság gyakorlata is csupán kiemelkedő súlyú gazdasági-társadalmi közérdek (így például a szociális ellátórendszer fenntarthatósága, vagy éppen súlyos gazdasági válsághelyzet elkerülése) esetén teszi lehetővé {lásd: 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [23]}. Jelen esetben a vizsgált szabályozás (a fogyatékossággal élő hallgatók PhD-képzésére vonatkozóan a nyelvvizsga alóli mentesülés kérdése) alapvetően nem gazdasági-pénzügyi természetű.

[32] 7. Az indítványozó az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésével összefüggésben egyebek között azt állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés a felsőoktatási hallgatók számára egyébként már jogszabállyal biztosított jogot (a fogyatékossággal élő hallgatók számára indokolt esetben a nyelvvizsga szintje alóli mentesítés lehetőségét) a hallgatók meghatározott csoportjától (a doktori képzésben részt vevő fogyatékossággal élő hallgatóktól) elvont, mely elvonást azonban a jogalkotó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel kizárólag törvényi szinten szabályozhatott volna, végrehajtási rendeleti szinten nyilvánvalóan nem, ezáltal pedig a szabályozás ellentétessé vált az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésein keresztül az I. cikk (3) bekezdésével.

[33] 7.1. Az Alkotmánybíróság a 30/2021. (XII. 1.) AB határozatában foglalkozott legutóbb azzal a kérdéssel, hogy valamely törvényi szabályozáshoz kapcsolódó végrehajtási rendelet mely esetben sértheti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. A határozat megállapítása szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből az következik, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. „Az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében az alapjogokkal való nem mindenfajta összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Az alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alaptörvény-ellenesnek. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem." {30/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [21]} Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az ünnepnapi kapcsolattartás pótlása mérlegelést nem tűrő kizárását olyan, az alapvető jog lényegi tartalmát érintő szabálynak tekintette, melynek rendeleti szintű korlátozása már önmagában a végrehajtási rendeleti szintű szabályozás tényére tekintettel alaptörvény-ellenesnek minősült.

[34] 7.2. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az innovációs és technológiai minisztérium közigazgatási államtitkára formálisan arra hivatkozott, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése „csupán az Nftv. rendelkezéseit konkretizáló, láttató részletszabályt állapít meg", tekintettel arra, hogy az Nftv. Vhr. támadott rendelkezése más jogszabályi rendelkezésekből, így különösen magából az Nftv.-ből következő előírást rögzít. Ahogyan azonban arra az Alkotmánybíróság

jelen határozat III/4. és III/5. pontjaiban (Indokolás [24] és köv.) már utalt, az Nftv. rendelkezéseiből, kifejezett kizáró szabály hiányában valójában éppen az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésével ellentétes követelmény vezethető le. Mindez pedig egyben azt is eredményezi, hogy jelen esetben valójában az Nftv. Vhr. nem közvetett, technikai jellegű szabályt tartalmaz, hanem közvetlenül maga valósítja meg a fogyatékossággal élő, doktori képzésben részt vevő hallgatók nyelvvizsga-követelmények alóli felmentésének teljes kizárását, ekként nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

[35] Az Alkotmánybíróság az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésének megsemmisítésével összefüggésben az alábbiakat tartja fontosnak külön is hangsúlyozni. Egyfelől, a megsemmisítés nem jelenti azt, hogy ne lenne szabály a fogyatékossággal élő, doktori képzésben részt vevő hallgatók felmentésére vonatkozóan, és nem jelenti azt sem, hogy a bármely fogyatékossággal élő, doktori képzésben részt vevő hallgató a jövőben automatikusan felmentést kaphat a nyelvvizsga-követelmények teljesítése alól. Ellenkezőleg: az Nftv. 49. § (8) bekezdéséből következően a mentesítés csupán „szükség esetén", azaz kizárólag a fogyatékosságára tekintettel illetheti meg a doktori képzésben részt vevő, fogyatékossággal élő hallgatókat. Annak megítélése, hogy az adott fogyatékossággal élő hallgató a fogyatékosságára tekintettel képes-e a nyelvvizsga-követelmények teljesítésére vagy sem, és ezáltal indokolt-e a mentesítése a nyelvvizsga-követelmények vagy azok egy része alól, minden esetben szakkérdés. Másfelől, az Nftv. 49. § (8) bekezdéséből az is következik, hogy a mentesítés nem vezethet az alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez, azaz az Nftv. 49. § (8) bekezdése arra is egyértelműen lehetőséget biztosít a felsőoktatási intézmények számára, hogy figyelemmel az egyes szakterületek tudományos követelményeire (az adott doktori iskola és doktori képzés sajátosságaira), a nyelvvizsga-követelmények alóli mentesítési kérelmek elbírálása során ne csupán a kérelmező fogyatékosságára, hanem az adott doktori képzés tudományos sajátosságaira is tekintettel legyenek.

[36] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére visszavezethető tisztességes hatósági eljárásból fakadó indokolási kötelezettség ugyanakkor azt a követelményt támasztja a mentesítési kérelemről döntő szerv eljárásával szemben, hogy amennyiben úgy ítéli meg, hogy az adott doktori képzés tudományos sajátosságaira tekintettel nem adható felmentés a nyelvvizsga követelményei alól, ezen álláspontját megfelelően, érdemi felülbírálatra alkalmas objektív módon indokolja meg. Annak érdekében pedig, hogy a fogyatékossággal élő hallgatók számára ne okozzon utólag nem reparálható sérelmet a nyelvvizsga követelményei alóli

mentesítési kérelem esetleges elutasítása, az Alkotmánybíróság azt is kívánatosnak tartja, hogy (miként azt a jelen bírói kezdeményezés alapjául szolgáló peres eljárás felperese is tette) a jelentkező már a doktori tanulmányok megkezdése előtt megfelelően tájékozódjon az általa választani kívánt doktori képzéssel kapcsolatos nyelvi követelményekről, ideértve a mentesítés lehetőségét vagy annak kizárását is részben a jelentkező saját fogyatékosságára, részben az adott doktori képzés tudományos sajátosságaira tekintettel.

[37] Az Alkotmánybíróság végezetül azt is megjegyzi továbbá, hogy részben az Abtv. 25. § (1) bekezdéséből, részben pedig az indítványhoz kötöttség elvéből következően nem foglalhatott állást abban a kérdésben, hogy a fogyatékossággal élő, doktori képzésben részt vevő hallgatók nyelvvizsga alóli mentesítésének törvényi szintű kizárása összhangban állna-e az Alaptörvénnyel. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti eljárásban ugyanis az Alkotmánybíróságnak mindig az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját kell megítélnie.

[38] 8. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján megsemmisít egy egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Annak érdekében, hogy a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján megítélendő jogviszonyok hasonló elbírálást nyerjenek a bíróságok előtt, az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmának elrendeléséről határozott, a rendelkező rész 2. pontjában foglaltaknak megfelelően.

[39] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabályi rendelkezés Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, 15. cikk (4) bekezdésébe és T) cikk (3) bekezdésébe ütközését, következetes gyakorlatának megfelelően, már nem vizsgálta.

[40] 9. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k., alkotmánybíró
Dr. Salamon László s. k., alkotmánybíró
Dr. Szabó Marcel s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[41] A határozat rendelkező részével egyetértettem, ugyanakkor eltérő indokok alapján tartom azt levezethetőnek.

[42] 1. A jelen határozat indokolása az Alaptörvény – államcélként tételezett – XV. cikk (4)–(5) bekezdésének értelmezésén keresztül jut el oda, hogy a támadott szabály nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített feltételek közül annak a formális követelménynek, hogy alapjog-korlátozásra törvényi szinten kerülhet sor. A „pozitív diszkriminációt" szolgáló jogszabályi rendelkezést „védelemnek" minősíti, amely csökkentésére a visszalépés tilalmát tekinti irányadónak a 24/2019. (VII. 23.) AB határozat alapján. Kétségesnek tartom azonban azt, hogy a hivatkozott határozatban (Indokolás [65]) körvonalazott alapjog-korlátozási teszt a jelen ügyben felmerült alkotmányjogi kérdésre is irányadó lenne.

[43] Az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdése államcélokat fogalmaz meg, amelyeknek alanyi alapjogi oldalát az Alkotmánybíróság eleddig nem fejtette ki. Következésképpen az eddigi gyakorlat alapján ezek az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségeként kezelendők, és nem alkotnak az érintett személyek számára alapjogi szinten (is) oltalmazott vagy általuk az állammal szemben kikényszeríthető jogosultságokat. Mindaddig, amíg a szóban forgó államcélok alapjogi kezelésének nincsenek lefektetve a szilárd dogmatikai alapjai, a *non-derogation* elv alkalmazása ebben az összefüggésben vitatható. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog részeként dolgozta ki ezt az elvet, és ebben a körben adta meg a következetes alkalmazásához szükséges támpontokat {lásd először: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1997, 133, 140; lásd még például: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87]–[95]; 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]}.

[44] 2. A bírói indítvánnyal egyezően az indokolás idevonatkozó része (lásd: az indokolás III/5. pontját, Indokolás [26] és köv.) két lényeges megállapítást tett: az Nftv. szerint szükség esetén mentesíteni kell a hallgatót a nyelvvizsga-követelmények alól a doktori képzés tekintetében is; az Nftv. Vhr. a mentesítést *expressis verbis* kizárja a doktori képzésben érintett hallgatók számára. Ebből szerintem az a következtetés vonható le, hogy a Kormány a támadott kizáró szabálynak a megalkotására egyfelől nem kapott felhatalmazást az Nftv.-ben, másfelől ez a kormányrendeleti szabály ellentétes az Nftv.-vel.

[45] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „a jogállamiság [B) cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel." {3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]; lásd még például: 15/2018. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [25]}

[46] Mindez az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének a sérelmére vezet, amelyet az indítvány is hivatkozott. A normahierarchia sérelmére alapított bírói indítványok alapján az Alkotmánybíróság több rendeleti szintű szabályt is megsemmisített már {lásd például: 21/2017. (IX. 11.) AB határozat; 15/2018. (X. 8.) AB határozat}. Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésére alapított indokolás tehát nem vet fel olyan alkotmányjogi kérdéseket, amelyek megválaszolásához az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában hiányoznak a kidolgozott megoldások, ezért a határozat rendelkező részét a normahierarchia oldaláról megközelítve tartom levezethetőnek.

[47] 3. Vizsgálni kell a véleményem szerint azt a jelen ügyhöz hasonló esetekben, hogy szociális ellátásokról, adott esetben egyes ellátások jelentős átalakításáról [lásd például: 21/2018. (XI. 14.) AB határozat], avagy ezektől idegen szabályozási kérdésekről van-e szó. A jelen eljárásban elbírált szabályozás arra irányult, hogy szerezhető-e tudományos fokozat idegen nyelv középfokú ismerete nélkül olyan fogyatékosság ismeretében, amely akadályát képezheti e tudás elsajátításának. Következésképpen a szabályozás tárgya sem indokolta az új teszt bevezetését, alkalmazását.

[48] A konkrét ügytől elvonatkoztatva arra szükséges továbbá rámutatni, hogy az államcélon alapuló, jogszabályba foglalt kedvezményszabályok megvonása esetében a szerzett jogok dogmatikájának a megfelelő alkalmazása merülhet fel, amennyiben az indítványozó ennek sérelmét (is) határozott indítványban állítja.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

[49] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

[50] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/4827/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 70. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2022. (IV. 26.) AB HATÁROZATA

a Miskolci Törvényszék 3.Pkf.20.755/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Márki Zoltán* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Miskolci Törvényszék 3.Pkf.20.755/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Debreczi Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Miskolci Törvényszék 3.Pkf.20.755/2016/3. számú végzése, a Miskolci Járásbíróság 3.P.21.211/2014/48-II. számú végzése és az Ózdi Járási Ügyészség B.1797/2013.2. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] Az Ózdi Rendőrkapitányság büntetőeljárásban nyomozást folytatott rablás bűntettének kísérlete tárgyában. Az indítványozót a bűncselekmény elkövetésével meggyanúsították, majd a Miskolci Városi Bíróság elrendelte az indítványozó előzetes letartóztatását. Az indítványozó 2012. április 17. napjától 2012. április 19. napjáig bűnügyi őrizetben, 2012. április 20. napjától 2013. július 17. napjáig előzetes letartóztatásban volt. Az Ózdi Járási Ügyészség határozatával 2013. szeptember 2. napján a nyomozást megszüntette. Az indítványozó a nyomozást megszüntető határozatot 2013. szeptember 3. napján szabályszerűen átvette.

[3] Az indítványozó 2014. május 29. napján a Miskolci Járásbírósághoz (a továbbiakban: Járásbíróság) megküldött kereseti kérelmében kártalanítás jogcímén 7 500 000 forint, valamint ezen összegnek a nyomozás megszüntetéséről szóló határozat keltétől számított késedelmi kamatainak és perköltségnek a megfizetésére kérte kötelezni a Magyar Államot mint alperest. Az indítványozó a kereseti kérelme előterjesztésével egyidejűleg igazolási kérelmet is előterjesztett arra való hivatkozással, hogy a kártalanítási igény érvényesítésének hat hónapos jogvesztő határidejéről, illetve a határidő kezdő időpontjáról először a jogi képviselője tájékoztatását követően 2014. május 15. napján szerzett tudomást. Az indítványozó azt állította, hogy a kártalanítási igény érvényesítésére nyitva álló határidőt a nyomozó hatóság törvényben meghatározott kötelezettségének elmulasztása miatt önhibáján kívül mulasztotta el, ugyanis a nyomozó hatóság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 583. § (5) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget. Az indítványozó kifejtette, hogy a nyomozó hatóság határozata nem tartalmazta a régi Be. által előírt tartalmi kellékeket, így álláspontja szerint a kívánt joghatás kiváltására csak részben alkalmas. Ezekre tekintettel az indítványozó perbeli álláspontja az volt, hogy a kártalanítási igénye érvényesítésére nyitva álló jogvesztő határidő az ügyészség jogszabálysértése miatt nem indult meg, így az indítványozó keresete időben előterjesztettnek minősül. A Járásbíróság álláspontja szerint a 4/2003. Polgári jogegységi határozatban foglalt iránymutatásra tekintettel a régi Be. 583. § (1) bekezdésében meghatározott hat hónapos határidő anyagi jogi természetű, annak elmulasztása nem menthető ki, elmulasztása esetén igazolási kérelemnek nincs helye. Az indítványozó a perben többször hivatkozott arra, hogy a kártalanítási igény érvényesítése tekintetében azért lépte túl a jogvesztő határidőt, mert a szükséges tájékoztatást nem kapta meg az ügyészségtől. A Járásbíróság álláspontja szerint a per tárgya a kártalanítási igény, amelyet nem az ügyészséggel, hanem a Magyar Állammal szemben terjesztett elő az indítványozó.

[4] Mivel a Járásbíróság álláspontja szerint az ügyészség esetleges mulasztásából eredő károkat az indítványozó a perben kártalanítási igényként nem érvényesíthette, az igény érvényesítésére meghatározott határidőt elmulasztotta, a keresetlevelét elkésetten nyújtotta be, ezért végzésével az indítványozó által a Magyar Állam ellen kártalanítás megfizetése iránt indított perét megszüntette.

[5] A Miskolci Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. A Törvényszék nem osztotta az indítványozó azon álláspontját, hogy a jogvesztő határidő arra tekintettel nem kezdődött meg, hogy a nyomozást megszüntető ügyészség az indítványozót nem tájékoztatta a kártalanítási igény érvényesítésének lehetőségéről. A Törvényszék szerint a régi Be.

583. § (1) bekezdése szerinti jogvesztő határidő nem a tájékoztatás megtörténtétől, hanem a nyomozást megszüntető határozatnak az indítványozóval való közlésétől kezdődött meg. A Törvényszék szerint az eljárás során nem volt vitatott, hogy az indítványozóval az ügyészség mikor közölte a nyomozást megszüntető határozatot, és az sem, hogy az indítványozó a rendelkezésre álló hat hónap elteltével terjesztette elő keresetét. A Törvényszék indokolása szerint a jogvesztő határidő azt jelenti, hogy az érvényesíthető alanyi jog szűnt meg, így az igény nem érvényesíthető. Ezt nem befolyásolja más hatóság esetleges mulasztása sem.

[6] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a végzések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével, a IV. cikk (1) bekezdése szerinti szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, a IV. cikk (4) bekezdésével (jogtalan fogvatartás miatti kár megtérítése), a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.

[7] Az indítványozó szerint a támadott határozatok azért sértik a tisztességes eljáráshoz való jogát, mert az eljáró bíróságok jogellenesen utasították el a kártalanítási igény érvényesítése tárgyában benyújtott keresetét, figyelemmel az annak benyújtására előírt határidő jogvesztő jellegére. Hivatkozott továbbá arra, hogy a bírósági döntések ellentétesek a jogbiztonság követelményével és az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésével (jogtalan fogvatartás miatti kár megtérítése), valamint arra, hogy sérült a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joga.

[8] Az indítványozó utalt a 104/2009. (X. 30.) AB határozatra (ABH 2009, 894) (a továbbiakban: Abh.), amelyben az Alkotmánybíróság azt az igényt fogalmazta meg, hogy az eljáró hatóság legyen köteles tájékoztatni a terheltet a kártalanítási igény jogalapja, az igény érvényesítésének határideje és a határidő kezdő időpontja tekintetében. Az indítványozó szerint az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy a tájékoztatás elmaradása alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezhet, mely a konkrét ügyben megvalósult, így sérült az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében biztosított joga.

[9] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelme tekintetében az indítványozó előadta, hogy a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása a tisztességes hatósági eljárás követelményével ellentétes. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében írt tisztességes bírósági eljárás követelményének azért nem felelt meg a bírósági eljárás, mert azok a fentiek szerinti alaptörvény-ellenes hatósági eljárást igazolták. Az indítványozó ilyen okok mentén kezdeményezte a kifogásolt ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok megsemmisítését.

II.

[10] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panaszban felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„IV. cikk (1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.
[…]
(4) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) 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.”

[11] 2. A régi Be. érintett rendelkezései:

„580. § (1) Kártalanítás jár az előzetes letartóztatásért, a házi őrizetért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért, ha
I. a nyomozást azért szüntették meg, mert
c) nem a gyanúsított követte el bűncselekményt, illetve a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható, hogy a bűncselekményt a gyanúsított követte el,”

„582. § (1) A kártalanítás módjára és mértékére a Polgári Törvénykönyvnek a kártalanításra és a sérelemdíjra vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.
(2) A kártalanítás az annak alapjául szolgáló nyomozást megszüntető határozat kézbesítésével, illetve a felmentő ítélet, az eljárást megszüntető végzés, az 580. § (1) bekezdés III. pontja és (2) bekezdése szerinti bűnösséget megállapító ítélet, valamint a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott határozat jogerőre emelkedésével válik esedékessé.”

„583. § (1) A terhelt a nyomozást megszüntető határozat, a jogerős felmentő ítélet, a jogerős megszüntető végzés, az 580. § (1) bekezdés III. pontja és (2) bekezdése szerinti bűnösséget megállapító ítélet, a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott jogerős határozat vele történő közlésétől számított hat hónapon belül terjeszthet elő kártalanítási igényt. E határidő elmulasztása jogvesztő.
[…]
(5) A terheltet kártalanítási igényének jogalapjáról, az igény érvényesítésének határidejéről, a határidő kezdő időpontjáról és a határidő elmulasztásának jogvesztő jellegéről az (1) bekezdés szerinti határozat közlésével egyidejűleg tájékoztatni kell."

[12] 3. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) érintett rendelkezése:

„401. § (4) Az eljárást megszüntető határozat kézbesítésével egyidejűleg tájékoztatni kell a terheltet a kártalanítási igényének jogalapjáról, arról, hogy választása szerint igényét egyszerűsített kártalanítási eljárásban vagy kártalanítás iránti vagyonjogi perben (a továbbiakban: kártalanítási per) érvényesítheti, az igény érvényesítésének határidejéről, a határidő kezdő időpontjáról és a határidő elmulasztásának jogvesztő jellegéről."

III.

[13] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

[14] Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt megvizsgálta, teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[15] Az Alkotmánybíróság fenntartja korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén {3051/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [15]–[16]} – lehet alapítani. Az indítványozó sérel-

me viszont nem tartozik a fentiek szerint megjelölt kivételes esetek körébe, az általa előadottak nincsenek összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotással vagy jogalkalmazással, vagy a felkészülési idő hiányával. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *b)* pontján alapuló feltételnek, így az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának nincs helye.

[16] 2. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását, jelen ügy befogadását azonban mindkét szempont alátámasztotta.

[17] A panasz azt az – egyedi ügyön túlmutató, és az Abh.-ban felmerült és rendezett alkotmányjogi kérdéstől eltérő – alkotmányjogi jelentőségű kérdést veti fel, hogy összeegyeztethető-e az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdésével a régi Be. 583. § (1) és (5) bekezdése közötti kapcsolat hiánya, azaz, hogy a terhelt kártalanítási igényének jogalapjáról, az igény érvényesítésének határidejéről, a határidő kezdő időpontjáról és a határidő elmulasztásának jogvesztő jellegéről való, a régi Be. 583. § (5) bekezdésében előírt tájékoztatás nélkül is a régi Be. 583. § (1) bekezdése szerinti határozat, ítélet vagy végzés közlésével kezdődik a hat hónapos határidő. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességhez vezethet az, hogy a hatóságok, amelyek az előírt tájékoztatás megtételét elmulasztják, e mulasztásukkal megsértik a tisztességes hatósági eljárás követelményét, valamint a IV. cikk (1) bekezdése szerinti szabadsághoz való jog egyik garanciájától megfosztják az érintetteket.

[18] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsa 2017. május 2-i tanácsülésén megállapította, hogy az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panasz a befogadási feltételeknek megfelel, ezért azt befogadta.

IV.

[19] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[20] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmének alátámasztására az indítványozó az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdésének sérelme tekintetében előadottakat ismétli, illetve a jelen ügyben az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdésének sérelme a tisztességes hatósági, valamint bírósági eljárás sérelme szempontjából speciális. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatban előadottakat az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdésének sérelme vizsgálata során bírálta el.

[21] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a régi Be. Abh. által érintett rendelkezéseit, azok keletkezésének körülményeit és a kapcsolódó jogalkotói indokolást vizsgálta meg. Az Abh. következtében az Országgyűlés a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét a régi Be. 583. §-ának kiegészítésével orvosolta. Az 583. § (5) bekezdését az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXI. törvény 49. §-a iktatta be a következő szöveggel: „(5) A terheltet kártalanítási igényének jogalapjáról, az igény érvényesítésének határidejéről, és a határidő kezdő időpontjáról a nyomozást megszüntető határozat, a felmentő ítélet, a megszüntető végzés, illetve a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott határozat közlésével egyidejűleg tájékoztatni kell." A beiktatott bekezdés 2011. január 1-jén lépett hatályba. A jogalkotó a törvény általános indokolásában utal az Abh.-ra. Az indokolás szerint alkotmányellenes, hogy a régi Be. 583. §-a nem rendelkezik az ügyészt és a bíróságot terhelő tájékoztatási kötelezettségről a terhelt a kártalanítási igényének jogalapja, az igény érvényesítésének határideje és a határidő kezdő időpontja tekintetében. A törvény részletes indokolásában pedig rögzíti, hogy az Abh.-nak megfelelően a terhelt tájékoztatást kell, hogy kapjon a kártalanítási igényének jogalapja, az igény érvényesítésének határideje, és a határidő kezdő időpontja tekintetében.

[22] A régi Be. 583. § (5) bekezdésének szövegét – az (1) bekezdéssel egyidejűleg – az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény módosította 2012. január 1-jei hatállyal. A törvénymódosítás általános indokolás szerint „pótolja azon hiányosságokat, amelyeket a régi Be.-nek a tájékoztatási kötelezettség körében a 104/2009. (X. 30.) AB határozatban foglaltak alapján tartalmaznia kellene". A részletes indokolás szerint az Abh.-ra hivatkozva „az ügyészt és a bíróságot tájékoztatási kötelezettség terheli a terhelt kártalanítási igényének jogalapja, az igény érvényesítésének határideje és a határidő kezdő időpontja tekintetében. A régi Be. 583. § (5) bekezdésében a tájékoztatá-

si kötelezettség körében az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak ellenére nem szerepel azon eset, amikor a kényszerintézkedés tartama meghaladja a bűnösséget megállapító ítéletben kiszabott büntetés, illetve javítóintézeti nevelés tartamát. Nincs rendelkezés arról sem, hogy a régi Be. 580. § (2) bekezdése szerinti esetekben – amikor a kártalanítás jogcíme az, hogy a kényszerintézkedés tartama meghaladta a jogerősen kiszabott büntetés, illetve javítóintézeti nevelés tartamát – mi az igény érvényesítésének a határideje, ennek hiányában pedig a törvény nem rendelkezhet annak jogvesztő jellegéről sem. A törvény nem rendelkezik továbbá arról, hogy a házi őrizet esetén melyik bíróságnál kell előterjeszteni a kártalanítási igényt. Tekintettel arra, hogy a régi Be. szabályozza a kártalanításra vonatkozó polgári anyagi jogi szabályokat, a határidő végső időpontjának értelmezése az igényérvényesítők körében félreértéseket eredményez, sokszor az igényérvényesítők (jogi képviselővel eljáró felek is) a 6 hónapos határidő utolsó napján »csak« postára adják a kérelmüket (keresetlevelüket), aminek következtében a keresetük elkésettnek minősül. Figyelemmel arra, hogy a 6 hónapos igényérvényesítési határidő anyagi jogi határidőnek minősül a jogvesztő jellege miatt (ld. 4/2003. Polgári jogegységi határozatban foglaltakat is) igazolásnak sincsen helye, mert nem elévülési jellegű a határidő. A törvény megfogalmazása jobban elősegíti az állampolgárok számára az igényérvényesítésre vonatkozó határidők számítását, és a határidő elmulasztása következményeinek alkalmazását is. A törvény ezeket a hiányosságokat kívánja pótolni, továbbá szabályozza, hogy a régi Be. 580. § (1) bekezdés II. és III. pontjában, (2) bekezdésében, valamint az 581. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben a kártalanítási igényt az alapügyben első fokon eljárt bíróságnál kell előterjeszteni."

[23] Az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény 75. §-a szerint a régi Be. 583. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „(1) A terhelt a nyomozást megszüntető határozat, a jogerős felmentő ítélet, a jogerős megszüntető végzés, az 580. § (1) bekezdés III. pontja és (2) bekezdése szerinti bűnösséget megállapító ítélet, a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott jogerős határozat vele történő közlésétől számított hat hónapon belül terjeszthet elő kártalanítási igényt. E határidő elmulasztása jogvesztő." Az előbbi törvény 77. §-ának megfelelően a régi Be. 583. § (5) bekezdése helyébe pedig a következő rendelkezés lépett: „(5) A terheltet kártalanítási igényének jogalapjáról, az igény érvényesítésének határidejéről, a határidő kezdő időpontjáról és a határidő elmulasztásának jogvesztő jellegéről az (1) bekezdés szerinti határozat közlésével egyidejűleg tájékoztatni kell."

[24] Az indítványozó 2012. április 17. napjától 2012. április 19. napjáig volt bűnügyi őrizetben, 2012. április 20. napjától 2013. július 17. napjáig pedig előzetes letar-

tóztatásban. Az Ózdi Járási Ügyészség 2013. szeptember 2. napján szüntette meg a nyomozást. Az indítványozó a nyomozást megszüntető határozatot 2013. szeptember 3. napján vette át. Tekintettel arra, hogy a régi Be. korrigált 583. § (5) bekezdése 2012. január 1-jén lépett hatályba, annak rendelkezései már alkalmazandók voltak az indítványozó esetében.

[25] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában, illetve annak kiegészítésében is hivatkozik az Abh.-ra. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság szükségesnek látta az Abh. felidézését. Az Abh. rendelkező része szerint az Alkotmánybíróság – többek között – hivatalból megállapította, hogy „az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (1)–(2) bekezdésének és 55. § (1) bekezdésének sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 583. §-ában nem rendelkezett az ügyészt és a bíróságot terhelő tájékoztatási kötelezettségről a terhelt kártalanítási igényének jogalapja, az igény érvényesítésének határideje, és a határidő kezdő időpontja tekintetében."

[26] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban idézte a 41/2003. (VII. 2.) AB határozatban (ABH 2003, 430) tett megállapítását, mely megerősítette, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 55. § (3) bekezdése a kifejezetten törvénysértő (nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt) előzetes letartóztatás vagy más, akár a büntető hatalom gyakorlásához kötődő, akár egyéb, rendészeti, egészségügyi fogvatartás esetére állapítja meg az állam kárfelelősségét, amelynek részletes szabályai, feltételei és korlátai a polgári jog területére tartoznak. A kártalanítás (visszatérítés) intézménye az állam büntető hatalmának gyakorlása során előforduló tévedések orvoslását szolgálja; feltételeit és korlátait a büntetőeljárási jogszabályok határozzák meg (ABH 2003, 430, 436–437).

[27] A 41/2003. (VII. 2.) AB határozatban (ABH 2003, 430) az Alkotmánybíróság kifejtette: „A kártalanítás intézménye legáltalánosabban […] az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben normatív tartalommal megállapított jogállamiságra vezethető vissza. Az állam kártalanítási kötelezettségének alapja ugyanis nem az eljárási kényszerintézkedés (vagy a büntetés) jogtalansága, hanem az, hogy a jogállam nem háríthatja el a büntető hatalom gyakorlásából adódó felelősséget olyan esetben, amikor valaki formailag jogszerűen, de érdemben alaptalanul szenved joghátrányt a büntető igazságszolgáltatásban. A szabadságelvonást tartalmazó büntetőeljárási kényszerintézkedések (illetve büntetések) esetében a kártalanítás intézménye a jogállamiság mellett az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. §

(1)–(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával meghatározható alkotmányossági követelményekből is következik. […] A büntető hatalom gyakorlásához kapcsolódó szabadságelvonás arányosságának egyik szükségképpeni eleme tehát, hogy a bíróság tévedése esetén az állam kárfelelőssége körében biztosított legyen a sérelmek elfogadható mérvű kiküszöbölése." (ABH 2003, 430, 445)

[28] Az Alkotmánybíróság több határozatában következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a büntető igény érvényesítésének kockázata az államot terheli. A törvényességi óvás alkotmányellenességét megállapító határozatban mondta ki először az Alkotmánybíróság, hogy a jogállamban a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási korlátok között kell folynia, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát pedig az állam viseli. Ez a kockázatelosztás az ártatlanság vélelmének alkotmányos garanciája [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1990, 59, 70]. A büntető igény elévülési szabályai visszamenőleges módosítására irányuló törvényhozói törekvések kapcsán állapította meg az Alkotmánybíróság: nem hárítható az elkövetőre annak terhe, hogy az állam mulasztása miatt a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és rendeltetését betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhet. Ennek az alkotmányos teherelosztásnak a szempontjából közömbös, hogy az állam roszszul vagy egyáltalán nem érvényesítette a büntető igényét, és közömbös az is, hogy milyen okból [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 92].

[29] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rögzítette, hogy a régi Be. akkor hatályos – azaz a régi Be. tájékoztatási kötelezettség előírása nélküli 583. §-a – szövegében a kártalanítás szabályainak körében nem írta elő külön kötelezettségként, hogy az ügyész, illetve a bíróság a kártalanítás alapjául szolgáló határozatában utaljon a kártalanítási igény benyújtásának lehetőségére, a hat hónapos jogvesztő határidőre és annak a határozat kihirdetésétől vagy a kézbesítésétől történő számítására. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[m]iután nem csupán a terhelt szorosan vett büntetőeljárási jogairól, hanem az állammal szemben a határozattal keletkező reparációs igényről és érvényesítése feltételeiről van szó, a speciális tartalmú tájékoztatási kötelezettség előírásának hiánya alkotmányellenes helyzethez: a kártalanítás elmaradásához, a szabadságtól megfosztás alkotmányossága által megkívánt arányossági feltétel gyakorlati meghiúsulásához vezethet."

[30] 3. Tekintettel arra, hogy a régi Be. 583. § (5) bekezdése beiktatásának alapjaként az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (1)–(2) bekezdésének és 55. § (1) bekezdésének sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség szolgált, az Alkotmánybíróság megvizsgálta a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog szabályozásának egyezéseit és különbözőségeit az Alkotmányban és az Alaptörvényben.

[31] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó 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 indokolásába történő beillesztése" {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[32] Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése általános érvénnyel deklarálja a szabadsághoz való jogot, mely szerint mindenkinek joga van a szabadságra és biztonságra, senkit nem lehet szabadságától másként megfosztani, csak törvényben meghatározott okból és a törvényben meghatározott eljárás alapján. A szabadsághoz való jog az Alaptörvény IV. cikkének megengedő rendelkezései alapján korlátozható. A szabadság jogszerű, törvényes elvonása is okozhat azonban alaptalan sérelmet. Az egyes korlátozó rendelkezések akkor állnak összhangban az Alaptörvénnyel, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükséges és arányos. Az arányosság értékelésénél azt is figyelembe kell venni, hogy a korlátozás folytán esetlegesen bekövetkező jogsérelem elfogadható mértékű enyhítésére megfelelő garanciák legyenek. A szabadsághoz való jog korlátozásának feltételei ezért az Alaptörvény IV. cikkében foglalt rendelkezéseknek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével együtt és egymásra vonatkoztatva történő értelmezésével határozhatók meg. Az alapvető jogok korlátozhatóságának általános formai kritériumát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első mondata rögzíti, miszerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg. A szabadsághoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdése külön kiemeli, hogy az egyént csak törvényben meghatározott okból és törvényben meghatározott eljárás alapján lehet megfosztani szabadságától. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rendelkezik az alapvető jogok tartalmi korlátozásának lehetőségéről. Ennek értelmében 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. Ebből az is következik, hogy a szabadság jogszerű, törvényen alapuló elvonása is csak akkor tekinthető az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek, ha az általa elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest

a korlátozás szükségszerű és arányos {3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [49]–[51]}.

[33] A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogot az Alaptörvény az Alkotmány rendelkezéseihez képest nagyban hasonlóan szabályozta. A részben hasonló tartalmú szabályozás mellett azonban az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése eltér az Alkotmány megfelelő rendelkezésétől, azt tartalmában kiegészíti. A jelen alkotmányjogi panasz szempontjából a legjelentősebb különbséget az jelenti, hogy az Alaptörvény nemcsak a törvénysértő, hanem az alaptalan szabadságkorlátozás esetén is lehetővé teszi a kár megtérítését.

[34] Az Alkotmány 55. § (3) bekezdése a törvénytelen letartóztatást és fogvatartást említi mint kártérítésre jogosító alapot. Az Alaptörvény azonban alaptalan vagy törvénysértő szabadságkorlátozásról szól. Az Alkotmány 55. § (3) bekezdését az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az említett törvénytelenség alatt az eljárási szabályok megsértésével történő letartóztatás értendő, azaz, ha valakit bírói határozat nélkül – például az Alkotmány 55. § (2) bekezdésének megsértésével – fogva tartanak, akkor kártérítésre jogosulttá válik az Alkotmány 55. § (3) bekezdése alapján. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az anyagi jogilag törvénytelen letartóztatásért vagy szabadságelvonásért is kártérítéssel tartozik az állam, azonban az Alkotmánybíróság ezt az igényt nem az Alkotmány 55. §-ára alapozta, hanem a 8. § (2) bekezdésére, a jogállami klauzulára és az 57. § (1) bekezdés szerinti bírósághoz fordulás jogára. Ezt az értelmezést rögzítette az indítványozó által is felemlített Abh. (ABH 2009, 894, 921). Ehhez képest azonban az Alaptörvényben a törvénytelenség mellett kifejezetten megjelenik az alaptalanság mint a kár megtérítésére való jogosultság jogalapja. Az alaptalanság ebben a kontextusban, a törvénytelen fogvatartással összehasonlítva a tartalmilag megalapozatlan fogvatartást jelenti. Az Alaptörvény szerint így tehát minden jogellenes fogvatartás, szabadságkorlátozás alapot ad, alkotmányos jogot keletkeztet a kártérítésre.

[35] Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdésében írt szabályt az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése is magában foglalja, a fentiekre tekintettel nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 55. § (3) bekezdésével kapcsolatban megfogalmazott érvelését az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdését érintő ügyekben is felhasználja.

[36] 4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a szabadsághoz való jog egyes, jelen ügyhöz kapcsolódó garanciáit, illetve azok tartalmát vizsgálta.

[37] Az Alkotmánybíróság fontosnak tartja az állami büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben annak a következetes gyakorlatában is hangsúlyozott tételnek

a felidézését, hogy „[a]z Alaptörvény rendelkezéseiből levezethető az állami szervek joga és egyben kötelessége a büntető igény érvényesítésére. Ennek a feladatnak a teljesítéséhez a büntetőhatalmat gyakorló szervek számára hatékony eszközöket kell biztosítani, amely szükségképpen együtt jár súlyosan jogkorlátozó kényszerintézkedések alkalmazásának megengedésével. A kényszerintézkedések alkalmazásának szükségessége azzal is igazolható, hogy a bűncselekmények éppen más személyek alapvető alkotmányos jogait veszélyeztetik vagy sértik. Az érintettek elsősorban a terhelt alkotmányos alapjogainak korlátozása a büntetőeljárásban ezért más személyek, illetve a társadalom védelme érdekében is történhet. A két érdek közötti egyensúly megteremtésének feltétele a garanciák beépítése a büntetőeljárásba." {3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [58]} „A büntetőjog alaptörvényi korlátainak egyik legfontosabb eleme, hogy az egyén védelmet élvez a büntetőjogi eszközök állam általi önkényes felhasználásával szemben. A büntetőjogi szankciók alkalmazhatósága alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészről az emberi méltósághoz (Alaptörvény II. cikk), a szabadsághoz és biztonsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk), másrészről a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek a tilalma (Alaptörvény III. cikk) jelöli ki." {23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [56]}

[38] Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése általános érvénnyel deklarálja a szabadsághoz való jogot, amelytől – (2) bekezdés értelmében – mindenki csak törvényben meghatározott okból és törvényben meghatározott eljárás alapján foszthető meg {3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [49] és [51]}. A szabadsághoz való jog korlátozhatóságának kritériumait tehát egyrészről az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szereplő, az alapjogi korlátozásra általában vonatkozó előírások, másrészt pedig az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésében rögzített, a szabadságmegvonás feltételeire vonatkozó konkrét szabályok határozzák meg. Az Alaptörvény IV. cikke a szabadság korlátozásával, illetőleg az attól történő megfosztással kapcsolatosan egyrészről a törvényességet állítja a középpontba, megkövetelve azt, hogy az elvonás csakis törvényben meghatározott okból és törvényben rögzített eljárás alapján történhet. Nem zárható ki azonban természetesen az, hogy az egyént alaptalanul, avagy törvénysértő módon fosztják meg szabadságától, ezért szigorú garanciális követelményként rögzíti az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése azt, hogy ilyen esetekben az elszenvedett sérelem orvoslásához joga van. A szabadság alapjogának korlátozásával szembeni kritérium tehát az esetleges kártérítési igényre vonatkozó, törvényben rögzített eljárási rend szerinti hatékony jogérvényesítési lehetőség {3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[39] Alkotmányos követelményként állította fel az Alkotmánybíróság, hogy az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségessé [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 347]. Az Alaptörvény azonban a törvénytelen fogva tartás mellett az alaptalan szabadságelvonás esetén is lehetővé teszi a kárigény előterjesztését, amely megfogalmazás újabb, az eddigieknél szélesebb értelmezésre adhat okot a kárigény alapja tekintetében.

[40] A fentiek összefoglalásaként kimondható, hogy az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében rögzített szabadsághoz való jog érvényesülésének garanciális követelménye az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében írt kár megtérítése mint a törvénytelen vagy alaptalan fogvatartás miatt bekövetkezett sérelem orvoslásának eszköze. Továbbá az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a régi Be. 583. § (5) bekezdésében foglalt tájékoztatási szabály az Abh.-ra figyelemmel az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése által biztosított jog érvényesítése Alaptörvényből eredő garanciájának minősül. A tájékoztatás hiánya ugyanis a kártalanítás elmaradásához, a szabadságtól megfosztás alkotmányossága által megkívánt arányossági feltétel gyakorlati meghiúsulásához vezethet. A régi Be. 583. § (5) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség nemcsak eljárási szabály, hanem az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében írt kár megtérítése érvényesítésének egyik garanciája, illetve áttételesen az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése szerinti szabadsághoz való jog érvényesülésének egyik garanciája.

[41] 5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyészség azzal, hogy a régi Be. 583. § (5) bekezdésében előírtaknak megfelelően nem tájékoztatta az indítványozót a kártalanítás érvényesítésére vonatkozó szabályokról, alaptörvényi garanciát sértett. Tekintettel arra, hogy a régi Be. 583. § (5) bekezdésében írt tájékoztatási kötelezettség elmulasztásának nincs semmilyen jogkövetkezménye, nem az ügyészség határozata vagy az eljáró bíróságok kártalanítási igényt elkésettség miatt elutasító végzései üresítették ki a régi Be. 583. § (5) bekezdésében írt szabályt, hanem ez a jogszabályi hiányosság. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az ügyészség eljárása az indítványozót nem zárta el az igényérvényesítéstől, de számottevően nehezebbé tette számára azt. A régi Be. 583. § (5) bekezdésében írt tájékoztatás elmaradásának – erre vonatkozó kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – semmilyen jogkövetkezménye nincsen. Így nem jogkövetkezménye az sem – amire az indítványozó alkotmányjogi panaszában is felhívta a figyelmet –, hogy a határidő elmulasztása miatti jogvesztés ne állna be.

[42] Az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálandó volt az is, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel az eljáró bíróságok jogértelmezése, amely az alaptalan fogvatartás miatti kártalanítási igény benyújtására rendelkezésre álló határidő tekintetében annak jogvesztő jellegét érinti csak.

[43] Ténykérdés, hogy a bíróságok a régi Be. szabályainak megfelelően jártak-e el. Jelen eljárásában az Alkotmánybíróság a bírói döntések vizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések kógens jellegére tekintettel az eljáró bíróságok számára nem állt rendelkezésre bármilyen mozgásteret biztosító értelmezési tartomány, az eljáró bíróságok nem választhattak olyan értelmezést, amely az alaptörvényi garanciát a jogszabály szövegének ellenére érvényre juttathatta volna. A jelen esetben az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében foglalt szabadsághoz való jog, valamint a IV. cikk (4) bekezdése szerinti kár megtérítéséhez való jog érvényesülését nem az eljáró bíróság korlátozta, hanem az alkalmazandó jogszabályi környezet, a jogvesztő határidő és a tájékoztatási kötelezettség elmulasztásának hiányzó jogkövetkezménye. Az Alkotmánybíróság a támadott végzés kapcsán megállapította, hogy nem a bíróság jogalkalmazása korlátozta az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdései érvényesülését, hanem az irányadó jogszabályi környezet, és ezért a Törvényszék végzése nem alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel a Törvényszék végzésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

V.

[44] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében a 27. §-ában meghatározott bírósági döntés vizsgálatára irányuló eljárásban a 26. §-a szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja. Ezen vizsgálat lefolytatását mérlegelve az Alkotmánybíróság a konkrét esetben figyelembe vette, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Jelen az esetben azonban ez a feltétel nem teljesül, így alaptörvény-ellenesség kimondására a régi Be. 583. § (5) bekezdése tekintetében nem volt törvényi lehetőség.

[45] A fentiekkel együtt az Alkotmánybíróság a következőket tartja szükségesnek kiemelni. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Be. 583. § (5) bekezdésében foglalt szabály pusztán a tájékoztatási kötelezettséget írja elő, azonban

nem szabályozza a tájékoztatási kötelezettség elmulasztásának következményeit. Így a szabadságtól megfosztás alkotmányossága által megkívánt ezen garancia megsértése semmilyen következménnyel nem jár. Erre tekintettel a szabályozás hiányos. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja és egyúttal belső koherenciája azáltal lenne maradéktalanul biztosítható, ha a szabadságtól megfosztás alkotmányossága által megkívánt ezen garancia megsértéséhez olyan jogkövetkezmény kapcsolódna, amely a kártalanítási igény előterjesztésére nyitva álló határidő számítására kihatással lenne.

[46] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a régi Be. helyett 2018. július 1-jétől a Be. lépett hatályba. Ennek alkotmányosságát azonban erre irányuló indítvány és az alapügyben való alkalmazás hiányában nem vizsgálhatta. Az Alkotmánybíróság azonban erre irányuló vizsgálat nélkül is megállapította, hogy a Be. 401. § (4) bekezdése azt írja elő, hogy „[a]z eljárást megszüntető határozat kézbesítésével egyidejűleg tájékoztatni kell a terheltet a kártalanítási igényének jogalapjáról, arról, hogy választása szerint igényét egyszerűsített kártalanítási eljárásban vagy kártalanítás iránti vagyonjogi perben (a továbbiakban: kártalanítási per) érvényesítheti, az igény érvényesítésének határidejéről, a határidő kezdő időpontjáról és a határidő elmulasztásának jogvesztő jellegéről". E rendelkezés szövegéből látható, hogy a jogalkotó a Be.-ben sem a fenti követelményekkel összhangban határozta meg a tájékoztatási kötelezettség teljesítését. Erre vonatkozóan nem tartalmaz utalást a Be. jogalkotói indokolása sem. A Be. kártalanítással összefüggő szabályozása ezért az Alkotmánybíróság szerint hasonló alkotmányos aggályokat vet fel.

[47] Megjegyzendő, hogy bár az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre álló eszközök nem tették lehetővé az indítványozót a kártalanítással összefüggésben ért sérelem orvoslását, az indítványozó számára nyitva állt a lehetőség kárigényének érvényesítésére a határidő elmulasztásáért adott esetben felelőssé tehető szervvel vagy személlyel szemben.

VI.

[48] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[49] Egyetértek a határozat rendelkező részében foglaltak szerint az indítvány elutasításával, és a döntés indokolásban foglalt szempontjaival is.

[50] Különösen fontosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság a kártalanítási igény érvényesítésével összefüggésben rámutat: a régi Be. 583. § (5) bekezdésében foglalt szabály pusztán tájékoztatási kötelezettséget írt elő, azonban nem szabályozta a tájékoztatási kötelezettség elmulasztásának következményeit. Így a szabadságtól megfosztás alkotmányossága által megkívánt ezen garancia megsértése semmilyen következménnyel nem járt. Erre tekintettel a határozat a szabályozást hiányosnak minősítette.

[51] Álláspontom szerint a régi Be. 583. § (5) bekezdésében és a Be. 401. § (4) bekezdésében egyaránt rögzített tájékoztatási kötelezettség az Alaptörvény IV. cikk (1) és (4) bekezdései mellett az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog érvényesítése szempontjából is garanciális rendelkezés. Úgy vélem, hogy az ügyészségnek az alapul fekvő büntetőeljárásban tanúsított – ezen garancia sérelmét előidéző – mulasztása nem csupán a szabad-

sághoz, hanem relatív eljárási szabálysértésként a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése tekintetében is vethetett fel alkotmányos aggályokat.

[52] Az érintett alapjogok sérelmét pedig olyan módon látom kiküszöbölhetőnek, ha a tájékoztatási kötelezettségből fakadó garancia megsértéséhez a szabályozás rendszerében érdemi jogkövetkezmény kapcsolódna. Ezért a jogalkotó kiemelt felelőssége, hogy a garancia megsértése esetére annak szankcionálásáról megfelelően gondoskodjon.

[53] Mindazonáltal maradéktalanul egyet tudtam érteni a határozatnak a szabadsághoz való jog sérelmének vizsgálata során kifejtett érveivel, és az azok alapján levont konklúzióval, amely szerint a bíróság kifogásolt határozata megfelelt a régi Be. rendelkezéseinek és összhangban állt az Alaptörvény vizsgált rendelkezéseivel.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[54] 1. Egyetértek a határozat rendelkezésével, ugyanakkor az ennek alapját adó indokoláshoz képest eltérő hangsúlyaim okán párhuzamos indokolást csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

[55] Nem tartom egyértelműen és általánosan igazolhatónak, hogy az adott tájékoztatási kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetére szóló jogi következmény hiánya, (illetve az ilyen) nem szabályozása esetében/miatt/folytán alapjogi sérelem áll fenn. S ehhez képest jelen ügyben sem tartom feltétlen elvárhatónak, elvártnak, illetve jogkövetkezményhez vezető kötelességszegő mulasztásnak annak elmaradását.

[56] 2. Eljárási törvény esetében – hagyományosan – egyrészt a szóba jöhető alanyok, másrészt a cselekvések köre vár szabályozást. Az eljárási cselekményekre vonatkozó rendelkezések magatartási szabályok, részint olyanok, amelyek betartása szankcionált, ehhez képest érvényességi (feltételes vagy feltétlen) kellékek, részint olyanok, melyek (tudva és akarva) nem szankcionáltak (*lex imperfecta*).

[57] Utóbbi indoka, hogy ezen szabályok egyrészt vagy az államnak a munkakör ellátására vonatkozó szabályai, vagy csupán ún. pedagógiai szabályok, amelyek betartása egyfajta eljárási kultúrát is jelez, követ, s bevetté tesz.

[58] Ugyanakkor az államnak joga, hogy meghatározza az általa alkotott eljárási szabályok esetében melyiket tartja olyannak, amely esetében a szabály megszegése érvénytelenséghez vezet, azaz az ilyen eljárási cselekmény nem lesz alapja az igényérvényesítésnek.

[59] 3. Az eljárási garanciák esetében az eljárási érvényességet jogi úton számos módon lehet biztosítani, ugyanakkor kétségtelen az is, hogy nem csupán jogi eszközök, hanem azzal együtt nem jogi eszközöknek is lehet/van szerepe. Ezek együttélése, egymás mellett léte is realitás, sőt sok esetben nem kompetitívek, hanem komparatívak, sőt kombinálhatóak (ehhez képest magyarázható, hogy – eltekintve a leglényegesebbektől – nem léteznek feltétlen nemzetközi kánonok a nemzeti jogra nézve).

[60] Kétségtelen, hogy vannak olyan eljárási szabályok, amelyek betartása feltétlen engedelmességet követel (megszegése feltétlen hatályon kívül helyezéshez vezet), vannak olyanok, amelyek betartása az adott ügyben eljáró hatóság/bíróság belátására van bízva (megszegése ún. relatív szabálysértés), s vannak olyanok, amelyek be nem tartása nem jelent érvényességi deficitet.

[61] Álláspontom szerint a relatív eljárási szabálysértések és az ún. pedagógiai szabályok (érvényességi következménnyel eleve nem járó) elvétése esetében rendkívül sokféle, adott esetben szabályozási rendszerfüggő azok mikénti hatása. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a feltétlen hatályon kívül helyezést eredményező eljárási szabályok megszegése eleve jogrendi, alkotmányossági szempontból is jelentőséggel bíró. Ez előrelátható, kiszámítható.

[62] Az ún. relatív eljárási szabálysértések érvényességi terjedelmének tágítása révén – álláspontom szerint – éppen úgy visszaélésekre nyílik szélesebb lehetőség, mint amilyen a feltétlen hatályon kívül helyezést eredményező eljárási szabálysértésekkel szembeni közömbös eljárási magatartás.

[63] 4. Ehhez képest valójában abban kell állást foglalni, hogy az adott eljárási cselekmény érvényessége szempontjából a tájékoztatási kötelezettség (mint magatartási szabály) elmaradása, megszegése közömbös, avagy sem.

[64] Az adott eljárási cselekmény jelen esetben egy igény érvényesítése, illetve annak – törvényben szabott, ekként megismerhető, előre látható – határidőn túli érvényesítése esetén az érvényesítés elutasítása.

[65] Álláspontom szerint ezen, illetve ilyen (kártalanítási) igény esetében a tájékoztatási (valójában kitanítási) kötelezettség, illetve annak teljesítése nem mérhető ahhoz a joghelyzethez, amikor az egyén ellenében az állam lép fel (vádol), és az egyén védekezéshez fűződő joga vonatkozásában áll fenn hivatalból kitanítási kötelezettség.

[66] Kétségtelen, hogy állami magatartás (is) adja az ilyen peresítendő igény alapját, ám ez – álláspontom szerint – még nem jelenti azt, hogy az adott tájékoztatási kötelezettség elmaradása esetére szóló jogi következmény kifejezett kilátásba helyezése eleve (alkotmányosan) elvárt kell legyen. Ilyen irányú elvárás – álláspontom szerint – perfekcionista szabályozási igény lenne.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[67] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor az indokolás tekintetében az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.

[68] Álláspontom alapján, miután az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, az indokolásban a támadott jogszabályhely hiányosságának és alaptörvény-ellenességének kimondása (még ha csak utalás szinten is) aggályos. Az indokolás egyértelműen ezzel a jogalkotó mulasztására utal. A rendelkező rész és az indokolás így részben ellentmond egymásnak, az nem koherens. Ezenfelül hangsúlyozom, hogy az efféle jogalkotói „figyelemfelhívás" felesleges arra tekintettel is, hogy ennek egy esetlegesen a gyakorlatban történő megjelenése – szükségtelenül – a Be. túlszabályozásához vezethet, holott jelen ügyben azt nem is alkalmazták. Ennek ellenére az indokolásban lényegileg burkoltan kimondott alaptörvény-ellenesség, illetve jogalkotói mulasztás nem nyújtott és nem is nyújt segítséget az indítványozónak, valamint a helyzet megoldását sem mozdítja előre, tekintettel arra, hogy (miként a többségi határozat is utal rá) a Be. változatlan tartalommal szabályozza az alapul fekvő kérdést. Önmagában tehát a régi Be. egy szakasza alaptörvény-ellenességének kvázi megállapítása a jelenlegi és a jövőbeni jogalkalmazás esetleges problémáit nem rendezi, sőt elnehezítheti. Véleményem szerint az indítványban részletezett helyzet nem vetett fel olyan

jellegű alkotmányossági aggályokat, amelyek alapján a fentebb részletezett megoldások indokoltak lennének.

[69] Megjegyezném továbbá, hogy a tájékoztatási kötelezettség elmaradása nem feltétlen jár alapjog sérelemével, ahogy véleményem szerint alapügyben sem éri el az alaptörvény-ellenesség szintjét. Minden esetleges az Alaptörvényben biztosított jogot nem érintő kötelezettség elmulasztásának szankcionálása az (eljárásban részt vevő) alanyok részéről egyértelműen a Be. túlszabályozottságához vezetne. Ennek kapcsán utalnék az Alkotmánybíróság – többek között – a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban megerősített gyakorlatára, miszerint: „Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. […] A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie." (ABH 1993, 607, 608) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenessé csak az a jogszabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301]." {Lásd: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [23]}

[70] Álláspontom szerint jelen esetben a jogalkotó részéről tudatos szabályozásról (nem pedig mulasztásról) van szó, ahogyan ez az alapul fekvő ügyben alkalmazott régi Be. több pontján is tetten érhető a tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatban [lásd például: régi Be. 48. § (1) bekezdés].

[71] Nem beszélve továbbá arról sem, hogy az indítványozó az alapügyben jogi képviselővel járt el, akinek kötelessége lett volna a kártalanítás lehetőségéről tájékoztatni ügyfelét. A régi Be. 46. § *b)* pontja alapján a védő részvétele az eljárásban kötelező volt, mivel az indítványozó fogva volt, és a védőt terhelte az 50. § *c)* pontjának második fordulata szerint, hogy védencét a jogairól tájékoztassa. Mindez a védő mulasztását is felvetheti, amely alapján az indítványozónak lett volna lehetősége az igényének érvényesítésére (más úton keresztül is).

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1563/2016.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 70. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 8/2022. (V. 25.) AB HATÁROZATA

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Horváth Attila, dr. Salamon László, dr. Sulyok Tamás, dr. Szabó Marcel* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a alaptörvény-ellenes – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését –, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete 13/A. §-a a Győri Törvényszék előtt 1.K.700.033/2021. számon folyamatban lévő perben, valamint bármely bíróság előtt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Győri Törvényszék az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezésében – az 1.K.700.033/2021. számon folyamatban lévő közigazgatási pert felfüggesztve – a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) Ök rendelete (a továbbiakban: Ör.) 13/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.

[2] Az alapul fekvő ügyben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal – megismételt eljárásban – 2015. december 15-én kelt 12474-40/2015. számú határozatával hulladékártalmatlanítási, hulladékhasznosítási, -előkezelési tevékenységre vonatkozóan hulladékgazdálkodási engedélyt, levegőtisztaság-védelmi engedélyt, üzemi kárelhárítási terv, hulladéktárolóhely-üzemeltetési szabályzat, valamint üzemi gyűjtőhely-üzemeltetési szabályzat jóváhagyását is magában foglaló környezetvédelmi működési engedélyt, egyben egységes környezethasználati engedélyt adott egy 1990 óta működő, hulladék égetéssel történő ártalmatlanítását végző gazdasági társaságnak tíz évre. Ennek keretében a hatóság a kérelmező számára 8000 t/évről 12 000 t/évre való kapacitásbővítést engedélyezett. A hatósági határozat XII. fejezet A) pontja szerint a kapacitásbővítés feltétele volt Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a Győri Építési Szabályzatról (GYÉSZ-ről) és Győr Szabályozási Tervéről szóló 1/2006. (I. 25.) Ök rendelete (a továbbiakban: GYÉSZ) módosítása, e rendelet 103. §-ának 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírása szerint ugyanis „[a] 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás tovább nem növelhető".

[3] A Pest Megyei Kormányhivatal – szintén megismételt – másodfokú eljárásban, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján eljárva, 2019. november 11-én kelt PE/KTFO/2497-10/2019. számú határozatával az elsőfokú döntést részben – a kapacitás 12 000 t/évre történő emelését nem érintő módon – megváltoztatta. Egyebek mellett a másodfokú határozat rendelkező részének I.4. pontja törölte az elsőfokú határozat XII. fejezet A) pontjába foglaltakat arra hivatkozással, hogy a GYÉSZ csak az önkormányzat közigazgatási területének településszerkezetére, annak területén történő építésekre, épületek elhelyezésére terjed és terjedhet ki, a kapacitásbővítés viszont nem jár további épületek építésével, csak a meglévő épületek kihasználtságának növekedésével. A másodfokú döntés szerint az engedély 2029. november 15. napjáig hatályos.

[4] A végleges határozattal szemben Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata keresettel élt. A Győri Törvényszék a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult, amely 2020. december 15-én kelt Köf.5.026/2020/4. számú határozatával – megállapítva, hogy az önkormányzat olyan szabályt foglalt a helyi építési szabályzatba mint speciális önkormányzati normába, amely független az építésügy helyi szabályozásától, és amely ezért törvénysértő – a GYÉSZ 103. §-ának 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírását megsemmisítette, és annak alkalmazási tilalmáról is rendelkezett.

[5] Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése ezt követően elfogadta a 7/2021. (II. 16.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör. Mód.), amely

az Ör.-t módosítva a szóban forgó övezetben a hulladékégetési feldolgozási kapacitást 8000 t/évben maximálta. Az Ör. erre vonatkozó új 4/A. §-át az Ör. szintén módosított 13/A. §-a értelmében a hatálybalépés – 2021. február 17. – napján folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárás során is alkalmazni kell.

[6] 2. A Győri Törvényszék ezt követően fordult bírói kezdeményezéssel az Alkotmánybírósághoz, rámutatva, hogy az Ör. módosított 4/A. §-át a 13/A. § alapján az előtte folyamatban lévő perben is alkalmazni kell. Az indítványozó kifejtette, hogy a bíróság a közigazgatási perben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (2) bekezdése alapján a keresettel támadott közigazgatási tevékenység jogszerűségét vizsgálja a határozat meghozatalakor fennálló tények alapján. Jelen perben azonban egy később alkotott jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia. Ez azt eredményezné, hogy a 2019. november 11. napján kelt végleges engedély vonatkozásában egy olyan, a korábbiakhoz képest korlátozást tartalmazó rendelkezés alkalmazásával kellene a bíróságnak megállapítania a jogsértést, amely előírás a bíróság által vizsgált határozat meghozatalakor nem létezett. A felperes önkormányzat „egy alaki szempontból lezárt jogviszonyt kíván a közigazgatási perben jogellenességre hivatkozással oly módon megváltoztatni, hogy egy később hatályba léptetett jogszabályi rendelkezést kíván alkalmaztatni a jelen bírósági eljárásban". Ez azt jelenti a bírói indítvány szerint, hogy az Ör. 13/A. §-a – amely a módosított 4/A. § alkalmazását a módosítás hatálybalépése előtt már létrejött jogviszonyokra is elrendeli – a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, és ekként sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

II.

[7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

[8] 2. Az Ör. érintett és támadott rendelkezései:

„4/A. § Az építési szabályzatról szóló rendelet szerinti Hulladékkezelők és -lerakók különleges övezetben az engedélyezhető hulladékégetési feldolgozási kapacitás legfeljebb 8000 tonna/év."

„13/A. § A környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 7/2021. (II. 16.) önkormányzati rendelet hatálybalépésének napján folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárás során e rendeletnek a környezetvédelemről szóló 63/2003. (XII. 19.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 7/2021. (II. 16.) önkormányzati rendelet 1. §-ával módosított 4/A. §-a alkalmazandó."

III.

[9] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés eleget tesz-e az Abtv.-ben írt feltételeknek {lásd például: 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[10] 1. Megállapítható, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően a bírósági eljárás felfüggesztése megtörtént, az eljárásban alkalmazni kell a támadott rendelkezést, és az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében rögzített határozott kérelem követelményének. A kérelem *a)* tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 25. §); *b)* az eljárás megindításának indokait (a bíróságnak visszaható hatályú jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia a perben); *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést (Ör. 13/A. §-a); *d)* az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]; *e)* indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi előírás miért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint *f)* kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és rendelkezzen annak alkalmazási tilalmáról. A megsemmisítésre vonatkozó kifejezett kérelem hiánya a 2/2016. (II. 8.) AB határozat (Indokolás [27]) alapján jelen esetben sem képezi akadályát az eljárásnak.

[11] 2. Az indítványhoz csatolt iratok szerint a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 20/A. §-a alapján az egységes környezethasználati engedély ötéves felülvizsgálatára irányuló – az engedélyező határozat által is kötelezően előírt – eljárásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 2021. január 14-én kelt GY/40/00071-7/2020. számú határozatával kiadta a tevékenység további gyakorlásához szükséges egységes környezethasználati engedélyt, és egyben rendelkezett a bírósági eljárás tárgyát képező korábbi engedély hatályvesztéséről is.

Az eljárás során a hatóság többek között azt vizsgálta, hogy az engedélyes a korábbi engedélyben foglaltaknak megfelelően végezte-e a tevékenységét. Az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó bíró úgy nyilatkozott, hogy a perben felülvizsgálni kért határozat hatályvesztése a Kp. alapján nem vezet a per megszüntetéséhez, hanem a hatályvesztés ellenére „ítélettel kell érdemben elbírálni a keresettel támadott határozatot és annak jogszerűségéről a kereseti kérelem keretei között dönteni kell". Ezzel összhangban a GY/40/00071-7/2020. számú határozat tárgyában folyamatban lévő közigazgatási per a bírói kezdeményezéssel érintett per befejezéséig felfüggesztésre került.

[12] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés érdemi elbírálásának nincs akadálya.

IV.

[13] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[14] 1. A vizsgált ügy lényege szerint a hulladék égetéssel történő ártalmatlanítását engedéllyel végző gazdasági társaság kérelme megindította a kapacitásbővítésre irányuló hatósági eljárást. A 2029. november 15. napjáig hatályos környezetvédelmi működési engedély és egységes környezethasználati engedély szerint nem volt jogi akadálya a kapacitás addigi 8000 t/évről 12 000 t/évre történő emelésének. Az önkormányzat a GYÉSZ 103. §-ának 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírását – amely szerint „[a] 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás tovább nem növelhető" – tekintette jogszabályi korlátnak, ezt az érvet azonban egyrészt már a másodfokú hatóság sem fogadta el, másrészt e rendelkezést mint törvénybe ütközőt a Kúria Köf.5.026/2020/4. számú – a Magyar Közlönyben 2021. január 7-én közzétett – határozatával meg is semmisítette, mert indokolása szerint a „hulladékfeldolgozási kapacitás korlátozása nem tekinthető az építés rendjének körébe tartozó, helyi építési szabályzat által meghatározható rendelkezésnek". A Kúria egyúttal a megsemmisített rendelkezés egyedi – tehát a konkrét eljárásra vonatkozó – és általános alkalmazási tilalmáról is rendelkezett. Az engedély Ákr. alapján való véglegessé válásával a hulladékégetési kapacitás bővítése megkezdődhetett [vesd össze: a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66. § (1) bekezdés és Ákr. 82. §].

[15] Az Ör. Mód. a közigazgatási per folyamatban léte alatt akként módosította az Ör.-t, hogy a „Hulladékkezelők és -lerakók" különleges övezetben az engedélyezhető hulladékégetési feldolgozási kapacitásának maximumát 8000 t/év mértékben határozta meg (Ör. 4/A. §). E korlátot az Ör. Mód. hatálybalépésének

napján folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárás során is alkalmazni kell (Ör. 13/A. §-a). Ez azt jelenti, hogy az Ör. 4/A. §-ába foglalt új korlátot a bíróságnak a korábban már véglegessé vált és 12 000 t/év hulladékégetési kapacitásra vonatkozó engedély jogszerűségének bírósági felülvizsgálata során is figyelembe kell vennie. Tehát az engedély tartalmát egy olyan korlátozás alapján kell megítélni, amely a hatósági döntés meghozatalakor még nem létezett.

[16] 2. A hátrányos visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmára vonatkozó gyakorlatot a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat a következőképpen összegezte: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66; 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. A jogbiztonság teremti meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. 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 [49]–[51]) {Megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49]; 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [48]}

[17] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a fentiek szerint elsősorban és alapvetően a már létrejött – és adott esetben le is zárt – jogviszonyok utólagos, visszamenőleges hatályú, hátrányos megváltoztatásával szemben nyújt védelmet (valódi

visszaható hatály). Emellett a jogbiztonság a múltban keletkezett, de le nem zárt, ún. fennálló vagy tartós jogviszonyokba való azonnali vagy a jövőre nézve történő beavatkozásnak is alkotmányos korlátokat szab {kvázi visszaható hatály; vesd össze: 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [50]–[54]; 3224/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [59]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [113]–[115]}. A leglényegesebb különbség abban áll, hogy a múltban létrejött jogviszonyok utólag történő megváltoztatása nem igazolható alkotmányosan. Ehhez képest tartós jogviszonyok esetében – hasonlóan a jogalkotói ígérvényekhez – a jogalkotói beavatkozás határát a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem követelménye jelöli ki. E körben – a beláthatóság és a tervezhetőség miatt – a rövid és/vagy a határozott időre szóló jogviszonyok és ígérvények élveznek magasabb szintű védelmet. Ezzel szemben a hosszú távra szóló és határozatlan idejű jogviszonyok esetében a – kellő felkészülési időt biztosító – jogalkotói beavatkozás a körülmények változására tekintettel alkotmányos szempontból általában elfogadhatóbb, de legalábbis nem teljesen kizárt. A jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni, a vizsgálat esetről esetre való mérlegelést igényel.

[18] Ehhez kapcsolódó – de az anyagi visszaható hatály eldöntése szempontjából nem minden esetben döntő – kérdés a jogalkotás technikája, a szóban forgó norma hatálybalépésének módja. Ha ugyanis a hátrányos rendelkezést visszamenőlegesen léptették hatályba, az alaptörvény-ellenesség kétségkívül fennáll (eljárási visszamenőleges hatály), az azonnali vagy jövőbeni hatálybalépés viszont nem zárja ki annak megállapíthatóságát, hogy anyagi értelemben ennek ellenére mégis visszamenőleges hatályú jogalkotásról van szó.

[19] Összefoglalva a fentieket, visszaható hatályúnak állított jogalkotás esetében az alkotmányossági vizsgálatot sorrendben a következő kérdések mentén kell elvégezni. Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitonem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag

a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet.

[20] 3. Jelen ügyre vonatkoztatva mindezt, az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[21] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen azt kellett mérlegelnie, hogy az Ör. 4/A. §-a egy, a korábbi jogi környezethez képest korlátozást tartalmazó, a tevékenységet végzők vagy végezni kívánók szempontjából hátrányos előírást vezetett-e be, amikor a hulladékégetési kapacitást 8000 t/évben maximálta.

[22] A GYÉSZ 103. §-ának a 03965 övezeti sorszámmal jelölt – a Kúria által megsemmisített – előírása úgy rendelkezett, hogy „[a] 2005-ben engedélyezett feldolgozási kapacitás tovább nem növelhető". Mivel a hulladékégető eredetileg 8000 t/év kapacitásra kapott engedélyt, felvethető, hogy az Ör. Mód. eltérést tartalmaz-e a korábbi jogi környezethez képest. Amennyiben igen, értelmezhető-e úgy, hogy az Ör. Mód. pusztán megismétel egy olyan szabályt, amely korábban a kérelmező által is ismert, és számára is kötelező volt? E kérdéseket megvizsgálva az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[23] A két norma teljes tartalmi egyezőségét – azt, hogy a GYÉSZ-hez képest az Ör. Mód. nem jelentett érdemi változást a hulladékégetési feldolgozási kapacitás felső határa tekintetében –, a másodfokú hatóság GYÉSZ-re vonatkozó jogértelmezése nem támasztja alá teljes mértékben. A Pest Megyei Kormányhivatal 2019. november 11-én kelt másodfokú határozatában ugyanis leszögezte, hogy a GYÉSZ „szabályozása az önkormányzat közigazgatási területének településszerkezetére, annak területén történő építésekre, épületek elhelyezésére terjed és terjedhet ki". A GYÉSZ 103. §-ának a 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírása csak akkor alkalmazható, ha a kapacitásbővítés további épületek építésével jár, ha azonban csak a meglévő épületek kihasználása és kihasználtsága fog növekedni, akkor a GYÉSZ-t „nem lehet úgy értelmezni, hogy az megtiltja az ilyen formájú, típusú kapacitásnövelést" (lásd: Pest Megyei Kormányhivatal 2019. november 11-én kelt PE/KTFO/2497-10/2019. számú határozata, 30–31. oldal). Ehhez képest az Ör. Mód. általános, építési tevékenységtől független környezetvédelmi célú tilalmat határoz meg. Értelmezéstől függően tehát a két norma tartalmi egyezősége vagy részbeni eltérése is megállapítható lehet.

[24] Fontos körülmény továbbá, hogy bár a Kúria *ex nunc* hatállyal semmisítette meg a GYÉSZ szóban forgó előírását – így az anyagi jogi szabály csak a határozat közzétételével került ki a jogrend alkalmazandó normái közül –, kifejezetten

rendelkezett a megsemmisített norma egyedi és általános alkalmazási tilalmáról. Az alkalmazási tilalom lényege az, hogy az érintett jogi norma nem alkalmazható közhatalmi eljárásokban, így sem hatósági, sem pedig bírósági eljárásban. Abból sem jogok, sem pedig kötelezettségek nem származnak a jogalanyokra, következésképpen annak semmilyen kihatása nem lehet az eljárás kimenetelére. Praktikusan tehát a megsemmisített rendelkezést nemlétezőnek kell tekinteni az érintett eljárás megindulásának időpontjától kezdve egészen annak befejezéséig. Ezért a kúriai megsemmisítés *ex nunc* hatálya folytán alkotmányjogi szempontból nem lehet szó – még a két rendelkezés esetleges egyezése esetén sem – a korábbi helyi építési szabályzatban elhelyezett tiltás és az utóbb megalkotott környezetvédelmi rendelkezés „folytonosságáról". Amennyiben az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonítana a megsemmisített GYÉSZ-előírásnak, és azt az értelmezést fogadná el, hogy az a folyamatban lévő ügy érintettje – az engedélyes – számára érvényes korlátot tartalmazott, akkor lényegében felülbírálná, negligálná a törvényességi kontroll lefolytatására és az önkormányzati rendelet rendelkezésének megsemmisítésére Alaptörvényben felhatalmazott bírói fórum, a Kúria tárgykörben hozott határozatát.

[25] Összefoglalva: a GYÉSZ 103. §-ának a 03965 övezeti sorszámmal jelölt előírása korábban érvényes és hatályos norma volt. Annak mérlegelése során, hogy az Ör. Mód. a korábban hatályos jogi környezethez képest bevezetett-e korlátozást – tehát, hogy a konkrét ügy ügyfelének jogi várakozása módosult-e –, e rendelkezést a Kúria által kimondott alkalmazási tilalomra tekintettel ebben a konkrét ügyben nem lehet figyelembe venni. Következésképpen az Ör. Mód. által a folyamatban lévő ügyekre vonatkozóan is bevezetett 8000 t/év kapacitáskorlát jelen ügyben hátrányos tartalmúnak minősül.

[26] 3.2. Az előírást a jogalkotó önkormányzat nem visszamenőlegesen léptette hatályba, de az Ör.-nek az Ör. Mód. által megállapított 13/A. §-a az Ör. 4/A. §-ának azonnali hatályáról rendelkezik akkor, amikor annak folyamatban lévő hatósági és bírósági eljárásárokban való alkalmazását írja elő.

[27] 3.3. Ezután az Alkotmánybíróságnak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy a szóban forgó rendelkezés utólag megváltoztatja-e a múltban létrejött jogviszonyok megítélését. Ehhez azt kell tisztázni, hogy a környezetvédelmi működési engedély és egységes környezethasználati engedély kiadására irányuló eljárásban mikor beszélhetünk „létrejött" jogviszonyról.

[28] Az Alkotmánybíróság – összhangban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdésével – létrejött jogviszonyok alatt

általában az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat érti, a szabályozás csak abban az esetben visszaható hatályú, amennyiben védelmet élvező anyagi jogi jogviszonyokban kíván kedvezőtlen változást előidézni {lásd összefoglaló jelleggel: 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51, 57; megerősítette: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [51]; 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [49]; 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [25]–[33]}. A 11/2021. (IV. 7.) AB határozat leszögezte, hogy „új szabályozás alkalmazásának elrendelése a folyamatban lévő ügyekben (azonnali hatály) sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, amennyiben a jogalanyok helyzetét elnehezítő jogszabályi változtatásra, illetve Alaptörvényben biztosított jog alaptörvény-ellenes módon történő korlátozására vagy alanyi jog elvonására kerül sor". Ezzel szemben eljárási cselekmények esetén alapvetően nincs alkotmányos akadálya a módosított rendelkezések folyamatban lévő ügyekre történő alkalmazásának. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat arra is rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljesedésbe ment vagy rövid, hosszú távúak esetleg tartósak stb. –, ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme" (Indokolás [56]).

[29] A közigazgatási hatósági tevékenység – amilyen a hulladékgetési kapacitás bővítésének engedélyezése – jogalkalmazó tevékenység, amelynek során előbb eljárási jogviszonyok keletkeznek, az eljárás lezárultával pedig anyagi jogi jogviszonyok jönnek létre. Az engedélyezés mint egyedi döntés esetében a konkrét tevékenység megkezdésének az a feltétele, hogy a hatóság az eljárásban állást foglalt a tervezett tevékenység jogszerűségéről, és ennek eredményeképpen az engedélyest egyedi döntéssel feljogosította annak végzésére. Tehát egy adott tevékenység végzésének a joga – az alanyi jog – a jogszerű engedélyen alapszik, abból származik, anyagi jogi jogviszony ezért a közigazgatási hatósági eljárás keretei közötti véglegessé vált engedély alapján jön létre. A már véglegessé vált döntés ellen a bíróság előtt kezdeményezett közigazgatási jogvitának a közigazgatási tevékenység jogszerűsége a tárgya [Kp. 85. § 4. § (1) bekezdés, 85. § (1) bekezdés].

[30] Mindez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtása nem teremt minden körülmények között a vonatkozó szabályozás teljes változatlanságához való jogot: az engedély kiadásának feltételei az eljárás során adott esetben még megváltozhatnak {kivételt jelent e körben, ha a jogszabály-módosítás jogszabályban rögzített alanyi jog, vagy Alaptörvényben biztosított jog érvényesítése céljából kezdeményezett eljárás kimenetelét érinti, lásd: 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [33],

[35]–[36]}. Egy jogszerűen lefolytatott eljárásban kiadott és véglegessé vált, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő engedély azonban már anyagi jogi – alkotmányjogi szempontból védett – jogviszonyt keletkeztet. Tartós jogviszonyok módosítására egészen kivételes esetben – ha ennek alkotmányos indokai fennállnak – lehetőség van. Ez azonban kizárólag a jövőre nézve történhet. Az az előírás viszont, amely a hatósági eljárás befejezését, a döntés véglegessé válását követően utólag, visszamenőlegesen, a kérelmező hátrányára változtatja meg a konkrét ügyben a kérelem elbírálására vonatkozó anyagi szabályokat – tehát egy, már kiadott engedély eredeti feltételeit –, valódi visszaható hatályú jogalkotásnak minősül.

[31] Jelen ügyben az ügyfélnek nem volt jogszabályon alapuló alanyi joga a kapacitás növelésére, az erre vonatkozó engedély megszerzése érdekében engedélyezési eljárást kellett indítania. A hatóság másodfokú, alaki jogerővel rendelkező döntésével 2029. november 15. napjáig hatályos környezetvédelmi működési engedélyt, egyben egységes környezethasználati engedélyt adott a kérelmezőnek. E döntés alapján – amelynek jogszerűsége az engedély kiadásakor hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazásával közigazgatási perben vizsgálható – viszont már a kérelmezőnek alanyi joga keletkezett az adott tevékenység megkezdésére. Az Ör. 13/A. §-a – összefüggésben a 4/A. §-sal – azzal a következménnyel jár, hogy az engedély kiadásának anyagi jogi feltételei utólag, az engedély kiadásának idejére visszamenőleges hatállyal megváltoztak. A támadott rendelkezés tehát azt jelenti, hogy a jogalkotó utólag, létrejöttére visszamenőlegesen változtatta meg egy múltban létrejött jogviszony megítélését, egy engedély alapján keletkezett jog gyakorolhatóságát. A bíróságnak kifejezetten egy, az engedély kiadásakor nem létező, csak később megalkotott jogszabályi rendelkezés alapján kellene jogszabálysértőnek minősítenie a hatóság által kiadott engedélyt. Ez sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát. A közigazgatási bíróság törvényességi, jogszerűségi vizsgálatának tehát nem képezheti alapját a támadott önkormányzati norma. De ezt leszámítva minden olyan eljárási, anyagi jogi – például környezet- és természetvédelmi (stb.) – törvény- avagy jogszabálysérelem vizsgálandó a perben, amelyet a felperesi önkormányzat keresetében a támadott saját rendelkezésén túl még megjelölt.

[32] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványnak helyt adva megállapította, hogy az Ör. 13/A. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta, és ezért azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

[33] A megsemmisített rendelkezés az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Annak biztosítása érdekében, hogy alaptörvény-ellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben és a bíróságok az előttük folyamatban lévő ügyeket az Alaptörvénnyel összhangban álló jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén dönthessék el, az Alkotmánybíróság – a jogbiztonság érdekében – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a támadott rendelkezés általános alkalmazási tilalmáról is döntött.

[34] 5. Az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[35] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.

[36] 1. A jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy sérti-e a visszaható hatály tilalmát az, hogy az Ör. 4/A. §-ába foglalt új korlátot a bíróságnak a korábban már véglegessé vált, és 12 000 t/év hulladékégetési kapaci-

tásra vonatkozó engedély jogszerűségének bírósági felülvizsgálata során figyelembe kell vennie. Ennek eredményeként pedig egy olyan jogszabályi rendelkezés alapján kellene a bíróságnak megállapítania az engedélyezés jogsértő voltát, amely a másodfokú határozat meghozatalakor nem létezett.

[37] Egyetértek azzal a levezetéssel, hogy a jelen ügyben megállapítható: a visszaható hatály vizsgálata szempontjából releváns anyagi jogi jogviszony a közigazgatási hatósági eljárás keretei között véglegessé vált engedély alapján jött létre, mert egy adott tevékenység végzésének a joga az engedélyen alapul. Ebben az anyagi jogi jogviszonyban az Ör. 13/A. §-a – összefüggésben a 4/A. §-sal – azzal a következménnyel jár, hogy az engedély kiadásának környezetvédelmi anyagi jogi feltételei utólag, az engedély kiadásának idejére visszamenőleges hatállyal megváltoztak.

[38] 2. Véleményem szerint a jelen ügyben ugyanakkor a visszamenőleges hatályú jogalkotás alkotmányos feltételeit több sajátos körülményre figyelemmel kell vizsgálni. Emiatt úgy gondolom, hogy az ügyben az alkotmányos szempontok differenciáltabb megjelenítése szükséges, annak kiemelésével, hogy a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelmény lényege: a jogalanyoknak legyen lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazítsák. A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás főszabály szerinti tilalma is elsősorban azt a célt szolgálja, hogy biztosítsa a jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének a követelményét.

[39] A jelen ügyben ezért, álláspontom szerint, mindenképpen értékelni kellett volna, hogy az érintett gazdasági társaságot az engedélyezés folytán létrejött anyagi jogi jogviszonyban valóban érte-e olyan hátrány, amely a jogbiztonság sérelmét is megalapozza. Az Ör. 4/A. §-a ugyanis egy 2006 óta létező – és az adott eljárásban is alkalmazott, eredetileg az építési szabályzatban elhelyezett – rendelkezés „továbbélését" jelenti. Ebből következően nem egy új szabályról van szó, hanem egy olyan rendelkezésről, amely a Kúria *ex nunc* hatályú döntéséig az érintett helyi önkormányzat építési szabályozásának érvényes és hatályos rendelkezése volt. Ezt a rendelkezést tehát az érintett gazdasági társaság ismerte, annak tartalma alapján a kapacitásbővítés korlátozására számíthatott. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy az elsőfokú hatóság a bővítést csak feltételesen engedélyezte, éppen ezen szabályokra tekintettel.

[40] 3. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a jelen ügyben nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, és nem jelenti a jogbiztonság sérelmét egy

olyan szabálynak a megalkotása, amelynek tartalma a konkrét ügyben érintett gazdasági társaság által ismert volt.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[41] A többségi határozat rendelkező részében foglalt megsemmisítéssel nem értek egyet.

[42] A megsemmisítés a visszamenőleges hatályú jogalkotás általános tilalmának megsértésén alapul. Az indokolás meglehetős alapossággal össze is foglalja az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot; ennek relativizálását a jogbiztonsággal kapcsolatos alkotmányos elvárások érvényesülése szempontjából kifejezetten károsnak tartanám. Ennek ellenére sem tudtam a jelen ügy kapcsán a támadott rendelkezés megsemmisítését támogatni, tekintettel arra, hogy a határozat véleményem szerint elmulasztotta kellő alapossággal megvizsgálni az említett, igen lényeges megállapításoknak a konkrét ügyre való alkalmazhatóságát, annak ellenére, hogy az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [16] és köv.) maga is hangsúlyozza, hogy az ilyen vizsgálat esetről esetre való mérlegelést igényel.

[43] 1. Álláspontom szerint már az is vitatható, hogy a támadott rendelkezés valóban lezárt jogviszonyba való beavatkozást jelent-e (lásd: Indokolás [26]). Amint azt a többségi indokolás az idevágó részében maga is rögzíti, ilyen jogviszonyt úgy anyagi, mint eljárásjogi szempontból csak „[e]gy jogszerűen lefolytatott eljárásban kiadott és véglegessé vált, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő engedély" keletkeztet (Indokolás [30]). A jelen ügyben azonban éppen a kiadott hatósági engedély törvényességének bírósági felülvizsgálata tárgyában indult eljárás volt az, amely a korábban is létező, a kapacitásbővítést kategorikusan tiltó önkormányzati rendeleti szabály (a GYÉSZ 103. §-ának vonatkozó előírása) későbbi, a Kúria önkormányzati tanácsa által (jogforrástani és nem tartalmi okból) történő megsemmisítéséhez is elvezetett, és amely azóta sem zárult le. Ilyen körülmények között (különös tekintettel arra is, hogy a GYÉSZ-t érintő kúriai döntés *ex nunc* hatállyal semmisítette meg az említett előírást, vagyis az – amint arra a többségi határozat is utal – a bővítési kérelem benyújtásakor hatályos és alkal-

mazandó norma volt, így annak jogértelmezéssel történő „félretételére" a közigazgatási szervnek nyilvánvalóan jogköre nem lehetett) véleményem szerint vitatható annak megállapíthatósága is, hogy a támadott, a korábbi tartalmi korlátozást megismétlő szabály a jelen ügy tekintetében valóban egy már véglegesen lezárt jogviszonyba avatkozott volna be.

[44] 2. A jogviszony véglegességében való állásfoglalástól független kérdés azonban, hogy az alkotmányjogi szempontból tilalmazott visszamenőleges hatályú jogalkotás megállapítására a jelen döntésben is összefoglalt alkotmánybírósági gyakorlat (és a Jat.) értelmében kizárólag abban az esetben van lehetőség, ha a vizsgált norma az érintettekre nézve a korábbihoz képest hátrányos tartalmat hordoz. Ez a visszamenőleges hatály tilalmának sérelmén alapuló megsemmisítés nélkülözhetetlen fogalmi eleme, amely az egyes indítványok kapcsán szintén csak esetről esetre, az adott ügy összes egyedi körülményére figyelemmel történő vizsgálat során állapítható csak meg. Ilyen vizsgálat lefolytatásával azonban a többségi határozat nézetem szerint adós maradt.

[45] Annak ellenére, hogy a GYÉSZ Kúria általi *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítése kapcsán maga a döntés is megállapítja, hogy a korábbi, a most vizsgált Ör. Mód.-dal azonos tartalmú korlátozó szabály a kapacitásbővítés iránti kérelem benyújtásának időpontjában – sőt a Kúria döntésének évekkel későbbi időpontjáig bezárólag azt követően is – érvényes és hatályos norma volt, arra hivatkozik, hogy a kúriai döntés [illetve a „másodfokú hatóság GYÉSZ-re vonatkozó jogértelmezése" (sic.)] következtében egyáltalán nem is vehető figyelembe (és ezért nem is vizsgálható) az Alkotmánybíróság által, hogy a támadott norma hordoz-e a korábbihoz képest hátrányos, az érintettek helyzetét elnehezítő tartalmat (IV/3.1. pont, Indokolás [21] és köv.). Mivel azonban az ilyen tartalom megállapíthatósága fogalmilag feltétele a jogbiztonság sérelme megállapításának, a határozat ezen kijelentése nézetem szerint már önmagában akadályát kellett volna, hogy képezze egy, a visszamenőleges hatály tilalmának sérelmén alapuló megsemmisítést tartalmazó rendelkező rész elfogadásának.

[46] A GYÉSZ-előírás korábbi érvényes és hatályos volta nézetem szerint egyúttal azt is jelenti, hogy azzal mind a kérelmezőnek, mind pedig a kérelmet elbíráló hatóság(ok)nak nemcsak tisztában kellett lennie, de – azt tiszteletben tartva – észszerűen nem is merülhetett fel a bővítési kérelemnek a kérelmezőre nézve kedvező tartalmú elbírálása. [Amennyiben pedig a másodfokon eljáró hatóság (amely az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért is felelős) nem értett egyet a GYÉSZ előírásával, azt az önkormányzati tanács előtt saját hatáskörben is megtámadhatta volna. Az azonban bizonyos, hogy „pusztán" jogértelmezés-

sel – a kizárólag a saját szakhatósági döntésében kifejtett ellenérvekre tekintettel – annak alkalmazásától nem tekinthetett volna el.] A Kúria ugyan több mint egy évvel később ezt a korlátozó szabályt (nem tartalmi törvényellenesség, hanem annak a nem megfelelő szabályozási tárgyú önkormányzati rendeletben való rögzítése okán) megsemmisítette; azonban ennek nem *ex tunc* hatállyal történő elrendelése révén utólagosan sem „igazolta" a kérelem hatósági elbírálásakor hatályos, kógens előírást tartalmazó jogszabályi előírás hatóság általi negligálását. Véleményem szerint ezt a körülményt sem az indítványozó bíró, sem az Alkotmánybíróság nem hagyhatta (volna) figyelmen kívül.

[47] A hulladékfeldolgozói kapacitás jogszabályi korlátja tehát a kérelem benyújtásakor, annak hatósági elbírálása során, sőt az indítvány benyújtásához vezető bírósági eljárás során is (egészen a Kúria döntéséig) hatályban volt, és azt mindenkinek alkalmazandónak kellett (volna) tekinteni. A Kúria a döntését 2020. december 15-én hozta meg. Ebben – az *ex nunc* hatállyal történő megsemmisítés tényén túlmenően – külön is fontosnak tartotta kihangsúlyozni azt is, hogy az éppen megsemmisített előírás tartalmilag nem törvénysértő; ilyen korlátozást az önkormányzat a lakosok egészségének és a természet védelme érdekében jogszerűen önkormányzati normába foglalhat, ehhez mindössze arra van szükség, hogy azt ne az építési szabályzatban, hanem környezetvédelmi tárgyú rendeletalkotással tegye meg. Ennek a „felhívásnak" a győri önkormányzat igen gyorsan, alig két hónap alatt eleget is tett. A korábbival megegyező tartalommal alkotta újra az Ör. Mód.-ban – vagyis immár a megfelelő tárgykört szabályozó rendeletében – a megsemmisített előírást. Mindezekre tekintettel véleményem szerint egyébként sem lett volna megállapítható a vizsgált norma korábbihoz képest hátrányos, az érintettek helyzetét elnehezítő tartalma (mivel az valójában egyáltalán nem is változott); az erre vonatkozó vizsgálat és indokolás hiányában pedig még annyira sem. Így viszont az Alkotmánybíróság többségi döntésének rendelkező részében foglalt megsemmisítés sem lehet megalapozott.

[48] 3. A fenti érveken túlmenően megjegyzem, hogy a jogbiztonság sérelmének pusztán a Kúria önkormányzati tanácsa döntésére – és annak jogkövetkezményeire – alapítottan történő megállapításával szemben álláspontom szerint komoly észszerűségi érvek is felmerülnek. Mint arra maga a többségi döntés is utal, a Kúria kifejezetten fontosnak tartotta tehát felhívni a figyelmet arra, hogy a korlátozó tartalmú előírást az érintett önkormányzat – amennyiben azt a megfelelő rendeletben teszi – akár változatlan tartalommal is jogszerűen „újraalkothatja". Amennyiben a Kúriának valóban az lett volna a jogi álláspontja, hogy ilyen korlátozás alkalmazása a jelen ügyben érintett bővítéssel kapcsolatos bírósági eljárás

során a visszamenőleges hatály tilalmát sértené, nemcsak a GYÉSZ megsemmisítésének *ex nunc* hatállyal történő megállapítása, de ezen „figyelemfelhívás" is a Kúria által kívánatosnak tartott eredménnyel ellentétesnek lenne tekintendő. Ha ugyanis ilyen korlát az alapügyben érintett hulladékfeldolgozó bővítésére nem vonatkozhat, egy ilyen tartalmú korlátozó szabálynak egyszerűen nem lenne címzettje. Tudomásom szerint legalábbis az érintett önkormányzat területén más, hasonló kapacitással és technikával működő hulladékfeldolgozó nem üzemel.

[49] 4. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény legfőbb őre. Az alapügy tárgyát képező, évtizedek óta húzódó vita a hulladékfeldolgozó működése körül a helyi közügyek körébe tartozik. Ezek intézése, és az ezzel kapcsolatos rendeletalkotás az Alaptörvény 31–32. cikke alapján a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyet azok a választópolgárok által megválasztott (35. cikk) képviselő-testület révén gyakorolnak (33. cikk); a helyi önkormányzatok és az állami szervek pedig együttműködnek a közösségi célok elérése érdekében (34. cikk). Az egészséges környezethez, illetve az egészséghez való jog szintén alaptörvényi védelem alatt áll, csakúgy, mint a környezeti és természeti értékek védelme. Ezeket az alkotmányossági szempontokat, mint a jelen ügyhöz szorosan kapcsolódó kérdéseket, a többségi határozat egyáltalán nem vonta vizsgálata körébe. Magam is egyetértek az említett alaptörvényi rendelkezéseknek a jövőben meghozandó bírósági döntésekre gyakorolt hatásával kapcsolatban a *dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró úr különvéleményében írtakkal. Ezért – azzal a megszorítással, hogy véleményem szerint az eljáró hatóságoknak ugyan nyilvánvalóan nem kell(ett) a támadott rendelkezést alkalmazniuk (hiszen az csak jóval a döntésük meghozatala után került megalkotásra); a jelen megsemmisítés hiányában az indítványozó bírónak ezt meg kellett volna tennie, ezért nem az indítvány visszautasításának, hanem elutasításának lett volna helye – annak 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

[50] A többségi döntésben foglaltakkal az alábbi okok miatt nem értek egyet.

[51] Az indokolási érvelés alapvetően azon a körülményen alapszik, hogy a GYÉSZ kapacitásnövelést tiltó rendelkezését a Kúria ugyan *ex nunc* hatállyal semmisítet-

te meg, azonban kifejezetten rendelkezett a norma általános és egyedi alkalmazási tilalmáról, így a GYÉSZ rendelkezését nemlétezőnek kell tekinteni.

[52] Álláspontom szerint a rendelkező részben foglaltakat az indokolási érvelés ezen része nem igazolja, mert az *ex nunc* hatállyal megsemmisített norma az alkalmazási tilalom folytán a konkrét ügyben valóban nem alkalmazható, azonban olyan, az *ex nunc* hatályú megsemmisítést megelőzően létező normának tekinthető, amelyhez a jogalanyoknak, így az érintett gazdasági társaságnak a magatartását igazítani kellett. *Ex tunc* hatályú megsemmisítés esetén az adott norma valóban nemlétezőnek tekintendő, jelen esetben azonban jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a Kúria az *ex nunc* hatályú megsemmisítés mellett döntött, és a jogalanyokat ért hátrány megítélése szempontjából annak is, hogy a kapacitásnövelést tiltó rendelkezés megsemmisítésre pusztán formai és nem tartalmi okból került sor.

[53] A gazdasági társaságot ért esetleges hátrány megítélése szempontjából az sem lett volna figyelmen kívül hagyható, hogy az egységes környezethasználati engedélyt megadó másodfokú közigazgatási döntés a GYÉSZ rendelkezését azért nem vette döntése jogalapjaként figyelembe, mert a kapacitásbővítést tiltó rendelkezést nem az évente feldolgozott hulladék mennyisége, hanem az építési szabályok vonatkozásában tekintette korlátozónak. A Kúria a GYÉSZ rendelkezését azonban épp az önkormányzat eredeti jogalkotói szándékával összhangban azért találta jogszabálysértőnek, mert az, annak ellenére, hogy a hulladékégetési feldolgozási kapacitás mértékének korlátozását célozta, a helyi építési szabályzatban került elhelyezésre. A Kúria döntése tehát, amely a GYÉSZ rendelkezését formai okból semmisítette meg, implicite azt is igazolja, hogy az engedélyt kiadó másodfokú közigazgatási hatóság jogértelmezése nem volt helytálló.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

[54] A támadott jogszabályi rendelkezés többségi határozat szerinti megsemmisítésével több okból sem értettem egyet.

[55] 1. A Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében az indítványozó bírónak a közigazgatási szerv által megvalósított közigazgatási tevékenység [azaz a 4. § (3) bekezdés

a) pontja értelmében az egyedi ügyben hozott határozat] jogszerűségéről kell döntenie a bírói kezdeményezésre okot adó alapügyben. A Pest Megyei Kormányhivatal a határozatát 2019. november 11. napján hozta meg. Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése az Ör. Mód.-ot 2021. február 16. napján hirdette ki. Álláspontom szerint nem állapítható meg sem az, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal határozatának meghozatala során, 2019-ben alkalmazta a 2021-ben megszületett önkormányzati rendelet előírásait, sem pedig az, hogy ezt az évekkel később megalkotott jogszabályt bármely okból alkalmaznia kellett volna, vagy egyáltalán az alkalmazás elvi lehetősége bármilyen formában is felmerülhetne. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért meggyőződésem szerint a bírói kezdeményezést az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján vissza kellett volna utasítania, ugyanis a bírói kezdeményezésre okot adó eljárásban a támadott rendelkezést az indítványozó bírónak nyilvánvalóan nem kell alkalmaznia {legutóbb hasonlóan: 3160/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság határozata az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő per mikénti eldöntését nem befolyásolja.

[56] 2. Abban az esetben, ha a fentiek ellenére mégis elfogadjuk, hogy a Pest Megyei Kormányhivatalnak határozata meghozatala során, még ha formailag nem is, de tartalmilag tekintettel kellett (volna) lennie az utóbb megalkotott önkormányzati rendelet szabályaira, ez kizárólag azért lenne lehetséges, mert az utóbb megalkotott önkormányzati rendelet szabályai tartalmilag teljesen azonosak azzal a szabállyal, amelyet korábban a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5026/2020/4. számú határozatával, *ex nunc* hatállyal megsemmisített. Abban az esetben, ha ez az utóbb alkotott szabály tartalmilag megegyezne a korábban hatályban volt jogszabályi rendelkezéssel, úgy viszont fogalmilag nem merülhetne fel az *ad malam partem*, azaz a kérelmező gazdasági társaság helyzetét elnehezítő jogalkotás esete, melynek hiányában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme sem merülhet fel. Különösen igaz ez azért, mert a Kúria Önkormányzati Tanácsának *ex nunc* hatályú megsemmisítése szükségképpen azt is jelenti, hogy a kérelmező gazdasági társaság a kérelme előterjesztésének időpontjában nem bízhatott alappal abban, hogy a jogszabályokkal ellentétes tartalmú kérelme pozitívan kerülhet elbírálásra.

[57] 3. A támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítése nem azt jelenti, hogy a hulladékégető kapacitásbővítését ezt követően immáron automatikusan, valamely jogszabály rendelkezésének megfelelően kötelezően engedélyezni kell, hanem csupán azt, hogy erre a kérdésre immáron kifejezett jogszabályi rendel-

kezés nem áll az engedélyről és annak jogszerűségéről döntő szervek, így jelen esetben az indítványozó bíró rendelkezésére. Az Alkotmánybíróság többségi határozatából éppen ezért jelen esetben az következik, hogy az indítványozó bírónak a döntése meghozatala során közvetlenül kell érvényre juttatnia az Alaptörvényből fakadó követelményeket. E körben lényegesnek tartom annak külön hangsúlyozását, hogy amíg egy kifejezett jogszabályi rendelkezés figyelmen kívül hagyása általában, egyéb feltételek hiányában jellemzően csak az alkotmányosság szintjét el nem érő *contra legem* jogalkalmazásnak minősülhet, addig azonban az Alaptörvényből fakadó követelmények érvényre juttatásának elmaradása minden esetben a döntés *contra constitutionem*-mé válását és Alkotmánybíróság általi megsemmisítését eredményezi.

[58] Ilyen, a *contra constitutionem* megítélést befolyásoló szempont a mintegy 130 ezer fő lélekszámú győri lakosság választott képviselői útján már 2006-ban kifejezett és félreérthetetlen jogszabályi rendelkezésben testet öltő, és azóta az önkormányzat által folyamatosan képviselt, az Alaptörvény 31. és 32. cikke szerinti helyi közügyet érintő akarata, továbbá az ezen lakosok egészséges környezethez való jogának érvényesítése [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése], az ezen joghoz szervesen kapcsolódó visszalépés tilalma, elővigyázatosság és megelőzés elve, valamint a térség környezeti és természeti értékeire [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése] gyakorolt hatása. Az indítványozó által meghozandó határozatban ezen szempontok az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem hagyhatóak figyelmen kívül, és nem is értékelhetőek az Alaptörvénnyel ellentétesen. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 28. cikke alapján „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” {elsőként: 3/2015. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [17]; legutóbb például: 3112/2022. (III. 23.) AB határozat, Indokolás [25]}. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz alapján pedig az Alkotmánybíróság értékelheti, hogy „a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. 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.” {3/2015. (II. 12.) AB határozat, Indokolás [18]; legutóbb hasonlóan például: 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [46]}

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

[59] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

[60] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/950/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 87. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2022. (V. 25.) AB HATÁROZATA

a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 810. §-ával kapcsolatos mulasztás megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Márki Zoltán* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 810. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból fakadó következményeknek megfelelően a pótmagánvádló azon mulasztásának jogkövetkezményét, amikor a másodfokú eljárásban megszűnt jogi képviseletéről a bíróság felhívására a kitűzött határidőben nem gondoskodik.
Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 813. § (4) bekezdése és (2) bekezdés „a pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A Nyíregyházi Törvényszék mint másodfokú bíróság bírói tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) 3.Bf.162/2021/9. számú végzésével az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján

a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 813. § (2) bekezdés „a pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrésze, valamint a (4) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását és *ex nunc* hatályú megsemmisítését, valamint az indítványozó előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának a kizárását indítványozta.

[2] 2. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a Nyíregyházi Járásbíróság 2021. február 18-án kelt 11.B.425/2020/11. számú ítéletével pótmagánvádas eljárásban a terheltet testi sértés vétsége [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 164. § (1) bekezdése és (9) bekezdés *a)* pontja] miatt emelt vád alól felmentette. Az ítélet ellen a pótmagánvádló a terhelt büntetőjogi felelősségének megállapítása, jogi képviselője pedig „súlyosítás" céljából jelentett be fellebbezést.

[3] Az indítványozó a Be. 599. § (1) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő másodfokú eljárásban 2021. május 18-ra nyilvános ülést tűzött ki, amelyen az arra szabályszerűen idézett pótmagánvádló nem jelent meg, mulasztását jogi képviselője az időközben elszenvedett koponyasérülése következtében megromlott egészségi állapotára hivatkozással igazolta. Az indítványozó a nyilvános ülést 2021. június 18-ra halasztotta. A pótmagánvádló jogi képviselője azonban 2021. június 3-án bejelentette, hogy a pótmagánvádló egészségi állapota miatt továbbra sem tud személyes megjelenési kötelezettségének eleget tenni. A pótmagánvádló jogi képviselője egyúttal azt is bejelentette, hogy a továbbiakban nem látja el a pótmagánvádló jogi képviseletét. Erre tekintettel az indítványozó bíróság felhívta a pótmagánvádlót arra, hogy tizenöt napon belül gondoskodjék a jogi képviseletéről, és tájékoztatta a mulasztás következményeiről. Eszerint, ha tartós, súlyos betegsége miatt nem képes eleget tenni személyes megjelenési kötelezettségének, akkor törvényes vagy meghatalmazott képviselője léphet a helyébe. A felhívás szabályszerű kézbesítésére a képviseleti jogosultsággal nem rendelkező jogi képviselő tájékoztatta 2021. július 7-én a törvényszéket, hogy a pótmagánvádlót koronavírus-fertőzés gyanúja miatt járványügyi megfigyelés céljából háziorvosi karanténba helyezte, ezért a pótmagánvádló a felhívásnak nem tud eleget tenni, és mulasztását a későbbiekben fogja igazolni. Erre azonban a bírói kezdeményezés benyújtásának időpontjáig, 2021. szeptember 27-ig nem került sor.

[4] Az indítványozó az előtte folyamatban lévő eljárást 2021. szeptember 14-én kelt 3.Bf.162/2021/9. számú végzésével felfüggesztette, és az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt normavilágosság és a XV. cikk

(1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőség sérelmére hivatkozott. Ennek alapján indítványozta a Be. 813. § (2) bekezdés „a pótmagánvádló védejtése miatt" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és *ex nunc* hatályú megsemmisítését, valamint az indítványozó előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának a kizárását.

[5] Az indítványozó által a bírói kezdeményezés indokolásában előadott érvelés lényege a következő. A Be. 788. § (1) bekezdése szerint a pótmagánvádas eljárásban a sértett jogi képviselete kötelező. A Be. – indítvány előterjesztésekor hatályos – 803. § (5) bekezdése szerint „[h]a a pótmagánvádló jogi képviselete az eljárásban megszűnik, a bíróság az erről való tudomásszerzést követő nyolc napon belül felhívja a pótmagánvádlót, hogy jogi képviseletéről tizenöt napon belül gondoskodjék. Ha a pótmagánvádló a kitűzött határidő alatt jogi képviseletéről nem gondoskodik, az eljárást meg kell szüntetni. A pótmagánvádlót erre figyelmeztetni kell."

[6] Az idézett rendelkezés a Be. pótmagánvádas eljárást szabályozó CV. Fejezetének az elsőfokú bírósági eljárásra vonatkozó szabályai között szerepel. A pótmagánvádló ugyanezen mulasztásának a jogkövetkezményeit a másodfokú pótmagánvádas eljárásban a jogalkotó nem szabályozta. A Be. 803. § (5) bekezdésében foglalt elsőfokú szabály alkalmazása a másodfokú eljárásban ugyanakkor azért problémás, mert a másodfokú eljárási szakaszban nem elegendő, ha a bíróság rendelkezik az eljárás megszüntetéséről – ahogyan azt a Be. 803. § (5) bekezdése előírja –, hanem emellett az elsőfokú ügydöntő határozatról is rendelkeznie kell. Erre vonatkozóan azonban a jogalkotó nem adott iránymutatást a másodfokú eljárásra irányadó szabályokban.

[7] Az indítványozó figyelemmel volt arra is, hogy a Be. 787. § (1) bekezdése értelmében a pótmagánvádas eljárásban a Be. általános szabályait kell alkalmazni a CV. Fejezetben meghatározott eltérésekkel. Ezen általános szabályokat áttekintve az indítványozó az alábbi következtetésre jutott. A másodfokú eljárásban a Be. 607. § (1) bekezdése alapján a bíróság az eljárást megszünteti, és az elsőfokú bírósági ítéletet hatályon kívül helyezi. A Be. 607. § (1) bekezdése visszautal az 567. § (1) és (2) bekezdésében az elsőfokú szabályok között rögzített esetekre. Jelen ügyben azonban az indítványozó álláspontja szerint az ott felsorolt megszüntetési okok egyike sem állapítható meg, és ezért az eljárás megszüntetése mellett nincs törvényes lehetőség az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezésére. Ugyanakkor az indítványozó az elsőfokú ítélet jogerőre emelkedését sem állapíthatja meg, mert a Be. 458. § *b)* pontja értelmében arra csak a fellebbezés visszavonása esetén kerülhet sor. A Be. 810. § (1a) és (1b) bekezdései pedig a jogi

képviseletről való gondoskodásra irányuló felhívás eredménytelenségét nem tekintik a fellebbezés vélelmezett visszavonásának.

[8] Az indítványozó álláspontja szerint az általános eljárási szabályok sem adnak iránymutatást a bíróságok számára arra az esetre, ha a pótmagánvádló jogi képviselete a másodfokú eljárásban szűnik meg, és a másodfokú bíróság felhívása ellenére sem gondoskodik további jogi képviseletéről. Azáltal, hogy a jogalkotó nem rendelkezett a pótmagánvádló ezen mulasztásának az eljárásjogi következményéről, az indítványozó szerint a pótmagánvádas eljárás résztvevői számára kiszámíthatatlanná válik az eljárás eredménye, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvei közül a normatartalommal szemben támasztható követelmények sérelmére vezet.

[9] Az indítványozó szerint továbbá a Be. 803. § (5) bekezdésének a másodfokú pótmagánvádas eljárásban történő alkalmazása az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével is ellentétes az alábbiak miatt. Az indítványozónak az előtte folyamatban lévő másodfokú eljárásban az eljárásnak a Be. 803. § (5) bekezdésére alapított megszüntetése esetén is határoznia kell a bűnügyi költségről. Erre a Be. 813. § (4) bekezdésében foglalt szabály ad iránymutatást.

[10] A Be. 813. § (4) bekezdése szerint: „A másodfokú bíróság a pótmagánvádlót a másodfokú eljárásban felmerült bűnügyi költség viselésére és az ott felmerült, a (2) bekezdésben meghatározott díj és költség megtérítésére kötelezi, ha az elsőfokú bíróság határozata ellen kizárólag a pótmagánvádló fellebbezett, és a másodfokú bíróság a határozatot helybenhagyja."

[11] A Be. 813. § (2) bekezdése szerint „[h]a a vádat pótmagánvádló képviselte, és a bíróság a vádlottat az 566. § (3) bekezdésében meghatározott eset kivételével felmenti, vagy vele szemben az eljárást a pótmagánvádló vádejtése miatt megszünteti, a pótmagánvádló az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül – jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott meghatalmazott védőjének azon díját és költségét, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett."

[12] Az indítványozó álláspontja szerint, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben az eljárást a Be. 803. § (5) bekezdése alapján eljárva megszüntetné, ezen szabályozás alapján a védő díjának és költségének viselésére nem lehetne a pótmagánvádlót kötelezni. Így a büntetőigény érvényesítéséhez előírt feltételről a bíróság felhívása ellenére nem gondoskodó pótmagánvádló az eljárás ilyen okból történő megszüntetése esetén kedvezőbb helyzetbe kerülne annál a pótmagánvádlónál, aki eljárási kötelezettségeit maradéktalanul teljesítette, de a terhelt felmentése miatt minden költség viselésére kötelezni kellett.

[13] Az indítványozó szerint ezek a rendelkezések sértik a büntetőeljárás alá vont terheltnek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jogát. Az eljárásnak a pótmagánvádló ilyen mulasztása miatt történő megszüntetése esetén a terheltnek a védelem ellátásával kapcsolatban felmerült költségei ugyanis a támadott rendelkezés megfogalmazása következtében nem térülnek meg, noha „a pótmagánvádló által képviselt vád alapján folytatott eljárásban a vádlott védelme fokozottan indokolttá teszi a számára megfelelő védő kiválasztását" {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [61]}.

[14] 3. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában megkereste az igazságügyi minisztert a jogalkotói indokok megismerése és álláspontjának közlése céljából.

[15] 4. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során figyelemmel volt arra is, hogy az Országgyűlés 2021. december 14-i ülésnapján elfogadta az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amelynek 203. § *o)* pontja a Be. 803. § (5) bekezdésében a [ha a pótmagánvádló a kitűzött határidő alatt jogi képviseletéről] „nem gondoskodik, az eljárást meg kell szüntetni" szövegrész helyébe a „nem gondoskodik, ezt úgy kell tekinteni, hogy a pótmagánvádló a vádat ejtette, egyúttal az eljárást meg kell szüntetni" szövegrészt iktatta be. A jogszabályi rendelkezés módosítása 2022. március 1-jén lépett hatályba [lásd. Módtv. 223. § (4) bekezdés].

II.

[16] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes."

[17] 2. A Be.-nek az indítvánnyal érintett 2022. február 28-ig hatályos szövege:

„803. § (5) Ha a pótmagánvádló jogi képviselete az eljárásban megszűnik, a bíróság az erről való tudomásszerzést követő nyolc napon belül felhívja a pótmagánvádlót, hogy jogi képviseletéről tizenöt napon belül gondoskodjék. Ha a pót-

magánvádló a kitűzött határidő alatt jogi képviseletéről nem gondoskodik, az eljárást meg kell szüntetni. A pótmagánvádlót erre figyelmeztetni kell."

[18] 3. A Be.-nek az indítvánnyal érintett 2022. március 1-jétől hatályos szövege:

„803. § (5) Ha a pótmagánvádló jogi képviselete az eljárásban megszűnik, a bíróság az erről való tudomásszerzést követő nyolc napon belül felhívja a pótmagánvádlót, hogy jogi képviseletéről tizenöt napon belül gondoskodjék. Ha a pótmagánvádló a kitűzött határidő alatt jogi képviseletéről nem gondoskodik, ezt úgy kell tekinteni, hogy a pótmagánvádló a vádat ejtette, egyúttal az eljárást meg kell szüntetni. A pótmagánvádlót erre figyelmeztetni kell."

„806. § (1) A pótmagánvádló a vádat bármikor ejtheti. A vád ejtését nem köteles indokolni.
(2) A bíróság az eljárást megszünteti, ha a pótmagánvádló a vádat ejtette vagy a mulasztását a vád ejtésének kell tekinteni. […]"

„810. § (1) A másodfokú bíróság a pótmagánvádlót és jogi képviselőjét a tárgyalásra idézi.
(1a) Ha a tárgyaláson a pótmagánvádló
a) nem jelenik meg, és magát alapos okkal, előzetesen, haladéktalanul nem mentette ki, illetve a pótmagánvádlót azért nem lehetett idézni, mert lakcímének megváltozását nem jelentette be, vagy
b) önhibájából olyan állapotban jelenik meg, hogy nem hallgatható ki, az eljárási kötelezettségeit nem képes teljesíteni, továbbá az eljárási cselekményről engedély nélkül távozik,
úgy kell tekinteni, hogy a pótmagánvádló a fellebbezését visszavonta. A pótmagánvádlót erre az idézésben figyelmeztetni kell.
(1b) A pótmagánvádló a tárgyalásról ismételt vagy súlyos rendzavarása esetén sem utasítható ki, illetve vezettethető ki. Ha a pótmagánvádló a rendzavarással nem hagy fel, és ezzel lehetetlenné teszi a tárgyalás jelenlétében való folytatását, úgy kell tekinteni, hogy a fellebbezését visszavonta. […]"

„813. § (2) Ha a vádat pótmagánvádló képviselte, és a bíróság a vádlottat az 566. § (3) bekezdésében meghatározott eset kivételével felmenti, vagy vele szemben az eljárást a pótmagánvádló vádejtése miatt megszünteti, a pótmagánvádló az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül – jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott meghatalma-

zott védőjének azon díját és költségét, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett.

[…]

(4) A másodfokú bíróság a pótmagánvádlót a másodfokú eljárásban felmerült bűnügyi költség viselésére és az ott felmerült, a (2) bekezdésben meghatározott díj és költség megtérítésére kötelezi, ha az elsőfokú bíróság határozata ellen kizárólag a pótmagánvádló fellebbezett, és a másodfokú bíróság a határozatot helybenhagyja."

III.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.

[20] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[21] Az egyedi normakontroll-eljárást kezdeményező bírói indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezenkívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, és kifejezetten kéri az alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának a kizárását {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]}.

[22] 2. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az indítványozó az előtte folyamatban lévő pótmagánvádas eljárásban köteles rendelkezni a bűnügyi költségek viseléséről, a Be. 813. § (2) és (4) bekezdését tehát alkalmaznia kell. A bírói kezdeményezés tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára való hivatkozást [Abtv. 25. § (1) bekezdés], megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének a lényegét és a megsérteni vélt alaptörvényi cikkeket [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés], valamint megfelelő

indokolást tartalmaz arra, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány rögzíti az indítványozó kérelmét a támadott szövegrész alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására.

[23] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 25. §-ában foglalt, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban meghatározott feltételeknek.

IV.

[24] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint részben megalapozott.

[25] 1. A bírói kezdeményezésben az indítványozó a Be. 813. § (2) bekezdés „a pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrésze, valamint a Be. 813. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását, *ex nunc* hatályú megsemmisítését és az indítványozó előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának a kizárását indítványozta. Alkotmányjogi aggályait az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményére, valamint a XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőségre alapozta.

[26] Az indítványozó elsődleges kifogása szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének fényében bizonytalan, hogy milyen módon kell a másodfokú eljárásban a jogkövetkezmények szempontjából értékelni a pótmagánvádló azon magatartását, hogy a másodfokú eljárásban nem jelent meg, és jogi képviselője lemondása után a bíróság felhívására sem jelölt ki új képviselőt a kitűzött határidőig. A Be. 803. § (5) bekezdése ugyanis csak az elsőfokú pótmagánvádas eljárást érintően rendelkezik arról, hogy ha a pótmagánvádló a kitűzött határidő alatt a megszűnt jogi képviseletéről nem gondoskodott, az eljárást meg kellett szüntetni. A másodfokú eljárásra irányadóan ugyanakkor a Be. a pótmagánvádló ezen mulasztásának jogkövetkezményeit nem szabályozta. Ilyen kifejezett szabály hiányában az indítványozó bíróság a Be. 803. §-ában foglalt elsőfokú szabályt kísérelte meg alkalmazni a másodfokú eljárásban, annak során azonban több akadályba is ütközött, amelyek az indítvány értelmében alaptörvény-ellenes helyzetekhez vetettek. Egyrészről a másodfokú eljárásban nem elegendő az eljárás megszüntetéséről rendelkezni a másodfokú bíróságnak, hanem az elsőfokú ügydöntő határozatról is döntenie kell, amelyet a Be. 803. § (5) bekezdése alkalmazásával nem tud elvégezni. Másrészről a Be. 803. § (5) bekezdése szerinti elsőfokú szabály alkalmazása a másodfokú pótmagánvádas eljárásban

a bűnügyi költségek viseléséről rendelkezés keretében odavezetne, hogy a Be. 813. § (4) bekezdése alapján a mulasztásért felelős pótmagánvádlót sem a bűnügyi költség viselésére, sem pedig a védő díjának és költségének viselésére nem lehetne kötelezni. Az indítványozó értelmezése szerint ez indokolatlan különbségtételt jelentett a terheltek között. A terhelt felmentése esetén ugyanis a szabályosan eljáró pótmagánvádlót minden költség viselésére kötelezni kell, míg a képviselő kijelölése miatt mulasztó pótmagánvádlót csak akkor lehetne a meghatalmazott védő díjának megfizetésére kötelezni a másodfokú eljárásban, ha a rendelkezés nem tartalmazná a „pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrészt. Ezért kérte az indítványozó a költségviselésre vonatkozó Be. 813. § (2) bekezdéséből „a pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrész törlését. Így álláspontja szerint minden eljárásmegszüntetés esetén kötelezni lehetne a pótmagánvádlót a meghatalmazott védői díj és költségek azon részének a megfizetésére, amely fellépése után keletkezett.

[27] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó kifogásai közül elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonság részeként a normatartalommal szemben támasztható követelmények érvényesülését vizsgálta a támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben. Ezen vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy ugyan az indítványozó a Be. 813. § (2) bekezdés „a pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrésze és a Be. 813. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességét állította, azt ugyanakkor a Be. 803. § (5) bekezdésében foglalt, az elsőfokú pótmagánvádas eljárásban irányadó szabály analógia útján történő alkalmazásából vezette le. Ezen analógia alkalmazását pedig az indítványozó azért tartotta indokoltnak, mert a Be. 810. §-ában, a másodfokú pótmagánvádas eljárásra irányadó szabályok között nem tudott beazonosítani az adott eljárási helyzetre irányadó rendelkezést. Jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság annak is, hogy a Be. 803. § (5) bekezdésében foglalt szabály módosításakor a jogalkotó a Módtv. indokolásában maga is rámutatott: „Ez a rendelkezés érinti a 813. § (2) bekezdésében foglaltakat, hiszen erre figyelemmel a pótmagánvádlónak megtérítési kötelezettsége keletkezik a pótmagánvádló fellépése után keletkezett meghatalmazott védői díj és költség tekintetében is, hiszen vádejtés miatti eljárás megszüntetés esetén arra köteles." Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Be. 803. § (5) bekezdésében és a Be. 810. §-ában foglalt szabályok a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezésekkel szoros tartalmi összefüggésben állnak, így ezen a jogszabályi rendelkezéseket is bevonta az alkotmányossági vizsgálatba.

[28] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 20/2020. (VIII. 4.) AB határozatban foglalta össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisággal kapcsolatos gyakorlatát: „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek (Indokolás [116], [120])" (Indokolás [67]). A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. Nem felel meg a normatartalommal szemben fennálló követelményeknek az a szabály, „amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható" {42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301, legutóbb pl. 31/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében megállapítható továbbá a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137). Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096) (Indokolás [67]–[68]).

[29] 2.2. Az Alkotmánybíróság először áttekintette a pótmagánvádas eljárásnak a tárgyalt pótmagánvádlói mulasztáshoz kapcsolódó, releváns szabályait.

[30] A pótmagánvádas eljárásban a sértett (pótmagánvádló) jogi képviselete kötelező [Be. 788. § (1) bekezdés]. A tárgyaláson a pótmagánvádló és jogi képviselője jelenléte kötelező [Be. 803. § (1) bekezdés]. Ezeknek a kötelezettségeknek a biztosítása érdekében a Be. a pótmagánvádló egyes mulasztásaihoz és rendzavaró

magatartásaihoz a büntetőeljárás szakaszaitól függően különböző jogkövetkezményeket kapcsol. A büntetőeljárás szakaszaihoz igazodó megítélés már a Be. 54. § (2)–(3) bekezdéseiben rögzített szabályokból is kitűnik. A Be. 54. § (2) bekezdése előírja, hogy „[h]a a pótmagánvádló tartós, súlyos betegsége miatt nem képes személyes megjelenési kötelezettségének eleget tenni, helyébe törvényes képviselője vagy meghatalmazott képviselője léphet". A (3) bekezdés értelmében továbbá: „Ha a (2) bekezdésben meghatározott esetben nem lép képviselő a pótmagánvádló helyébe, és a pótmagánvádló idézés ellenére személyes megjelenési kötelezettségének nem tesz eleget, úgy kell tekinteni, hogy a feljelentést visszavonta, a vádat ejtette vagy a fellebbezést visszavonta."

[31] A tárgyalás előkészítésének a szakaszában és az elsőfokú bírósági eljárásban ennek megfelelően a pótmagánvádló egyes mulasztásainak a jogkövetkezménye a Be. szerint az, hogy úgy kell azokat tekinteni, mintha a vádat ejtette volna [Be. 801. § (3)–(3a) bekezdés, 803. § (4) bekezdés, 804. § (1) bekezdés], míg a másodfokú eljárásban ezek a mulasztások a fellebbezés visszavonásának minősülnek [Be. 810. § (1a)–(1b)].

[32] A pótmagánvádas eljárásban első fokon a pótmagánvádló tehát kétféle módon ejtheti a vádat:

– kifejezett nyilatkozatával indokolás nélkül [Be. 806. § (1) bekezdés], vagy

– olyan magatartást tanúsít, amelyet a vád ejtésének kell tekinteni (a továbbiakban: hallgatólagos vádejtés) [Be. 801. § (3)–(3a) bekezdés, 803. § (4) bekezdés, 804. § (1) bekezdés, 2022. március 1. után a Be. 803. § (5) bekezdés is]. A jogalkotó a vádejtés fogalmát a pótmagánvádas eljárás ezen eseteiben jogkövetkezményként, eljárási szankcióként alkalmazza.

[33] A vádejtés szabályai az ügyészi vádmonopólium, a váddal való rendelkezés elveiből vezethetők le. A Be. 539. § (1) bekezdése szabályozza az ügyészi vádejtést. Az ügyész az ügydöntő határozat meghozataláig kifejezett nyilatkozatával ejtheti a vádat, a vád ejtését pedig indokolni köteles [Be. 539. § (2) bekezdés]. A Be. 539. § (1) bekezdése alapján az ügyész ejti a vádat, ha a bizonyítás alapján arra a meggyőződésre jut, hogy *a)* a vád tárgyává tett cselekmény nem bűncselekmény, *b)* a bűncselekményt nem a vádlott követte el vagy *c)* a bűncselekmény nem közvádra üldözendő. A vád ejtését a bíróság köteles szem előtt tartani, ez esetben ügydöntő végzést hoz, melynek jogereje az ítéletével azonos [Be. 567. § (1) bekezdés *c)* pont]. Az ügyész tehát hallgatólagos módon nem ejtheti a vádat, hiszen indokolnia kell a vádejtést, és ezt nem teheti meg a büntetőeljárás során bármikor, csak az elsőfokú ügydöntő határozat meghozataláig [Be. 539. § (2) bekezdés].

[34] A vádejtés tartalmilag azon ügyészi meggyőződés kifejeződése, hogy a bűncselekmény nem közvádra üldözendő, vagy a bűncselekmény megvalósulása, illetve a terhelt bűnössége nem támasztható alá. Az ügyészi vád ejtése a gyakorlatban nem jelenti minden esetben az eljárás megszüntetését, amennyiben a jogszabály a sértett számára lehetőséget biztosít, hogy pótmagánvádlóként, magánvádlóként lépjen fel, akkor az eljárás folytatódhat [Be. 796. § (1) bekezdés].

[35] A Be. a pótmagánvádas eljárás elsőfokú szabályai között rögzíti, hogy a pótmagánvádló a vádat bármikor ejtheti, de a vád ejtését – az ügyésszel ellentétben – nem köteles indokolni. A bíróság az eljárást megszünteti, ha a pótmagánvádló a vádat ejtette vagy a mulasztását a vád ejtésének kell tekinteni [Be. 806. § (1)–(2) bekezdés]. A pótmagánvádló is juthat arra a meggyőződésre a bizonyítás során, hogy az általa emelt vád nem bűncselekmény, vagy azt nem a megvádolt személy követte el. Ebben az esetben indokolás nélkül kifejezett nyilatkozatával ejtheti a vádat.

[36] A Be. azonban meghatároz olyan pótmagánvádlói mulasztásokat, magatartásokat, amelyek bekövetkezése esetén – lényegében szankcióként – azokat vádejtésnek tekinti, amely együtt jár az elsőfokú eljárás megszüntetésével. Ilyen hallgatólagos vádejtésnek minősül, ha az előkészítő ülésen és az elsőfokú bírósági tárgyaláson a pótmagánvádló nem jelenik meg, és magát alapos okkal, előzetesen, haladéktalanul nem mentette ki, illetve a pótmagánvádlót azért nem lehetett idézni, mert lakcímének megváltozását nem jelentette be, vagy önhibájából olyan állapotban jelenik meg, hogy az eljárási kötelezettségeit nem képes teljesíteni, továbbá az eljárási cselekményről engedély nélkül távozik [Be. 801. § (3) bekezdés, 803. § (4) bekezdés]. A pótmagánvádló az előkészítő ülésről, illetve az elsőfokú bírósági tárgyalásról ismételt vagy súlyos rendzavarása esetén sem utasítható ki, illetve vezettethető ki, ha azonban a pótmagánvádló a rendzavarással nem hagy fel, és ezzel lehetetlenné teszi az előkészítő ülés vagy a tárgyalás jelenlétében való folytatását, úgy kell tekinteni, hogy a vádat ejtette [Be. 801. § (3a) bekezdés, 804. § (1) bekezdés].

[37] Mindezekből kitűnik, hogy a vádejtés alapja elsősorban azon ügyészi, illetve pótmagánvádlói meggyőződés, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, illetve azt nem a vádlott követte el. Az ún. hallgatólagos pótmagánvádlói vádejtés viszont nem ezt a vádlói meggyőződést fejezi ki, hanem a pótmagánvádló eljárási mulasztása, rendzavarása miatt alkalmazott szankció, amely a jogintézmény értelmezését dogmatikai szempontból kiszélesíti.

[38] A 2022. február 28-ig hatályos Be. rendelkezései között az elsőfokú eljárásban egyetlen olyan pótmagánvádlói mulasztás volt, amelyhez az eljárás megszüntetése kapcsolódott, de nem minősült a Módtv. hatálybalépéséig vádejtésnek.

Ez a vizsgált Be. 803. § (5) bekezdése, amely azt a mulasztást szankcionálja, amikor a pótmagánvádló kötelező jogi képviselete megszűnik, de a pótmagánvádló felhívásra nem rendelkezik új jogi képviselő kijelöléséről. A Módtv. 203. § *o)* pontjával 2022. március 1-jével hatályba lépett módosítás ezt a hiányosságot pótolva vádejtésnek minősíti a pótmagánvádló ezen magatartását is. Mindez illeszkedik a hallgatólagos vádejtés dogmatikájához, amely szerint az elsőfokú eljárásban egyes pótmagánvádlói mulasztások, rendzavarások hallgatólagos vádejtésnek minősülnek. A módosítás ebbe a logikába illeszkedően azonban továbbra is csak az elsőfokú eljárásban ad iránymutatást az elsőfokú pótmagánvádas eljárási szabály megalkotásával.

[39] Az Alkotmánybíróság utal a törvénymódosításhoz kapcsolódó indokolásra, amelyben a jogalkotó maga rögzítette, hogy „[a] jogalkalmazás során felmerült a pótmagánvádas eljárás egy részletkérdésével kapcsolatban egy jogértelmezési kérdés, amely miatt egyedi normakontroll-eljárás kezdeményezésére is sor került. A normavilágosság és a kiszámíthatóság érdekében célszerűnek mutatkozik annak normaszövegben való pontosítása, miszerint amennyiben a pótmagánvádas eljárásban a jogi képviselet megszűnik és a kitűzött határidőben a pótmagánvádló nem gondoskodik jogi képviseletéről, azt a pótmagánvádló vádejtésének kell tekinteni, egyúttal az eljárást meg kell szüntetni. Ez a rendelkezés érinti a 813. § (2) bekezdésében foglaltakat, hiszen erre figyelemmel a pótmagánvádlónak megtérítési kötelezettsége keletkezik a pótmagánvádló fellépése után keletkezett meghatalmazott védői díj és költség tekintetében is, hiszen vádejtés miatti eljárás megszüntetés esetén arra köteles."

[40] 2.3. Az Alkotmánybíróság – a Módtv. rendelkezésére is figyelemmel – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme kapcsán az alábbiakat állapította meg.

[41] A Be. 803. § (5) bekezdése másodfokú pótmagánvádas eljárásban való alkalmazhatósága kapcsán az Alkotmánybíróság a szabályozás két elemét tartotta szükségesnek kiemelni.

[42] Az egyik, hogy a Be. szabályozási koncepciójában a másodfokú eljárás alapvetően különbözik az elsőfokú eljárástól abban, hogy amíg az elsőfokú eljárásban a vádról, addig a másodfokú eljárásban az elsőfokú ítéletről kell a bíróságnak döntenie. Ennek következtében a Be. 604. § (1) bekezdése szerint a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet helybenhagyja, megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi. A hatályon kívül helyezéshez szükségszerűen kapcsolódik egy további rendelkezés az eljárásról: az eljárás megszüntetése vagy az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasító döntés. Az új eljárásra utasítás alapja a Be. 608. § (1) bekezdésében foglalt eljárási hiba lehet. Az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és

az eljárás megszüntetését a Be. az általános szabályok között a 607. § (1) bekezdésével rendezi, amely visszautal az 567. § (1) és (2) bekezdésére azzal, hogy az ott felsorolt esetekben a büntetőeljárást nemcsak meg kell szüntetni, hanem az elsőfokú ítéletet hatályon kívül kell helyezni. Az eljárás megszüntetésének általános okai a Be. 567. §-ában szerepelnek. A bíróság erről a jogszabályhely (1) bekezdése szerinti esetekben ügydöntő végzéssel, míg a (2) bekezdés szerinti esetekben nem ügydöntő végzéssel határoz.

[43] A Be. 567. § (1) bekezdésében szereplő eljárásmegszüntetési okok között a védejtés köréből csak az ügyészi védejtés szerepel. A pótmagánvádlói védejtés jogkövetkezményeként az eljárás megszüntetése mint speciális, külön eljárásban irányadó szabály értelemszerűen nem a Be. 567. § (1)–(2) bekezdéseiben, az általános rendelkezések között kapott helyet, hanem a pótmagánvádas eljárás szabályai között [Be. 806. § (2) bekezdésben, illetve a módosított 803. § (5) bekezdésben].

[44] A pótmagánvádas eljárás szabályozási sajátossága továbbá, hogy az elsőfokú eljárásban ezen, ún. hallgatólagos védejtésnek minősülő pótmagánvádlói magatartásokat (pl. ki nem mentett távolmaradás, önhibából olyan állapotban jelenik meg, hogy nem hallgatható ki) a másodfokú eljárásban, a fellebbezés visszavonásának kell tekinteni [Be. 810. § (1a)–(1b) bekezdés]. Ezen helyzetekben a szükséges következményeket a bíróság – speciális szabály hiányában – az általános rendelkezések alapján vonja le. A fellebbezések a Be. 587. §-a szerinti visszavonása a másodfokú eljárásban a Be. 458. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében azt eredményezi, hogy az elsőfokú bírósági határozat lesz a jogerős bírósági határozat. A pótmagánvádlói fellebbezés visszavonása tehát – amennyiben más nem fellebbezett – az elsőfokú ítélet jogerőre emelkedését eredményezi.

[45] Nem fűz ugyanakkor ilyen jogkövetkezményt a szabályozás a Be. 803. § (5) bekezdése értelmében az elsőfokú eljárásban elkövethető, jelen eljárásban vizsgált mulasztáshoz. Ha tehát a pótmagánvádló a kijelölt határidőben a bíróság felhívása ellenére a másodfokú eljárásban nem gondoskodik a jogi képviseletéről, a másodfokú eljárásban irányadó Be. 810. §-ában nincs olyan rendelkezés, amely alapján a mulasztását a fellebbezés visszavonásának lehetne tekinteni. Ez a hiányosság az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabályozási ellentmondás forrása.

[46] Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta azt is, hogy a hatályos szabályozás alapján a másodfokú eljárásra értelmezhető-e analógia útján a hallgatólagos védejtés azon elsőfokú szabálya [Be. 803. § (5) bekezdés], amely a pótmagánvádló tárgyalt mulasztásához (jogi képviselő kijelölésének elmulasztása) az eljárás megszüntetésének a szankcióját fűzi.

[47] Az elsőfokú pótmagánvádas eljárás szabályai között szerepel, hogy a pótmagánvádló a vádat bármikor ejtheti [Be. 806. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság szerint ez a szabály nem csupán azért nem alkalmazható a másodfokú pótmagánvádas eljárásban, mert azt a jogalkotó kifejezetten az elsőfokú pótmagánvádas eljárás szabályai között helyezte el. Nem alkalmazható azért sem, mert másodfokú eljárásban a vád ejtése az ügyész számára sem megengedett [Be. 539. § (2) bekezdés], méghozzá azért, mert a másodfokú bíróság már nem a vádról, hanem az elsőfokú bíróság ítéletéről határoz.

[48] Ezen szabályozási koncepcióval összhangban rendelkezett úgy a jogalkotó, hogy a másodfokú eljárásban a pótmagánvádló egyéb tárgyalt mulasztásait a fellebbezés visszavonásának kell tekinteni [Be. 810. § (1a)–(1b) bekezdés].

[49] Mindebből az Alkotmánybíróság szerint az következik, hogy a vádat a pótmagánvádló is csak az elsőfokú ügydöntő határozat meghozataláig ejtheti, illetve a tárgyalt mulasztását is csak eddig lehet vádejtésnek tekinteni.

[50] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy amennyiben a pótmagánvádló jogi képviselettel összefüggő, másodfokú eljárásban történt mulasztása az eljárás megszüntetése mellett az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését vonná maga után, akkor egy olyan elsőfokú ítélet semmisülne meg, amelyet szabályos, törvényes elsőfokú eljárásban hoztak, amelyben valamennyi eljárási szereplő teljesítette a Be.-ben előírt kötelezettségeit. Ezzel szemben a pótmagánvádló is csak a másodfokú eljárásban mulasztott, ezért akkor tisztességes az eljárás, ha a mulasztását – hasonlóan a pótmagánvádló egyéb mulasztásaihoz – az adott eljárási szakaszban szankcionálja a bíróság.

[51] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Be. 803. § (5) bekezdésében foglalt szabály analógia útján a másodfokú pótmagánvádas eljárásban nem alkalmazható. Szintén megállapította az Alkotmánybíróság, hogy ennek hiányában nincs egyéb olyan rendelkezése sem a hatályos Be.-nek, amelyet a pótmagánvádló konkrét ügyben tanúsított mulasztása kapcsán a bíróság az eljárás folytatásában segítségül hívhatna. A pótmagánvádló mulasztásának jogkövetkezményei ezáltal bizonytalanná, maga az eljárás pedig az abban részt vevők számára kiszámíthatatlanná válik.

[52] Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy további alkotmányos aggályok merülhetnek fel abban az esetben, ha a pótmagánvádló a jogi képviselő kijelölésével összefüggő mulasztását olyan másodfokú eljárásban tanúsítja, amelyben az elsőfokú ítélet ellen nemcsak a pótmagánvádló, hanem a vádlott is fellebbezést terjesztett elő. Rögzíti továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a harmadfokú pótmagánvádas eljárásban irányadó Be. 811. §-a sem tartalmaz olyan rendelkezést, amelyet

a pótmagánvádló hasonló mulasztása kapcsán a bíróság irányadónak tekinthetne, így ez a szabályozási probléma a harmadfokú eljárásban is fennáll.

[53] Az Alkotmánybíróság szerint így a szabályozás a jogalkalmazók számára nem hordoz egyértelműen felismerhető normatartalmat, és nem teszi ténylegesen lehetővé a jogalanyok számára, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák.

[54] Ezen körülmények miatt az Alkotmánybíróság nem tartja a bemutatott szabályozást a normatartalommal szemben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadóan támasztható követelményekkel összhangban állónak.

[55] 2.4. Úgy ítélte meg ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás és a jogbiztonság összhangja a kifogásolt jogszabályhely megsemmisítése nélkül, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával is orvosolható. A jogbiztonság sérelme ugyanis nem a szabályozásból, hanem éppen annak hiányosságából fakad.

[56] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[57] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntetőeljárási rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a pótmagánvádló azon mulasztásának a jogkövetkezményeit, amelyek jogi képviselő kijelöléséhez kapcsolódnak. Nem gondoskodott arról, hogy a Be. az eljáró bíróság és az eljárás résztvevői számára egyértelmű, és a büntetőeljárásból fakadó dogmatikai követelményekkel összhangban álló iránymutatást adjon ezen mulasztás jogkövetkezményeinek a levonására a másodfokú pótmagánvádas eljárásban.

[58] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik a pótmagánvádló konkrét mulasztása esetén a megfelelő jogkövetkezmények előre látható, kiszámítható alkalmazása.

[59] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Be. 810. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból fakadó következményeknek megfelelően a pótmagánvádló azon mulasztásának jogkövetkezményét, amikor a másodfokú eljárásban megszűnt jogi képviseletéről a bíróság felhívására a kitűzött határidőben nem gondoskodik. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. december 31-ig tegyen eleget.

[60] 3. Az Alkotmánybíróság mindezen körülmények figyelembevételével vizsgálta meg az indítványozó által a bűnügyi költség szabályozásának az alaptörvény-ellenességére vonatkozóan előterjesztett alkotmányos érvelést.

[61] A bűnügyi költség viselésének szabályozása a bíróság által hozott határozat tartalmához igazodik. A bűnügyi költségekre vonatkozó Be. 813. §-ának szerkezeti felépítése az eljárás egyes szakaszait követi. A pótmagánvádas elsőfokú eljárásra vonatkozó költségviselésnek az általános szabályozáshoz képest eltérő rendelkezéseit az (1)–(3) bekezdések tartalmazzák.

[62] A Be. 813. § (1) bekezdése szerint, ha a bíróság a vádlottat felmentette, vagy vele szemben az eljárást megszüntette, a pótmagánvádló viseli azt a bűnügyi költséget, amely fellépése után keletkezett, vagyis
- a Be. 145. § (1) bekezdésében foglalt költséget (az állam által előlegezett költség és díj, a terhelt, sértett, vagyoni és egyéb érdekelt, a kirendelt védő, valamint a törvényes és a meghatalmazott képviselő költsége és díja),
- az 576. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott bűnügyi költséget (hallássérült, vak, siketvak, beszédfogyatékos, nemzetiségi vagy a magyar nyelvet nem ismerő személy költsége).

[63] A vádlott meghatalmazott védőjének költségére és díjára külön rendelkezés vonatkozik. A Be. 813. § (2) bekezdése szerint „[h]a a vádat pótmagánvádló képviselte, és a bíróság a vádlottat az 566. § (3) bekezdésében (lásd a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése) meghatározott eset kivételével felmenti, vagy vele szemben az eljárást a pótmagánvádló vádejtése miatt megszünteti, a pótmagánvádló az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül – jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott meghatalmazott védőjének azon díját és költségét, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett." Ebben a bekezdésben szerepel az indítványozó által támadott azon rendelkezés, amelyből a (2) bekezdésében rögzített, a „pótma-

gánvádló vádejtése miatt" szövegrész megsemmisítését javasolta. [A (3) bekezdés a pótmagánvádló által fizetendő költségek arányosításáról szól.]

[64] A másodfokú eljárásra vonatkozó költségviselés eltérő szabályait a Be. 813. § (4) bekezdése tartalmazza, amely szerint „[a] másodfokú bíróság a pótmagánvádlót a másodfokú eljárásban felmerült bűnügyi költség viselésére és az ott felmerült, a (2) bekezdésben meghatározott díj és költség megtérítésére kötelezi, ha az elsőfokú bíróság határozata ellen kizárólag a pótmagánvádló fellebbezett, és a másodfokú bíróság a határozatot helybenhagyja". Ez a rendelkezés visszautal a pótmagánvádló vádejtése miatt megszüntetett elsőfokú eljárásban alkalmazandó rendelkezésre, amely szerint a meghatalmazott védő díját is meg kell térítenie a pótmagánvádlónak a fellépése után terjedő időszakra nézve. A másodfokú eljárás ezen szabálya szerint a másodfokú eljárásban felmerült ilyen költséget kell megtéríteni, ha a pótmagánvádló fellebbezett, de a másodfokú bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyja.

[65] Az indítványozó alkotmányos aggályai a Be. 803. § (5) bekezdésének a másodfokú pótmagánvádas eljárásban analógia útján történő alkalmazásához kapcsolódtak. Értelmezése szerint az előtte folyamatban lévő ügyben a Be. 813. § (4) bekezdése alkalmazása azért aggályos, mert a pótmagánvádló költségviselését csak abban az esetben teszi megállapíthatóvá, ha a bíróság az elsőfokú határozatot helybenhagyja. Ez utóbbira azonban a Be. 803. § (5) bekezdése alkalmazása esetén nem kerülhet sor, hiszen a felhívott rendelkezés az eljárás megszüntetését írja elő. Az eljárás megszüntetése esetén ugyanakkor a Be. szintén támadott 813. § (2) bekezdése alapján azonban nem írható elő a pótmagánvádló költségviselése, ha a megszüntetésre a pótmagánvádló vádejtése miatt került sor.

[66] Az indítványozó szerint a szabályozás indokolatlan különbséget tesz a büntetőigényének érvényesítéséhez előírt feltételről a bíróság felhívása ellenére sem gondoskodó pótmagánvádló és a kötelezettségeit maradéktalanul teljesítő pótmagánvádló között, utóbbit hozva indokolatlanul kedvezőtlenebb helyzetbe. Ez pedig az indítvány értelmében az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében szereplő törvény előtti egyenlőséghez való jogot sérti.

[67] Az indítványozó ezért a Be. 813. § „a pótmagánvádló vádejtése miatt" szövegrésze megsemmisítését kérte annak érdekében, hogy az eljárás megszüntetésére másodfokon alapot szolgáltató pótmagánvádlót is kötelezni lehessen a meghatalmazott ügyvédi díj és költségek megfizetésére.

[68] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a fentiekben megállapította, hogy a Be. 803. § (5) bekezdésében foglalt szabály a másodfokú pótmagánvádas eljárásban analógia útján nem alkalmazható, így az alapján nincs helye a pótmagánvádlónak

a jogi képviselő állításával összefüggő mulasztása esetén a másodfokú eljárás megszüntetésének.

[69] Rámutat továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a bűnügyi költségekről való rendelkezés szempontjából előkérdésnek számít a jelen határozatban részletezett jogszabályi hiányosság pótlása, vagyis a jogi képviselettel kapcsolatos pótmagánvádlói mulasztás következményeinek szabályozása. A költségek viseléséről ugyanis a tárgyalt pótmagánvádlói mulasztás jogkövetkezményeit megállapító és ezáltal az eljárás sorsáról rendelkező másodfokú bírósági határozat tartalma, típusa alapján lehet határozni. A jogalkotónak tehát a másodfokú eljárásban feltárt szabályozási hiányosság orvoslása keretében a költségviselés szabályozását is hozzá kell igazítania a pótmagánvádló mulasztása jogkövetkezményének a megállapításához.

[70] Az Alkotmánybíróság szerint továbbá a Be. 813. § (4) bekezdésének megsemmisítése szabályozási hiányossághoz, míg a Be. 813. § (2) bekezdés kifogásolt szövegrészének megsemmisítése – figyelemmel a Be. 567. §-ában szereplő megszüntetési okokra, amelyek általában nem vezethetők vissza a pótmagánvádló mulasztására, pl. elévülés, halál, kegyelem, a cselekményt jogerősen elbírálták – odavezetne, hogy a bíróság a pótmagánvádlóra terhelne olyan költségeket is, amelyek nem vezethetők vissza a neki felróható magatartásra.

[71] Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel a Be. 813. § (2) bekezdés „a pótmagánvádló védelmében” szövegrésze és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

[72] Az indítványozó azon kérelmének, hogy a támadott rendelkezések alkalmazását a folyamatban lévő eljárásban tiltsa meg, az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés elutasítása miatt nem adott helyt.

[73] 4. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k., előadó alkotmánybíró	*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k., alkotmánybíró	*Dr. Handó Tünde* s. k., alkotmánybíró
Dr. Horváth Attila s. k., alkotmánybíró	*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* s. k., alkotmánybíró	*Dr. Juhász Imre* s. k., alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[74] A jelen határozathoz, amelynek az előadója voltam, azért jelentettem be a párhuzamos indokolást, mert szerettem volna kötetlenebb formában kitérni azokra a kérdésekre, amelyek a döntést megelőző vitában felmerültek. A határozat ugyanis meggyőződésem szerint jó alkalmat ad arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett normavilágosság alkotmányos szempontjai és a szakjogi jogértelmezés közötti határvonalat megvizsgáljuk.

[75] A főhatározat tanúsága szerint az Alkotmánybíróság tagjainak többsége egyetértett előadó alkotmánybíróként képviselt azon álláspontommal, hogy nem egyszerű jogértelmezési kérdés annak eldöntése: a pótmagánvádló jogi képviseletének megszűnése és az újabb jogi képviselő kijelölésével kapcsolatos mulasztása milyen jogkövetkezményekkel jár a másodfokú eljárásban.

[76] Fontos utalni arra is, hogy a jogalkotó maga is igyekezett tisztázni a kérdést, annak során azonban az elsőfokú eljárásra fókuszált: módosította a Be. 803. § (5) bekezdését, és abban kifejezetten megjelölte a védejtést. Az új szabály fényében lefolytatott alkotmánybírósági eljárás során nyilvánvaló volt, hogy mivel a módosított szabály az elsőfokú pótmagánvádas eljárásra irányadó, alaposabb elemzésre, a másodfokú eljárás szabályrendszerében elvégzett jogértelmezésre van szükség annak megállapítására, hogy az elsőfokú szabály a másodfokú eljárásban felhívható-e.

[77] A testületi döntéshozatal során épp abban tértek el markánsan az álláspontok, hogy a másodfokú eljárás szabályozásából hiányzó rendelkezést elegendő-e a Kúriának szakjogi alapon, értelmezéssel pótolni, vagy az Alkotmánybíróság erőteljesebb eszközei szükségesek hozzá, mert a probléma súlyossága és a jogbiztonság követelményét sértő jellege folytán alkotmányos szintre emelkedik. Az Alkotmánybíróság többsége ezen utóbbi álláspont mellett tette le a voksát. A döntés szempontjait az alábbiakkal tartom szükségesnek kiegészíteni.

[78] A konkrét esetben a bizonytalanság egyik forrása az volt, hogy a Be. szabályozási rendszerében az elsőfokú eljárás szabályait a másodfokú eljárásban, a másodfokú eljárás szabályait pedig a harmadfokú eljárásban is alkalmazni kell, ha a törvény másként nem rendelkezik. Emellett a pótmagánvádas eljárás egy külön eljárás, amelyben az általános szabályokhoz képest eltérő, speciális szabályokra kell tekintettel lenni. A második bizonytalanságot okozó tényező pedig, hogy bevett és jól ismert dogmatikai fogalmakat (vádejtés, fellebbezés visszavonása) a pótmagánvádas eljárásban a jogalkotó szándéka szerint az általánostól ugyancsak eltérő tartalommal kell figyelembe venni és meghatározott esetekben vélelem alapján alkalmazni. Nem csoda tehát, ha a visszautaló szabályok ezen többszörösen összetett rendszerében az indítványozó bíró alkotmányos aggályokat vélt felfedezni.

[79] Nézzük a kérdést részleteiben. A Be. a pótmagánvádló mulasztásait az eljárás valamennyi szakaszában rá nézve hátrányos jogkövetkezménnyel sújtja. Első fokon a vádejtés (Be. 803. és 804. §), másodfokon a fellebbezés visszavonása (Be. 810. §) vélelmezett alkalmazását kell elszenvednie. A kettő közötti lényeges különbség, hogy vádejtés esetén az eljárás ítélet meghozatala nélkül, az eljárást megszüntető határozattal ér véget, míg a fellebbezés visszavonásánál az ítélet jogerőre emelkedik. Ezen különbségtételt az általános szabályok értelmében az magyarázza, hogy az ügyész a vádat az elsőfokú eljárás befejezéséig ejtheti. [Be. 539. § (2) bekezdés] Ha azonban a pótmagánvádló jogosítványait vizsgáljuk, a helyzet összetettebb.

[80] A Be. 803. § (5) bekezdése az elsőfokú pótmagánvádas eljárásban irányadó szabályként már 2022. március 1-jét megelőzően előírta: ha a pótmagánvádló elmulasztja, hogy a jogi képviselő pótlásáról gondoskodjon, az eljárást meg kell szüntetni. A jogalkotó ezt a szabályt a fenti dátummal kezdődően kiegészítette. A módosítás értelmében a pótmagánvádló ezen konkrét mulasztását úgy kell tekinteni, hogy a pótmagánvádló a vádat ejtette. A jogalkotó a módosítással az eljárás megszüntetésének ezen, vádejtésen alapuló esetét az elsőfokú eljáráshoz kötötte – mondhatnánk a Be. általános szabályai alapján. Nem ilyen egyértelmű a helyzet ugyanakkor a pótmagánvádas eljárás jogszabályi környezetében. A vád ejtése a pótmagánvádló számára ugyanis „bármikor" megengedett [Be. 806. § (1) bekezdés]. Ez a szabály vajon azt jelenti, hogy a pótmagánvádló – szemben az ügyésszel – a teljes büntetőeljárásban, tehát annak másod- és harmadfokú szakaszában is ejtheti a vádat? A Be. általános szabályai ennek ellentmondanak, hiszen a vád ejtését másod- és harmadfokon nem engedik meg. Emellett bizonytalanságot, sőt talán már önmagában is ellentmondást hordoz, hogy a pótmagánvádló számára a vád ejtését „bármikor" megengedő szabályt a jogalkotó

a pótmagánvádas eljárás elsőfokú szakaszára irányadó rendelkezések között helyezte el, nem pedig a pótmagánvádas eljárás egészére alkalmazandó, általános szabályai körében. Mindezen ellentmondást nem oldják fel, sőt inkább felerősítik a pótmagánvádas eljárás további szabályai azáltal, hogy a védejtést és annak jogkövetkezményeit a másod- és harmadfokú eljárási szakaszokban nem szabályozzák, azokról hallgatnak.

[81] Mindez pedig azért okoz további jogbizonytalanságot, mert a másod- és harmadfokú eljárási szakaszokban a vádhoz képest egy magasabb minőségbe lép át a terhelt bűnösségére vonatkozó bizonyosság, és már nem a vád, hanem a fellebbezéssel sérelmezett ítélet és az azt megelőző bírósági eljárás a felülbírálat alapja. Ebből az is következik, hogy az eljárás megszüntetése esetén a magasabb fokú bíróságnak szükséges rendelkeznie a felülbírálattal érintett ítélet sorsáról. Ennek hiányában az eljárás nem fejezhető be, nem fejeződik be. Ezen ítéletek sorsát a pótmagánvádas eljárás eltérő szabályai szintén nem rendezik. Így az eljáró bíró az általános eljárási szabályokhoz fordulhat segítségért? A Be. releváns 604. §-a az eljárás megszüntetése mellett az elsőfokú bírósági ítélet hatályon kívül helyezését írja elő. Ezt azonban a Be. 607. § (1) bekezdésében foglalt, az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezéséről szóló általános rendelkezés csak a Be. 567. §-ában rögzített okok fennállása esetén teszi lehetővé. Ezek között – minthogy az általános eljárásnak a pótmagánvádló nem szereplője – nem jelenik meg okként a pótmagánvádló valamely magatartása vagy éppen mulasztása.

[82] A Be. 803. §-a szerinti szabályok másodfokú alkalmazásának emellett ellentmondanak a pótmagánvádas eljárás egyéb szabályai is. Ezek ugyanis a pótmagánvádló valamennyi egyéb olyan mulasztása esetére, amelyek első fokon a vád ejtését vonják maguk után, a másodfokú pótmagánvádas eljárásban a fellebbezés visszavonása jogkövetkezményt rendelik alkalmazni. Teszik ezt meglátásom szerint azért is helyesen, mivel másodfokon már nem a vád, hanem az ítélet vitatható, amelynek adekvát eszköze a fellebbezés. A jogalkotó által megfelelőnek ítélt „szankció" tehát a másodfokú eljárásban a fellebbezés visszavontnak tekintése. Az erre irányadó szabályok azonban nem rögzítik azon, jelen alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló esetet, amikor a pótmagánvádló másodfokon nem gondoskodik a jogi képviselő pótlásáról.

[83] Nem csoda, ha a bíró nem tudja, hogy melyik úton induljon az értelmezésben: a védejtés szabályainak vagy a fellebbezés visszavonásának analógiáját válassza.

[84] Úgy vélem, hogy a logika nem kerek, akármerre indulunk. Miről beszélünk? Ha a pótmagánvádló jogi képviselete a másodfokú eljárásban megszűnik, és felhívásra nem jelöl új képviselőt, akkor joggal vélelmezhető, hogy érdektelenné vált

az eljárás továbbfolytatásában. Ha ugyanakkor a helyzet jogi következményeit kívánjuk levonni, akadályokba, joghézagokba ütközünk. Ha a védejtés logikai útján haladunk, akkor a Be. 806. §-ára támaszkodhatunk, amely a fentiek szerint már önmagában is ellentmondást hordoz. Ezen ellentmondásos tartalom engedi meg felhívni a Be. elsőfokú pótmagánvádas eljárásra irányadó 803. §-át a másodfokú eljárásban, amely ugyanakkor még mindig nem elégséges a fennálló jogi helyzet megoldásához. Szükség van ugyanis az eljárás befejezéséhez, a megszüntetéshez a Be. 607. §-ában, valamint a Be. 567. §-ában foglalt rendelkezésekre is, amelyek alkalmazása a fent kifejtettek szerint szintén bizonytalan. Mindemellett kínálkozik a másik lehetséges megoldás is: a Be. 810. § felhívása. Amennyiben ezen az úton próbálkozunk, meg kell állapítani, hogy a fellebbezés visszavonására vonatkozó szabály az alapul fekvő pótmagánvádlói mulasztásra vonatkozóan hiányzik, de lehet helye analógiának.

[85] A törvényhozó által nyitva hagyott kérdések megválaszolásának további, eddig nem említett szempontja, hogy a terhelt jogait az adott eljárásban vajon kellő módon figyelembe vettük-e. Mi lenne jobb neki, egy felmentő ítélet jogerőssé válása, vagy a vele szemben folytatott eljárás megszüntetése?

[86] A szabályozás hiányossága mindkét lehetőséget megvizsgálva megállapítható volt. Az így feltárt joghézag pótlása önmagában ugyanakkor nem lett volna az Alkotmánybíróság feladata. Gyakorlata szerint „[j]oghézag vagy a norma homályossága miatt alkotmányellenes helyzet csak akkor állapítható meg, ha a jogalkotási fogyatékosság az alkotmányos jogok vagy alkotmányos alapintézmények (mint pl. a bírói függetlenség) sérelmére vezet. A törvényhozó által nyitva hagyott kérdéseket a joggyakorlat válaszolja meg; értelmezésével a hézagokat kitölti. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó helyébe lépve a törvény által nyitva hagyott kérdéseket eldöntse, vagy a hiányokat pótolja.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 2003, 256, 266]

[87] Ennek megfelelően a jelen ügyben is egy további aspektus volt az, amely a kérdést az alkotmányossági probléma szintjére emelte. Ez pedig nem volt más, mint hogy a kétféle lehetséges megoldás alkalmazása egyaránt ellentmondásokkal volt terhelt, a két megközelítés összebékítése jogalkotói beavatkozás nélkül nem volt megvalósítható. Így a jogszabály céljával, valamint az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezés az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó segítsége nélkül nem volt meghatározható. Ezáltal emelkedett a szabályozási hiányosság kitöltését célzó szakjogi jogértelmezés alkotmányos normavilágossági kérdéssé. Minderre tekintettel vélte továbbá úgy az Alkotmánybíróság, hogy az eljárás az abban részt vevők számára ilyen jogszabályi környezetben kiszá-

míthatatlan, és ez a körülmény alapozta meg a jogbiztonság alkotmányos alapintézményének a sérelmét.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

[88] A többségi határozat 1. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását nem támogatom. Indokaim ezzel összefüggésben megegyeznek a dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleményének 1–4. pontjaiban foglaltakkal.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

[89] A többségi határozat rendelkező részének 2. pontjában foglalt elutasító rendelkezést támogatom, ugyanakkor az 1. pontban kimondott mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával és az ahhoz fűzött indokolás jelentős részével azonosulni nem tudtam.

[90] A rendelkező rész első pontjának indokolásával összefüggésben szeretném kiemelni, hogy a jelen ügyben érintett jogszabályi rendelkezéseket a jogalkotó felülvizsgálta, és a Be. 803. § (5) bekezdését kiegészítette a Módtv. 203. § *o)* pontjával, amely 2022. március 1-jétől hatályos (lásd: Indokolás [15]). A jelenleg hatályos rendelkezés értelmében ennek alapján védelejtésnek kell tekinteni, ha a pótmagánvádló a megszűnt jogi képviseletéről felhívás ellenére nem gondoskodik (hallgatólagos védelejtés).

[91] Úgy ítélem meg, hogy a Be. 803. § (5) bekezdésének a fentiekben ismertetett kiegészítése után már – az indítványozó által állított – jogbiztonság sérelme nem merül fel.

[92] Az 1. rendelkező részi ponttal kapcsolatos nemleges álláspontom további indokai megegyeznek a *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleményének 2–4. pontjaiban foglaltakkal.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye

[93] 1. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával. Kisebbségben maradva különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés]. Egyébiránt az indítvány elutasításával szemben – némileg eltérő hangsúlyozás mellett – nem lett volna ellenvetésem.

[94] 2. Álláspontom szerint az indítvánnyal támadott, illetve az Alkotmánybíróság által vizsgálat alá vont szabályozás alapján, nyomán avagy következményeként egyaránt nem állapítható meg – a határozat rendelkezése szerinti – alaptörvény-ellenesség. Nincs szó alkotmányossági kételyt ébresztő elmulasztott, illetve hiányzó szabályozásról. A meglévő szabályozás pótlását vagy javítását igénylő hiányérzet alapja nem valóságos joghézag. Nincs jogi hiányosság, az esetleges kérdésekre a válasz – korábban, s jelenleg is – szakjogi keretek között, törvényértelmezéssel megadható.

[95] 3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg. Előrebocsátom, hogy a szabályozási diszharmónia nem feltétlen jelenti, hogy van bestoppolást igénylő joghézag, kitöltésre váró űr. Elkerülve a joghézag fogalmának szemantikai csapdáját, álláspontom szerint a célzott/vágyott/igényelt szabályozás (illetve annak hiánya) önmagában nem jelenti azt, hogy joghézag van.

[96] Anélkül, hogy ezáltal eleve felmentés lenne adható a szabályozó (jogalkotó) számára, kijelenthető, hogy a szabályozás és a perjogi cselekvési lehetőség között nyilvánvaló az összefüggés. A kazuisztikus (szélső esetben rabulisztikus) szabályozás nyilvánvalóan csökkenti a perjogi mozgáslehetőséget, s egyben felelősséghárító magatartásra készteti az alkalmazóját, míg a kevésbé részletező (kevésbé kicsinyes, s inkább nagyvonalú) szabályozás növeli a perjogi aktorok cselekvési kompetenciáját, s egyben felelősségvállalásra késztet. Ehhez képest lehet

az is mondani, hogy a perjogi cselekvési autonómia (öntörvényűség/függetlenség) kérdése valójában nem az ez iránti elvárások csinosításának, csiszolásának, hanem a perjogi mozgáslehetőség terjedelmének (azzal egyenes arányban álló) függvénye.

[97] Mindez nem az *analogia legis* kérdése, hanem a jog és alkalmazója közötti kompetenciamegosztásé.

[98] Ehhez képest azt kell szem előtt tartani, hogy az adott aktor a perjogi cselekvése során kompetenciájában maradva láthatja el rendeltetésszerű feladatát, avagy ehhez rákényszerül kompetenciahatárának átlépésére. Valójában ez utóbbi esélye, illetve kockázata jelenti azt, hogy az ilyen perjogi cselekvés lehetősége önmagában kételyébresztő (alanyi kockázat), s egyben másfelől a létező szabály alkalmassága kétséges (tárgyi kockázat). Jelen esetben erről nincs szó.

[99] 4. Kétségtelen, hogy a támadott joghelyen – első látásra – van szabályozási diszharmónia. Másfelől kétségtelen az is, hogy ennek forrása az a szabályozás, ami lényeges eljárási jogintézmények (ún. vádejtés, fellebbezés visszavonása) esetében, az érdemi (hagyományos, megszokott) jelentéstartalom mellett elsétálva, csupán ezen jogintézmények eljárásjogi hatását használja, hasznosítja. Ennek láttán keletkezhet hiányérzet abban, aki (mint magam is) mind a vádejtés, mind a fellebbezés visszavonása esetében elvárja (megszokta) a vádigényre vonatkozó akarati megnyilatkozást (s mivel a vádló oldaláról lévén szó: a kifejezett és egyértelmű akarati megnyilatkozást).

[100] Az „úgy kell tekinteni, hogy vádat ejtette"; „hogy a fellebbezést visszavonta" fordulatok esetében azonban álláspontom szerint csupán nyelvi újdonságról van szó, ami hasonló az összbüntetés esetéhez (vö. „úgy kell meghatározni, mintha" Btk. 94. §). Vagyis jelen esetben valójában nem „hallgatólagos", „csendes" akaratmegnyilatkozásról van szó, hanem arról, hogy a szabályozó állam egy bizonyos eljárási magatartást eleve (egyoldalúan) valaminek tekint (quasi), mégpedig megdönthetetlen törvényi vélelemként. Ez az ún. „quasi szabályozási" technika tehát nem új, legfeljebb a büntetőeljárásban. [A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: korábbi Be.) előkészítői még azt a különbséget is éreztették, ami a „ha e törvény másképpen" avagy „másként szabályozza" fordulat között van.]

[101] A valóságban nem lehet szó vádejtésről avagy fellebbezés visszavonásáról, hiszen az arra jogosult nem nyilvánult meg ekként. Arról van szó, hogy a pótmagánvádló bizonyos eljárásbeli (perrendszegő, mulasztó) magatartásának valóságban megnyilvánulása esetére (következményként) a törvény kilátásba helyezi az igényérvényesítés perjogi lehetőségének kötelező megszüntetését. Olyan ma-

gatartásokról van szó, melyek egyike sem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak, aminek elvárása, illetve amitől való tartózkodás elvárása – vádlóról lévén szó – nem kifogásolható. A magatartások mibenléte és eljárási következménye pedig a pótmagánvádló számára előre látható, kiszámítható, tehát elkerülhető. Ez a valódi perjogi tartalma az adott szabályozásnak. Nem több, ám nem is kevesebb.

[102] Mindemellett álláspontom szerint analógiáról sem lehet beszélni. Analógia (legis) akkor van, ha amire van szabályozó akarat, arra nincs szabály, és a jog alkalmazója a hiányzó szabályt maga kutatja fel és importálja. Ha azonban a jogalkotó oda, ahol (arra, amire) nincs szabály, különböző módon (előre/vissza utalás, értelmező rendelkezés stb.) az adott törvény más helyén meglévő szabályt vonatkoztat, más helyén lévő szabályra mutat, akkor a jog alkalmazója – értelemszerűen – nem maradt szabály nélkül, nem magányos.

[103] Jelen esetben is erről van szó. A büntetőeljárási törvény – hagyományosan – a részek (fejezetek) között az ún. utaló rendelkezésekkel teremt fogalmi kapcsolatot, összefüggő szabályozást (elsősorban a felesleges ismétlések elkerülése végett).

[104] 5. Álláspontom indokai érdemben a következők. Egyetértek azzal, hogy a védejtés hagyományos, érdemi tartalmát külön kell tartani, érvelésben is meg kell őrizni akarati jelentéstartalommal (amint nincs quasi ítélet/bírói határozat, akként nincs quasi vád sem). Kétségtelen az is, hogy másod-, harmadfokon (elsőfokú ítélet meghozatala után) nincs (nem lehet) helye védejtésnek [Be. 539. § (2) bekezdés].

[105] A büntetőeljárási jog terén nem példátlan, ha egyazon jogintézménynek időnként eltérő joghatást tulajdonítanak. A védejtés iménti felfogása a védelv következetes érvényesítését tartja fontosnak, miáltal egyaránt biztosítéka mind az ügyészség váddal rendelkezési jogának, mind pedig az eljárási feladatok megoszlásának [vö. Be. 5. §, 6. § (1) bekezdés]. Eszerint a védejtés joghatása az eljárás kötelező megszüntetését vonja maga után, mivel az ítélethozatal egyik feltétele a vád. Ez a felfogása a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: Bp.), az 1973. évi I. törvény, a korábbi Be. és a jelenlegi Be. szerinti büntetőeljárásnak is (vö. Király Tibor: Büntetőeljárási jog, Osiris, Budapest, 2003. 656.).

Ugyanakkor a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény módosításáról szóló 1954. évi V. törvény és a büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet szerinti büntetőeljárás-felfogás az volt, hogy a vád joghatályos elejtése nem lehetséges, illetve annak nincs kötelező joghatálya a bíróságra.

[106] Ma tehát (hosszabb idő óta) az előbbi felfogás az uralkodó, amit – közjogi kötöttsége folytán – nem gondolok kikezdhetőnek. Ezért e tekintetben tehát egyetértek.

Lényeges az e felfogás mögött meghúzódó megfontolás tartalma, az ugyanis szétszálazza a szempontokat, miáltal kihangsúlyozza a perjogon kívülre mutató, illetve a kívülről, közjogi vonatkozással bíró érveket.

[107] Eszerint felsőbíróság előtt „a vád elejtését magában foglaló egyszerű jognyilatkozat a felsőbíróságot is a felmentés kimondására kötelezné: a legfontosabb bírói aktus tekintélye meg volna sértve, mert az elsőfokú ítélet olyannak tűnnék fel, mint amely a fél egyszerű akaratkijelentésével eltörölhető. De nem férne ez összhe a dolog természetével sem. A formális vád és a formális védekezés kimerítése után a feleknek nincs többé miről rendelkezniük. Mihelyt az ügy az ítélethozás szakába lép, az nem áll többé a felek rendelkezése alatt, hanem kizárólag a bírói hatalomkörében van.

A perorvoslat nem a vád ellen irányul, hanem az ítélet ellen, s elméletileg nincs más eredménye, mint hogy az elsőfokú bíróság ügydöntő határozatának ereje felfüggesztetvén, az ügy az egyik bíróról a másikra hárul át (devolutio). S bár a felső bíró előtti eljárás is kontradiktorice van szervezve, ez mit sem változtat a felek közbenjárásának lényegén, mely abban áll, hogy a felek az ítéletnek megváltoztatását szorgalmazzák.

Ha tehát a vádló a felső fokon ama meggyőződésre jut, hogy az eljárás nem folytatandó tovább: úgy a felmentés indítványozásában nem akadályozható ugyan, de ez nem érintheti a bíróságnak azt a jogát, hogy kizárólagos hatalmába átment ügyet az indítványtól függetlenül intézze el.” (Balogh J. – Edvi Illés K. – Vargha F.: A bűnvádi perrendtartás magyarázata I. k., Bp., Grill. Kkv., 1910. 237.)

[108] A közvád esetében tehát a vádejtés perjogi határideje valójában (illetve kétségtelen) nem perjogi szakkérdés. Alkotmányos alapról van szó, ugyanis a váddal közjogilag egy másik közjogi tényezőhöz kerül az igény, aki elől csak addig lehet elvonni, ha még nem döntött érdemben, különben biztosítani kell, hogy alkotmányos feladatát teljesítse. Ezért a felsőbíróság nem a vádról, hanem az első-, másodfokú ítéletről dönt. Ezzel összhangban másodfokon vádmódosításnak sincs helye [Be. 538. § (4) bekezdés]. Ennek így kell maradnia [vö. Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés első mondat záródordulata s 25. cikk (2) bekezdés első mondat kezdődordulata].

[109] 6. Ugyanakkor kétségtelen – eltekintve ennek hivatkozási arzenáljától –, hogy a pótmagánvád nem a vádmonopólium közjogi alapjának megtörése, hanem csupán perjogi korrekciós eszköze. Nem a közvádló alkotmányos helyzete ellenében, illetve kiegészítéseként, hanem a közvádló jogértelmezésével szemben s

a sértett perjogi érdekében indokolt a pótmagánvádló fellépési lehetőségének biztosítása (egyébként minden korban, vö. Bp. 42. §-ához fűzött indokolás).

[110] Ilyen intézmény léte nem alkotmányos elvárás (sehol sem). Ez esetben az állam Janus-arcú, mert annak az egyénnek a további vádlására ad a sértett számára perjogi lehetőséget, akinek esetében erre egyébként – az ügyészség útján – nem látott jogi lehetőséget. Ez esetben tehát lényeges, hogy ez az államilag biztosított póteszköz révén az állam valójában egy egyén „továbbvádlására", pontosabban bíróság általi döntés elérésére ad a sértettnek esélyt. (Ennélfogva a sértett pervádlói joga minőségében más, elkülönült a többi – feltétlen – sértetti jogtól.)

[111] Ehhez képest pedig eleve kérdéses, hogy ezen jogi esélynek a mikéntje olyan (elvárási) szintű kell legyen-e, mint amikor maga az állam vádolja az egyént. Az állam a pótmagánvád perjogi lehetőségének biztosításával egyoldalúan adott, s ennélfogva nem tartom alkotmányos kérdésnek, ha ezt feltételek között teszi, adott esetben a terjedelmet – bármely irányba – módosítja.

[112] Egy tekintetben nem lehet különbség. Amint egyfelől a közvádlás körében komoly – közjogilag is övezett – érdek fűződik a vádelv következetes érvényesítéséhez, akként erről a pótmagánvád esetében sem lehet lemondani. Ennek lényege, hogy a bíróság vád alapján ítélkezik; az ítélethozatal egyik – talán legfontosabb – feltétele a törvényes vád [Be. 6. § (1) bekezdés].

[113] 7. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a pótmagánvádló nem ügyész, ez érdemben részint azt jelenti, hogy vele szemben nincs (nem lehet) objektivitási elvárás, részint pedig azt, hogy perjogi magatartása hivatali keretek által nem szabályozott.

[114] Ezért elfogadható szabályozási módszer, amely lényeges percselekvések (mint vádejtés, fellebbezés visszavonása) joghatásának feleltet meg valójában perrendszegő magatartásokat (melyek ügyész általi elkövetése nyilvánvalóan ilyen joghatással nem járna, nem járhat). Ugyanakkor nem látom érdemi indokát annak, hogy ezen törvényszerkesztési szükségmegoldáson alkotmányossági erély érvényesítése történjen.

[115] Ez a törvényszerkesztési mód tehát szerintem nem analógia, hanem – amint imént kifejtettem – csupán ún. quasi szabályozási technika, s belefér abba, hogy az állam a pótmagánvád (anyagi és eljárásjogi) törvényi kereteit szabadabban határozhatja meg. Ideértve azt is, hogy bizonyos feltételek beállta esetében törvény erejénél fogva megszűnik a pótmagánvádló igényérvényesítésének további lehetősége.

[116] 8. Ehhez képest valójában abban sem látok eminens alkotmányossági kételyt, miszerint megoldatlan perjogi helyzet lenne, ha nem lenne kifejezett szabályozás a pótmagánvádló másodfokú perrendszegő magatartása okán beálló joghatás esetében, részint a meghozott elsőfokú ítélet, részint a fellebbező vádlott joghelyzetét illetően (később kifejtettek szerint valójában nincs is erről szó). Ennek aggályát a határozat indokolása rögzíti. Álláspontom szerint nem vezet alkotmányossági kételyhez önmagában az, hogy az igényérvényesítő – időközben, s törvény erejénél fogva – elveszti ebbéli jogosultságát. [Megemlítem, hogy nyilvánvalóan egyetértek azzal, hogy a határozat – önnön logikája szerint – nem csupán a másod-, hanem a harmadfokú eljárás kapcsán is hiányérzetet táplál; megjegyzem ez továbbvihető a felülvizsgálatra is; vö. Be. 815. § (6) bekezdés.]

[117] 9. A szabályozási kazuisztika azonban – álláspontom szerint – nem vezet, nem vezetett alaptörvény-ellenességet eredményező joghézaghoz. Egyrészt a büntetőeljárásban hagyományos megfontolás (meggondolás) – a *favor defensionis* elve folytán –, hogy csupán perjogi perfekcionizmus okán ne váljon indokolttá a megvádolt egyén eljárásban, eljárás alatt tartása. (Ennek számos jele felfedezhető abban, hogy eljárási szabálysértésként megoldódik olyan, ami jogerő után csak perújítási ok lehet.) Értelemszerű, hogy egy megvádolt személy esetében a vádejtés címén (kötelező) eljárásmegszüntetés érdemben több, mint bármely felmentés.

Ehhez képest nem értek azzal egyet, hogy olyan irányba legyen terelve a jog, ami azt a jogalkotói akaratot, ami a pótmagánvádló igényérvényesítésének megszűnésére vonatkozó, ahhoz képest igazítaná, hogy perjogilag mi maradna félbe.

[118] 10. Végül szeretném egyértelművé tenni, hogy nem tartom perjogi szabályozás függvényének a választ arra a kérdésre, miszerint mit kell tennie a bírónak, ha azt veszi észre, hogy nincs, illetve már nincs előtte vád (hasonlóképpen ahhoz – eltekintve a terhelt javára szóló rendkívüli jogorvoslástól –, ha a megvádolt személy elhunyt.)

[119] Alapvetően éppen a megvádolt személy (tehát az egyén) szempontjából látom indokoltnak kijelenteni, hogy abban a pillanatban, amikor a perben megüresedik a vád avagy a vádlott perjogi helye, akkor az érintett vádlott tekintetében, illetve esetében megszűnt minden további olyan eljárási cselekmény legitimitása és legalitása, ami ezt figyelmen kívül hagyja, illetve nem veszi tudomásul. Pont olyan, mint a beállt elévülés.

[120] Egy teendő van, az eljárást megszüntetni. Ennek jogi alapjai a következők.

[121] 11. A pótmagánvád (újbóli) bevezetésétől kezdve a Be. mindig tartalmazta azt az elvárást, miszerint a pótmagánvádló köteles gondoskodni jogi képviseletéről [korábbi Be. 56. § (4) bekezdés, 267. § (3) bekezdés, 312. § (3) bekezdés]. Ezzel egyidejűleg rögzítette, hogy amennyiben a pótmagánvádló jogi képviselete megszűnik, és záros határidőn belül a pótmagánvádló nem gondoskodik jogi képviseletéről, akkor az eljárást meg kell szüntetni [vö. korábbi Be. 343. § (2) bekezdés]. Utóbbi rendelkezést pedig a korábbi Be. 345. §, 385. §, 419. § rendelkezései folytán az elsőfokú bírósági eljárást követően a másodfokú, a harmadfokú bíróság eljárásában, valamint a felülvizsgálati eljárásban is alkalmazni kellett. Ez a jogalkotói akarat világosan kiolvasható volt az imént említett szabályok nyomán. Ezen eljárásmegszüntetés nem vádelejtés címén, hanem a törvény adta döntési jogkör alapján történt.

[122] Felsőbíróság esetében a jogorvoslati, felülbírálati, döntési jogkör egymással összefüggő, egymást feltételező, ám nem formális kapcsolatban állnak. Leglényegesebb része ennek az, hogy amennyiben van kifejezett döntési jogkör, akkor ez szükségképpen feltételezi, hogy van felülbírálati jogkör (akkor is, ha erre nincs kifejezett szabályozás), a felülbírálati jogkör biztosítása viszont nem feltétlen jelenti, hogy döntési jogkör is van (pl. súlyosítási tilalom). Jelen esetben a döntési jogkör a hatálybalépéstől kezdődően kifejezetten és kétségtelen adott: az eljárást meg kell szüntetni [vö. Be. 803. § (5) bekezdés]. Ez esetben a rendelkezés címzettje a bíróság, s álláspontom szerint valójában közömbös, hogy a törvény ehhez a döntési jogkörhöz, elődjétől eltérően egy quasi jogcímet odatett. Ettől a döntési jogkör ténybeli alapja nem változott, az változatlanul a perrendszegő magatartás.

[123] Az „úgy kell tekinteni, hogy a fellebbezését visszavonta" fordulat valójában ilyen értelmezési megfejtést sem igényel, mivel ez esetben a rendelkezés címzettje nem a bíróság. A bíróságnak a fellebbezés visszavonása joghatását kell alapul venni (beleértve azt is, miszerint a visszavont fellebbezés újból nem előterjeszthető).

[124] 12. Kétségtelen, hogy a hatályos Be. pótmagánvádlóra vonatkozó szabályozása – korábbitól eltérően – más szerkezetű. Nem az egyes eljárási szakaszokhoz rendelten, hanem külön fejezetbe elkülönülten szerkesztve szabályoz (vö. Be. CV. Fejezet). Ugyanakkor változatlan törvényi elvárás, miszerint pótmagánvádas eljárásban a sértett jogi képviselete kötelező [Be. 788. § (1) bekezdés]. Szintén változatlan, hogy a Be. CV. Fejezete szerinti szabályozás elején lévő, 787. § (1) bekezdése szerinti utaló rendelkezés nyomán minden, a pótmagánvádlói sajátképi fejezet szerinti szabályozási cím alá tartozó rendelkezés esetében vissza

kell térni, és egybe kell vetni a Be. más fejezeteiben lévő – a pótmagánvádlóra vonatkozóhoz képest általános – törzsrendelkezéseket.

[125] Figyelve arra is, hogy például pótmagánvádlóra vonatkozó fejezet szerinti harmadfokú bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezések (Be. 811. §) esetében a Tizenhatodik Részt, ennek folytán (617. §) a Tizenötödik Részt, ennek folytán (589. §) a Tizenharmadik–Tizennegyedik Részt is vertikálisan, s mindemellett ezekhez illesztve horizontálisan a pótmagánvádlóra vonatkozó Fejezet szerinti megfelelő rendelkezéseket is egybe kell olvasni. Ezt jelenti az, miszerint a pótmagánvádas eljárásban valójában nem a Be. CV. Fejezet szerinti rendelkezéseket, hanem a Be.-t kell alkalmazni „a CV. fejezetben foglalt eltérésekkel" [vö. Be. 787. § (1) bekezdés].

[126] 13. Mindezek alapján lehet azt mondani, hogy amennyiben a törvény alapján nincs vád, illetve azt kell vélelmezni, hogy nincs vád, akkor az eljárást meg kell szüntetni, mert ez végső sorban abba az alapvető rendelkezésbe ütközik, miszerint a bíróság vád alapján ítélkezik [Be. 6. § (1) bekezdés]. Eltekintek attól, hogy a Be. 803. § (5) bekezdésétől milyen törvényi utalószabályok nyomán lehet eljutni a Be. 6. § (1) bekezdéséhez.

[127] 14. Megemlítem ugyanakkor, hogy ettől a kérdéstől különálló, önmagában lévő az a dilemma, miszerint mit kell tenni akkor, ha a pótmagánvádló a Be. 806. § (1) bekezdése adta jogával élve – nem csupán az elsőfokú határozat előtt, hanem bármikor – elejti a vádat. A korábbi Be. a pótmagánvádló vádelejtési jogáról kifejezetten nem rendelkezett, csupán arról, hogy a vádat nem terjesztheti ki [vö. korábbi Be. 343. § (6) bekezdés]. Ehhez képest értelemszerű volt, hogy a korábbi Be. 236. §-a folytán („a pótmagánvádló a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyész jogait gyakorolja") a 311. § (1) bekezdése alapján a pótmagánvádló is az elsőfokú ítélet meghozatala előtt ejthette el a vádat.

[128] A Be. 806. § (1) bekezdése viszont – függetlenül attól, hogy e rendelkezés hol van – félreérthetetlenül kimondja, hogy a pótmagánvádló a vádat „bármikor" elejtheti. E törvényi rendelkezés indokoltsága (eltérő indokolás hiányában) értelemszerűen abban áll, hogy a pótmagánvádló részére vádolási esélyt biztosító állam számára nyilvánvalóan minden időben („bármikor") perdöntő jelentőségű, ha a közvetlen sérelmet szenvedő (a pótmagánvádló) részéről bekövetkezett az érdekmúlás (ilyen közvádló esetében fogalmilag nem jön szóba).

[129] Ez olyan szempont, ami – eltérően a közvád, illetve a közvádló esetétől – a pótmagánvádló számára másodfokon (és harmadfokon) is elfogadhatóvá teszi a vádejtést.

[130] 15. E törvényi rendelkezés értelmezése, illetve következménye alkotmányossági kételyt nem vet fel. Egyrészt a „bármikor” fogalmának terjedelme értelemszerűen eleve korlátos azáltal, hogy jogerő beálltával a vádigény kimerül, a vád pályafutása véget ér; tehát jogerő után már nincs mit elejteni. Másrészt miután erről a sajátképi CV. szerinti fejezetben nincs tovább szó, így a másod- és harmadfok esetében nyilvánvalóan be kell térni az adott (érintett) eljárási szak szerinti törzsszabályhoz.

[131] Ehhez képest:

– a Be. 607. § (1) bekezdése szerint a másodfokú bíróság az 567. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott esetben az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti; az 567. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti ok pedig az, ha az ügyészség a vádat ejtette; ezen ok esetében egyrészt a Be. 802. §-a alapján a pótmagánvádló általi joggyakorlás értelemszerűen megfeleltethető az ügyészségével, másrészt nyilvánvaló, hogy a másodfokú bíróság ezen döntési jogköre ezáltal adott, a Be. CV. fejezete pedig abban, az általánostól eltérő szabályt ad, hogy meddig lehet vádat ejtenie a pótmagánvádlónak;

– a Be. 625. § (1) bekezdése szerint a harmadfokú bíróság a másodfokú bíróság és az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti a 607. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben; a 607. § (1) bekezdése pedig – az imént hivatkozott szerint – az 567. § (1) bekezdés *c)* pontjára visszamegy.

[132] 16. Ekként – álláspontom szerint és eltérően a többségi álláspontól – valójában sem a támadott, illetve rendelkező rész szerinti jogintézmény, sem annak joghatása, sem a szabályozás hiányossága (ún. joghézag) címén nincs alapja a jogállamiság érdekében jogbiztonsági követelmény iránti elvárás megfogalmazásának. A szabályozás szerkezetileg kétségtelen szerteágazó, ám fogalmisága, a normatartalom, a döntési jogkör megismerhető, rendezett a bíróság, az ügyészség és az eljárásban részt vevő személyek számára egyaránt.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

[133] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.

[134] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti jogalkotói mulasztás megállapítását csupán az Alaptörvény 24. cikk (2) pontjában meghatározott indítványozók kezdeményezhetik. Ezzel kapcsolatosan a testület elsőként a 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatában mutatott rá, hogy „az Abtv. 2012. január 1-jei hatálybalépése óta annak 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség.” (Indokolás [62])

[135] Ezt követően az Alkotmánybíróság – többek között a 3135/2013. (VII. 2.) AB határozatában – megerősítette: „Az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés szabályozását, és döntéseiben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja.” (Indokolás [19])

[136] Ekként ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére a bírónak sincs jogszabályi lehetősége {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [2]; 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]; 3217/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [24]; 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [11]; 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [19]; 3136/2018. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [15]; lásd még pl. 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, 3180/2020. (V. 21.) AB végzés, valamint a legutóbbi gyakorlatból pl. 3358/2021. (VII. 28.) AB végzés}.

[137] Ennek ellenére az indítvány tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy az indítványozó bíró jogalkotói mulasztás megállapítását kéri, annak ellenére, hogy az indítvány rendelkező része megsemmisítésre irányul. Ebből a szempontból nézve tehát az indítványt az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján mint nem jogosulttól származót, vissza kellett volna utasítani, ahogy ezt tette az Alkotmánybíróság más hasonló – fentebb említett – ügyekben is. Az Alkotmánybíróság indítványozók között nem tehet különbséget, a korábbi precedensértékű döntésekkel szemben a gyakorlat ily módon történő kitágítása egyértelműen hátrányos helyzetet teremt, és ez a diszkrimináció tilalmába ütközés lehetőségét is felvetheti, amelyet az Alkotmánybíróságnak különösképpen szem előtt kellene tartani. Továbbá megjegyezném azt is, hogy az indítvány egyszerű jogértelmezési problémát vet fel, amelynek megoldása kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

[138] 2. Problémásnak találom továbbá a mulasztás megállapítását amiatt is, hogy éppen jelen ügy kapcsán végezte el a jogalkotó az érintett rendelkezések felülvizsgálatát, amelynek eredményeként (ahogy a többségi határozat is utal rá a [15] bekezdésben) a Be. 803. § (5) bekezdését kiegészítette a Módtv. 203. § *o)* pontjával, amely 2022. március 1-jétől hatályos. Ezen rendelkezés értelmében védelejtésnek kell tekinteni, ha a pótmagánvádló a megszűnt jogi képviseletéről felhívás ellenére nem gondoskodik (hallgatólagos védelejtés). Álláspontom szerint a fenti módosítással a jogbiztonság sérelme nem merül fel, a törvényi szabályozás koherens, az értelmezés és alkalmazás a jogalkalmazó számára problémát nem vet fel.

[139] 3. A Be. a CV. fejezetében szabályozza a pótmagánvádas eljárás (speciális) szabályait. A 787. § (1) bekezdése szerint e törvény (általános) rendelkezéseit a pótmagánvádas eljárásban az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ez alapján a jogalkalmazó számára az általános szabályok alkalmazását írja elő a jogalkotó, amennyiben különös szabályt ezen eljárás vonatkozásában nem állapít meg. Ez a megoldás nem egyedi eset, a Be.-ben szabályozott külön eljárások mindegyikében ez a (működő) koncepció.

[140] Álláspontom szerint így egyáltalán nem aggályos a pótmagánvádas másodfokú és harmadfokú eljárás során értelemszerűen alkalmazni az általános szabályokat.

[141] Ezen jogalkotói szándék érhető tetten például a 812. §-ban írtak kapcsán is, tekintve, hogy a hatályon kívül helyezés eseteit a pótmagánvádas eljárásban nem is nevesíti, ebben az esetben szintén az általános szabályokhoz kell visszanyúlni.

[142] Ugyanezen elvek mentén szabályozza a jogalkotó a pótmagánvádas eljárásban a bűnügyi költség viselésére vonatkozó szabályokat is, a szabályozás e tekintetben sem hordoz magában értelmezési nehézséget. A bűnügyi költség viselésére vonatkozó általános szabályokon túl a külön eljárásban csak a speciális rendelkezések kerültek megjelölésre.

[143] A fent írtak szerint nem értek egyet a többségi határozat azon megállapításaival, amelyek szerint a Be. 803. § (5) bekezdésében foglalt szabály a másodfokú pótmagánvádas eljárásban nem alkalmazható, és a pótmagánvádló mulasztásának jogkövetkezményei kiszámíthatatlanná teszik az eljárást a felek számára. Álláspontom szerint a külön eljárásoknak a jelenleginél részletesebb szabályozása a Be. túlszabályozásához vezethet, amely felesleges. Nem beszélve arról, hogy a pótmagánvádas eljárás szabályozásába történő effajta beavatkozás a Be. (különösképpen a külön eljárásokra vonatkozó) koncepcióját bontja meg.

[144] Megjegyezném továbbá, hogy az esetleges harmadfokú pótmagánvádas eljárásban felmerülő lehetséges (értelmezési) problémákat a többségi határozat egyáltalán nem fejti ki. Az ott irányadó szabályozás említése nem elégséges a többségi határozatban felvetett hiányosságok megalapozására.

[145] 4. Az igazságügyi miniszter megkeresésre adott válaszában is rávilágít arra, hogy a Be. egészén átívelő utaló szabályrendszer sem eredményez jogbiztonságot sértő és alapul fekvő ügyben diszkrimináció tilalmába ütköző értelmezési lehetőséget. Álláspontom szerint – azon túl, hogy a törvényi szabályozás koherens – az indítvány nem vet fel alapvető alkotmányossági kérdést.

[146] 5. A többségi határozat 2. pontjában lévő elutasító rendelkezést támogattam, ugyanakkor a fentebb írtakra figyelemmel 1. pontban kimondott mulasztásban történő alaptörvény-ellenesség megállapítását nem, azt szükségtelennek tartom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[147] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 3.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/3684/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 87. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2022. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Juhász Imre, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Szabó Marcel* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó magánszemély az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság a kúriai végzés meghozatalát követő, folyamatban lévő aláírásgyűjtési eljárás felfüggesztéséről is rendelkezzen, mert annak alapja egy alaptörvény-ellenes bírói döntés.

[2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzményeként a szervező magánszemélyként országos népszavazásra javasolt kérdést nyújtott be 2021. július 21. napján a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB), a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 3. § (1) bekezdése szerinti hitelesítés céljából.

[3] Az NVB a Magyar Közlönyben 20/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával (a továbbiakban: NVB Határozat) az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Ország-

gyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?" népszavazásra javasolt kérdést az Nsztv. 11. § (1) bekezdése alapján hitelesítette. Az NVB Határozat megállapította, hogy a kérdés az Alaptörvényben, valamint az Nsztv.-ben megfogalmazott követelményeknek megfelel.

[4] 1.2. Az I., II. és III. rendű kérelmezők (így az I. rendű kérelmező is, aki jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) külön-külön eljárva bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az NVB Határozat ellen, kérték annak megváltoztatását, és a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását.

[5] Az I. rendű kérelmező (a jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) a felülvizsgálati kérelem jogalapjaként az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának megsértését jelölte meg. Előadta, hogy a hivatkozott rendelkezés kizárja az országos népszavazás kezdeményezését nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tekintetében, ugyanakkor Magyarország és a Kínai Népköztársaság között megállapodás jött létre a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról, amelyet a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2018. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Fudan tv.) hirdetett ki, elismerve a nemzetközi szerződés kötelező hatályát.

[6] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikkében a felek vállalják, hogy biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének a támogatását, a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáért Magyarország nevében az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium), a Kínai Népköztársaság részéről pedig a Fudan Egyetem felel. A Fudan tv. szerinti Megállapodás végrehajtásának következő lépése a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Alapítványi tv.), amely a vagyonkezelői alapítvány létrehozásáról, működésének vagyonjuttatással, támogatással, adománnyal történő segítéséről szól.

[7] Az Alapítvány feladata a Fudan Egyetem magyarországi létrehozása, működtetése. Az indítványozó álláspontja szerint azáltal, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére vonatkozik, egy érvényes és eredményes, „igen" többséggel záruló népszavazás következtében az Alapítványi tv.-t az Országgyűlésnek hatályon kívül kellene helyeznie, ami közvetlenül érinti a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását.

Rámutatott, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés nem csupán összefüggésben áll a nemzetközi kötelezettségvállalással, hanem annak elfogadásának és végrehajtásának útján valósulhat meg, így az Országgyűlés jogalkotói szerepének mellőzése önmagában is a vállalt kötelezettség sérelmét jelenti. Álláspontja szerint az Alapítványi tv. a megvalósítás kereteit biztosítja a Fudan tv. szerinti Megállapodás általános céljainak és több, konkrétan meghatározható együttműködési elemének. Érvelése szerint ebből az következik, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés közvetlen kapcsolatban van a Fudan tv. szerinti Megállapodással, az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése pedig nyilvánvalóan felvetné a nemzetközi szerződés megváltoztatását, feltételeinek, végrehajtásának az újratárgyalását, de akár a felmondás lehetőségét is, ami az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjába ütköző, ezáltal népszavazásra nem bocsátható.

[8] 1.3. A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésével az I–III. rendű kérelmezők érintettségét megállapította, az általuk benyújtott felülvizsgálati kérelmeket érdemben vizsgálta mind a népszavazásra javasolt kérdésnek az alaptörvényi tilalomba ütközése [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pont], mind annak egyértelműsége kérdésében, és megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelmek nem megalapozottak, ezért az NVB Határozatot – az Nsztv. 30. § (1) bekezdése alapján – helybenhagyta. A Kúria döntésében azt is rögzítette, hogy a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) perbelépés iránti kérelmet nyújtott be, a kérelmezők pernyertességét kívánta érdekeltként támogatni, amely kérelmet a Kúria 6. sorszámú végzésével elutasította.

[9] 1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a kúriai eljárás során – a kérelmezők pernyertességének elősegítésére – az Alapítvány és a Kormány érdekeltként perbelépési kérelmet nyújtott be, azonban a Kúria a Knk.I.40.792/2021/6. számú és a Knk.I.40.793/2021/6. számú végzésekben a kérelmeket elutasította. Az indítványozó szerint a Kúria tévesen értelmezte az Nsztv. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény perbelépésre vonatkozó rendelkezéseit, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a Kormány és az Alapítvány nem léphetett perbe a pernyertességét elősegítve, ugyanis a szabályrendszer az érdekeltként történő perbelépési kérelem kapcsán nem tartalmaz korlátozó vagy kizáró rendelkezést. A Kúria a Kormány és az Alapítvány tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő alapvető jogát is megsértette, amikor a perbe érdekeltként nem engedte be őket. Az indítvány szerint az érdekeltkénti perbelépési kérelmek megtagadásával a Kúria a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapvető jog részelemének tekinthető fegyveregyenlőség

alkotmányos elvét is megsértette, mert önkényes jogértelmezés és jogalkalmazás útján fosztotta meg a Kormánnyal és az Alapítvánnyal történő együttes perbeli jogérvényesítés lehetőségétől.

[10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja szerinti alaptörvényi tilalommal összefüggésben hivatkozott arra, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésében elvi tartalommal megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti tilalom megsértését nem a nemzetközi szerződés létrehozásához vezető szerződéskötési folyamatban keletkező megállapodásra, hanem törvénnyel vagy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozóan kell vizsgálni", valamint hogy „[a] népszavazásra javasolt kérdés bírósági felülvizsgálata során a Kúriának akkor is magából a kérdésből kell kiindulnia, ha a kérelmezők egyes megállapodásokat és egyes felsőoktatási intézményeket a kérelmükben annak ellenére azonosként kezelnek, hogy tényszerűen különböző megállapodásokról és különböző felsőoktatási intézményekről van szó".

[11] Az indítvány szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az is megalapozza, hogy a Kúria nem fordított kellő figyelmet a népszavazási kérdés egyértelműségének alkotmányos vizsgálatára, ezáltal egy olyan kérdés népszavazásra bocsátását hagyta jóvá, ami álláspontja szerint sérti a népszavazási kérdés alkotmányosságára vonatkozó követelményeket. A népszavazási kérdés egy magánjogi jogalany magánjogi jogviszonyait érinti, mivel tevékenységére, alapító okiratban meghatározott céljaira, vagyoni viszonyaira egy esetleges érvényes és eredményes népszavazás kihatással lenne. Az indítványozó szerint a népszavazási kérdés a jogalkotó oldaláról sem egyértelmű: mert nem egyértelmű, hogy a törvény hatályon kívül helyezése mellett más jogalkotási kötelezettsége az Országgyűlésnek felmerül-e. A választópolgári egyértelműség követelményének sem felel meg, az alábbiak szerint. A törvény hatályon kívül helyezése nem a Fudan Egyetem magyarországi létrehozását akadályozza meg, hanem az Alapítvány jelenleg közjogilag korlátozott vagyonjogi jogviszonyait módosítja, úgy, hogy a közjogi kötöttségeket hatályon kívül helyezi. A Kúria egy olyan kérdést talált egyértelműnek, amely bizonytalan állapotot teremt, és amely szembemegy az Alaptörvény jogállamisági követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].

[12] 1.5. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyi minisztert.

[13] Az igazságügyi miniszter a megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy „a Kormány a Fudan Hungary Egyetem Alapítványról szóló népszavazás során

kifejezendő népakaratot tiszteletben tartja”. Ugyanakkor az alábbiakra mutatott rá. A Kormány a tárgyi kúriai felülvizsgálati eljárásban nem kívánt részt venni, így perbelépési kérelmet sem nyújtott be. Kiemelte, hogy a népszavazási kérdés egy magánjogi jogalany magánjogi viszonyait érinti, továbbá az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésével számos sarkalatos törvényi rendelkezéssel meghatározott garanciális – a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást és az állami alapító jogait biztosítani hivatott – törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezésére kerülne sor. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az Alapítványt a Fővárosi Törvényszék bejegyezte, amely döntés 2021. április 18-án jogerőre emelkedett, így az Alapítvány magánjogi jogalanyisága fennáll. Jogalkotói oldalról a népszavazás tárgyát képező Alapítványi tv. deregulációja nem vonja maga után az Alapítvány megszűnését, amire viszont a választópolgár okkal következtethetne a népszavazásra javasolt kérdés jellegéből, megfogalmazásából.

II.

[14] Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott, érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXVIII. cikk (1) 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.”

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani
[…]
d) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről;”

III.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.

[16] 2. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében (a továbbiakban: Abv.) áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcso-

latos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. Az Abv. azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (választópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz" (Indokolás [20]). Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal {lásd: Abv., Indokolás [21]; megerősítette: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [18]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [13]}.

[17] 3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzést az indítványozó jogi képviselője 2021. december 8-án vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt az indítványozó személyesen 2022. január 19-én, határidőben nyújtotta be. A Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja. A Kúria döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs [Nsztv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

[18] 4. Az indítványozó nemcsak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert a kúriai eljárásban I. rendű kérelmező volt [Abtv. 27. § (2) bekezdés *a)* pont].

[19] 5. Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt kritériumainak részben eleget tesz.

[20] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor következetes gyakorlatot követ a tekintetben is, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani" {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; továbbá lásd még például: 3066/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az indítványozó nem e kivételes körre alapította a panaszát.

[21] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszában hivatkozott, a perbelépési kérelmet elbíráló kúriai végzést beadványához

nem csatolta, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kifejezetten nem kérte. Egyebekben a megsemmisíteni kért, Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzésnek ezen perbelépési kérelem elbírálása nem képezte a tárgyát, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet [perbelépés iránti kérelem mikénti elbírálása] érdemben nem vizsgálta, figyelemmel arra, hogy az indítványozó valójában nem a saját, hanem más alapjogának sérelmére hivatkozva kifogásolta azt, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti feltételnek.

[22] Az indítványozó a Knk.I.40.792/2021/10. számú kúriai végzést azért is kifogásolta, mert a Kúria az indítványozó álláspontja szerint az eljárása során az NVB Határozat szerinti népszavazás alkotmányosságát érdemben nem vizsgálta megfelelően, így az NVB Határozatot helybenhagyó döntésével mind az Alapítvány, mind a választópolgárok számára – így az indítványozó számára is – jogbizonytalanságot teremt. Álláspontja szerint a népszavazási kérdés célja és tartalma nem egyértelmű, szemben a Kúria döntésében foglaltakkal. Az indítványozó tartalmilag tehát a népszavazási kérdést hitelesítő kúriai döntés kapcsán az egyértelműség követelményének [Nsztv. 9. § (1) bekezdés] fennállását vitatta.

[23] Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés egyértelműségének vizsgálata a Kúria hatáskörébe tartozik (vö. Abh1., Indokolás [28]). Ezt a vizsgálatot a Kúria elvégezte, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet sem vizsgálta érdemben.

[24] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a továbbiakban kizárólag a Knk.I.40.792/2021/10. számú, az NVB Határozatot helybenhagyó kúriai végzés kapcsán, az alábbi összefüggésben vizsgálta.

[25] A felülvizsgálati eljárásának mint az Nsztv.-ben rögzített jogorvoslati eljárásnak a tárgya a hitelesíteni kért kérdés alkotmányosságának és törvényességének a vizsgálata volt. Az indítványozó jelen ügyben alapjogi sérelmet állított (a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog sérelmére hivatkozott), továbbá beadványában a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése kapcsán kifejezetten hivatkozott a döntés elvi tartalmára, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti (tiltott népszavazási tárgykör) alaptörvényi tilalom fennállásának kérdését is vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is nyomatékkal kíván utalni arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül. A jelen ügyben ezt a kivételességet az állított alapjogi sérelem (tisztességes bíró-

sági eljáráshoz való jog sérelme) alapozza meg. Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az indítványozó által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadási ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. A Kúria a kifogásolt végzésében nemcsak a hitelesíteni kért kérdés törvényességét, de annak alkotmányosságát is vizsgálta a felülvizsgálati kérelem keretei között. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadó (vö. Abh1., Indokolás [28]).

[26] *7.* Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.

[27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a népszavazásból kizárt, tiltott tárgykör a közvetlen hatalomgyakorlás és a népszavazáshoz való jog mint politikai alapjog alaptörvényi korlátja is egyben [mind a népszavazást kezdeményező(k) és azt támogatók, mind az azzal egyet nem értők tekintetében], vagyis a népszavazás mint kivételes hatalomgyakorlás természetéből fakadó sajátos alaptörvényi védelem alatt áll, hogy kizárt tárgykörben ne lehessen népszavazást tartani.

[28] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja {pl. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh2., Indokolás [30]}. Az Alaptörvény 28. cikke pedig az alkotmánykonform értelmezés követelményét támasztja az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerinti tiltott tárgykörök tekintetében (vö. Abh2., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek annak vizsgálatát tekintette, hogy a Kúria az Alaptörvény tiltó rendelkezését [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pont] értelmező döntése során alkotmánykonform módon, az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, hogy a hitelesíteni kért kérdés népszavazásból kizárt tárgykört érint-e, ezzel összefüggésben a kifogásolt hitelesítő döntés a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti tilalom sérelmére vezethet-e.

[29] 8. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

[30] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

[31] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi (tartalmi) elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt, Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe. Ebben az alkotmányossági kérdésben az Alkotmánybíróságnak el kellett végeznie a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát (vö. Abh1., Indokolás [29]).

[32] 2. A Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzésében a népszavazási kérdés egyértelműsége mellett (amely a korábban kifejtettek szerint jelen alkotmányossági vizsgálatnak nem tárgya) azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjába ütközik-e a népszavazásra javasolt kérdés.

[33] A Kúria ebben a körben lényegében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. év május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény), valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) vizsgálata alapján az Eljárási tv. szerinti jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésből eredhet olyan kötelezettség, amelyre nézve az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti tilalom fennállását vizsgálni kell. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a népszavazásra javasolt kérdés nem áll közvetlen kapcsolatban a Fudan tv. szerinti Megállapodással mint kötelező hatályú nemzetközi szerződéssel, továbbá nincs olyan, a népszavazási kérdéssel érintett, az Alapítványi tv. szabályozási tárgyát érintő kötelezettségvállalást tartalmazó nemzetközi szerződés, amelyet az Alaptörvény és az Eljárási tv. szerint megkövetelt jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) kihirdetett volna (a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem közötti, 2021. április 27-én kelt Stratégiai Együttműködési Megállapodás nem tekinthető ilyennek), ezért a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítése nem ütközik az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti tilalomba.

[34] A Kúria – a jogi szabályozási környezet részletes bemutatása mellett – tehát kiemelte, hogy az Alapítványi tv. nem a Fudan tv. szerinti Megállapodás megvalósítási kereteit biztosítja, azzal közvetlen összefüggés nem áll fenn. A szervező által feltenni javasolt kérdés nem érint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget, az Alapítványi tv.-nek egy esetleges érvényes

és eredményes, „igen" többséggel záruló népszavazás folytán bekövetkező hatályon kívül helyezése nem vetné fel a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint kötelező hatályú nemzetközi szerződés megváltoztatását vagy felmondását.

[35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kúria sem vitatta, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás kötelező hatályú nemzetközi szerződésnek minősül. Az Eljárási tv. értelmében „nemzetközi szerződés: más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, Magyarország számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több egymással összefüggő okmányba foglalták-e;" [Eljárási tv. 2. § *a)* pont]. A nemzetközi szerződés létrehozására a miniszterelnök ad felhatalmazást, míg a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása a Kormány vagy a miniszterelnök felhatalmazása alapján történik [Eljárási tv. 5. § (1) és (2) bekezdés]. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet (kihirdető jogszabály) tartalmazza [Eljárási tv. 7. § (2) bekezdés].

[36] 3. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mind a választójog, mind a népszavazáshoz való jog a népfelség elvéből következő alkotmányos alapjogok. A demokratikus hatalomgyakorlásban való részvétel módja szerint ugyan megkülönböztethetünk közvetett és közvetlen részvételi formát, azonban mind a választójog gyakorlásának, mind a népszavazáshoz való jog gyakorlásának célja a népképviselet érvényre juttatása. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése a két hatalomgyakorlási formát nevesítve írja elő, hogy „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja" {3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [18]}.

[37] 4. Az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései alapján a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ebből következően a népszuverenitást – főszabály szerint – az Országgyűlés juttatja kifejezésre, ugyanakkor a demokratikus hatalomgyakorlásnak része az is, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a választópolgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek (Abh2., Indokolás [23]). Az Alaptörvény 8. cikke a közvetlen hatalomgyakorlás két típusát különbözteti meg: egyrészt a kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés által kötelezően elrendelendő népszavazást, másrészt a köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére

nem kötelezően elrendelendő (fakultatív, mérlegelésen alapuló) népszavazást. Utóbbi esetén a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükséges eleme, a népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik. A népszavazás elsődleges célja, hogy törvényhozási kötelezettséget vagy meghatározott tartalmú jogalkotástól való tartózkodást határozzon meg az Országgyűlés számára, azonban fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés mérlegelésén múlik, hogy elrendeli-e a népszavazást, azt kikényszeríteni semmilyen formában nem lehet. Amennyiben az Országgyűlés elrendeli a népszavazást, az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező, ennyiben tehát hatalmát ez a közvetlen hatalomgyakorlási forma is korlátozza (vö. Abh2., Indokolás [24]).

[38] 5. Az országos népszavazás tárgya az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése szerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése pedig felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben nem lehet országos népszavazást tartani (Abh2., Indokolás [25]). Nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pont]. Az Alaptörvény alapján ilyen tiltott tárgykör a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja tehát a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése tekintetében népszavazási tilalmat állapít meg.

[39] Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében a nemzetközi jog azon forrásai, amelyek nem minősülnek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak, jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé {3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [20]}. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint nemzetközi szerződést Magyarországon a Fudan tv. hirdette ki, ekként az a magyar jogrendszer részét képezi. A vállalt, jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást mint a politikai alapjogok gyakorlását.

[40] 6. A népszavazás elsődleges célja, hogy jogalkotási kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára (Abh2., Indokolás [32]). A vizsgált esetben az országos népszavazásra javasolt kérdés nem jogalkotásra, hanem az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezésére irányul, vagyis a hatályos jogi szabályozási környezet ilyen irányú megváltoztatását célozza.

[41] 7. Az Alkotmánybíróságnak ebből következően az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának az Alkotmánybíróság által a jelen határozat IV/5. pontjában (Indokolás [38] és köv.) feltárt alaptörvényi tartalmából következően azt kellett vizsgálnia, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás alapján az Alapítványi tv.-nek mint a népszavazásra javasolt kérdés által hatályon kívül helyezni kért törvénynek a Fudan tv. szerinti Megállapodásban vállalt nemzetközi kötelezettséggel, valamint az annak végrehajtását célzó jogi szabályozási környezettel mi a viszonya, az Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget, vagy annak teljesítését (végrehajtását) érinti-e.

[42] A Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés mint sajátos nemzetközi együttműködési megállapodás tartalmi vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki. Az Országgyűlés a Fudan tv.-nyel felhatalmazást adott Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kötelező hatályának elismerésére (Fudan tv. 1. §). Az Országgyűlés a Megállapodást a Fudan tv.-nyel kihirdette (Fudan tv. 2. §). A Megállapodás olyan kétoldalú akaratmegegyezésen alapul, amelynek tárgya és rendeltetése Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatása (Fudan tv. 3. §).

[43] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 1. Cikke a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatásáról szól. Rögzíti, hogy a Felek biztosítják a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatását a kölcsönös érdeklődésre számot tartó területeken, különösen a gazdaságtudományok, társadalomtudomány és informatika képzési területeken. Továbbá a Felek kijelentik, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban rendelkezésre álló akkreditációja keretében adja ki a felsőoktatási fokozatot adó okleveleket a Fudan Egyetem magyarországi képzéseiben részt vevő hallgatóinak.

[44] A Fudan tv. szerinti Megállapodás 2. Cikke meghatározza a Fudan Egyetem jogi státuszát. Rögzíti, hogy a Fudan Egyetem a Kínai Népköztársaságban államilag elismert, Shanghai tartományi jogú városban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény. A Felek megállapítják továbbá, hogy a Fudan Egyetem által jelen megállapodás alapján Magyarország területén folytatni kívánt képzés a Kínai Népköztársaság által államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek, a képzésre tekintettel kiállított oklevél a Kínai Népköztársaság által államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó oklevélnek felel meg. A Felek megállapítják és kijelentik, hogy a Fudan Egyetem a Magyarországon történő működéshez a származási ország jogrendszere szerint szükséges jogi felhatalmazással rendelkezik. A Fudan tv. szerinti Megállapodás 3. cikke meghatározza a Megállapodás végre-

hajtásáért felelős szerveket (Magyarország nevében a Minisztérium, a Kínai Népköztársaság nevében a Fudan Egyetem). A Fudan tv. 4. cikke értelmében a Felek a jelen Megállapodást és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik, továbbá Magyarország mindent megtesz annak érdekében, hogy a Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi eljárásokat 2019. február végéig lefolytassa.

[45] A Fudan tv. indokolása hangsúlyozza, hogy „a törvény célja a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló Megállapodás kihirdetése". Az indokolás rögzíti, hogy a Fudan Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem közötti együttműködés tárgyában Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a tárgyalások lezárultak. A tárgyalási folyamat lezárását követően a Megállapodás szövegét a Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium a miniszterelnök elé terjesztette. A Megállapodás szövegének végleges megállapításához szükséges miniszterelnöki jóváhagyás a Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi felsőoktatási tevékenységének támogatásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 132/2018. (X. 30.) ME határozatban került közzétételre.

[46] 8. A Fudan tv. szerinti Megállapodást mint a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződést követő jogi szabályozási környezet vizsgálata körében a Kúria is rámutatott az alábbiakra.

[47] A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról szóló 64/2020. (VIII. 14.) ME határozat az Eljárási tv. 5. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazást megadta.

[48] A Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozatban [a továbbiakban: 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat] a Kormány egyetértett a Magyarország Kormánya és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyar egyetem létrehozásának előkészítéséről szóló együttműködési megállapodás bemutatott szövegével. Felhatalmazta az innovációért és technológiáért felelős minisztert vagy az általa kijelölt személyt a megállapodás bemutatott szövegének – jóváhagyás fenntartásával történő – végleges megállapításá-

ra. Felhívta a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki. Jóváhagyta a megállapodás kihirdetéséről szóló kormányrendelet tervezetét, és elrendelte a megállapodás szövegének végleges megállapítását követően annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetését.

[49] A Kúria kiemelte, hogy az 1549/2020. (VIII. 17.) Korm. határozat alapjául szolgáló megállapodás a Kúria előtt nem ismert, kihirdető jogszabályban még nem jelent meg. Ilyen előzmények után a stratégiai együttműködési megállapodás megkötéséről a Fudan Egyetemmel című 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozattal [a továbbiakban: 1186/2021. (IV. 21.) Korm. határozat] a Kormány felhívta a Budapest Diákváros megvalósításáért, valamint a Fudan Egyetem részvételével alapítandó magyarországi felsőoktatási intézmény működési környezete kialakításáért felelős kormánybiztost, hogy – szükség szerint az általa kijelölt személy útján – gondoskodjék a Magyarország Kormánya és a Fudan Egyetem között kötendő stratégiai megállapodás (a továbbiakban: Stratégiai Együttműködési Megállapodás) Kormány nevében történő aláírásáról. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás aláírása megtörtént, azt a Kormány a honlapján kínai, angol és magyar nyelven nyilvánosságra hozta. Ennek 3. és 7. pontja foglal magában az I. rendű kérelmező által hivatkozott tárgyköröket. A Kúria ugyanakkor a korábban kifejtettek szerint úgy foglalt állást, hogy az nem minősül a Bécsi Egyezmény vagy az Eljárási tv. szerinti jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésnek.

[50] 9. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodást a Felek (Magyarország Kormánya, a Fudan Egyetem és a Fudan Magyarország Kft.) 2021. április 27-én aláírták. A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 8. pontja értelmében az a Felek kölcsönös aláírása napján lép hatályba. Továbbá előzményként az alábbiakat rögzíti: a megállapodásokat követő szoros kapcsolat eredményeként a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének megkezdésével kapcsolatosan közös oklevelet adó MBA/MF képzésről szóló szándéknyilatkozatot írt alá a Magyar Nemzeti Bank, a Budapesti Corvinus Egyetem képviselőivel 2018. október 5-én. A képzés elvégzésével a BCE *„Master of Business Administration"* oklevelet, a Fudan Egyetem *„Master of Economics in Finance"* oklevelet ad. A Fudan Egyetem jelenleg, mint külföldi egyetem Magyarországon, rendelkezik működési engedéllyel, és a Budapesti Corvinus Egyetemmel egy *double degree* programot hozott létre, melynek jelenleg már három évfolyama kezdte meg a tanulmányait. 2019. december 16-án a Minisztérium és a Fudan Egyetem között szándéknyilatkozat aláírására került sor, melyben a felek kölcsönösen megerősítették elkötelezettségüket a felsőokta-

tási kapcsolatok elmélyítése tárgyában. Továbbá 2021 februárjában a Minisztérium szándéknyilatkozatot kötött a Kínai Népköztársaság oktatási minisztériumával a Fudan egyetem támogatásáról egy magyar egyetem létrehozására a magyar jog alapján, Magyarországon.

[51] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás 1. pontja értelmében a Felek egyetértenek, hogy a Fudan Hungary Egyetem (a továbbiakban: Egyetem), megvalósítva a magyar és kínai kormányok közös oktatási célkitűzéseit, támogathatja és segítheti a magyar felsőoktatás képzési színvonalának növelését. A Magyar Kormány vállalja, hogy az Egyetem számára egy vagyonkezelő alapítványon keresztül biztosítja a területet, a működőképes campust és az egyéb létesítményeket, azaz benyújtja az ennek megvalósításához szükséges törvényjavaslatot az Országgyűlés elé (Stratégiai Együttműködési Megállapodás 3. pont). A Magyar Állam – az Egyetem Fudan Egyetemmel közösen történő létesítése céljából – létrehoz egy vagyonkezelő alapítványt, amelyhez a Fudan Egyetem csatlakozik. Az Alapítvány magyar felsőoktatási intézményként létrehozza az Egyetemet, melynek tulajdonosa és fenntartója az Alapítvány lesz [Stratégiai Együttműködési Megállapodás 7. pont].

[52] 10. A 2021. június 24-én kihirdetett, a népszavazásra javasolt kérdéssel érintett Alapítványi tv.-t az Országgyűlés a gazdaság-, társadalom-, természet- és orvostudományi képzési területek, ezen keresztül az innovatív vállalkozásokat támogatni kész magyar felsőoktatási intézményrendszer és környezetének megerősítése, a képzést folytató oktatók, kutatók, tanárok, valamint a képzésben részt vevők támogatása érdekében alkotta meg.

[53] Az Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket az Alapítvány közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására. Az Alapítvány célja – többek között – a magyar felsőoktatás gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében felsőfokú végzettségi szintet igazoló oklevél kiadására jogosult, kollégiummal rendelkező felsőoktatási intézmény (a továbbiakban: Intézmény) létesítése és fenntartása, felsőoktatási tevékenység ellátása érdekében, a magyar nemzet, valamint az Intézményben képviselt országok népei közötti szorosabb oktatási, kulturális kapcsolatok ösztönzése céljából [Alapítványi tv. 2. § (1) bekezdés]. Az Alapítványi tv. 9. §-a sarkalatossági záradékot tartalmaz.

[54] Az Alapítványi tv. indokolása kiemeli, hogy a Kormány az Egyetem működési és fenntartási modelljéről hozott döntésében rendelkezett egyrészt az Egyetem fenntartójaként létrehozásra kerülő Alapítvány alapításával kapcsolatos felada-

tokról, másrészt az alapításhoz és működéshez szükséges állami vagyon biztosításával kapcsolatos feladatokról. Az indokolás rámutat, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény rendelkezéseire figyelemmel a vagyonjuttatásra e törvény rendelkezéseivel kerül sor.

[55] 11. Az Alkotmánybíróság a korábban kifejtettek szerint megállapította, hogy a Fudan tv. szerinti Megállapodás nemzetközi kötelezettségvállalás létesítésének szándékával megalkotott jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződés, ami nemzetközi kötelezettségvállalást tartalmaz (a Fudan Egyetem támogatása a Magyarországon folytatni kívánt képzés érdekében).

[56] A népszavazásra javasolt kérdés az Alapítványi tv. tartalmát teljes egészében közvetlenül érinti (annak hatályon kívül helyezését célozza). Az Alapítványi tv. a Fudan Egyetem magyarországi tevékenységével összefüggésben a Fudan Hungary Alapítvány létrehozásáról rendelkezett, annak tárgyi és szervezeti alapját megteremtette, az Alapítvány részére átadásra kerülő, állami tulajdonú ingatlanok meghatározásával, az Alapítványi tv.-ben meghatározott közérdekű célok érdekében [Alapítványi tv. 1. § (1) bekezdés, 5. §, 6. § és 9. §]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy az Alapítvány magánjogi jogalanyisága a jogerős bírósági bejegyzést követően fennáll.

[57] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a Fudan tv. szerinti Megállapodást mint jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződést az abból fakadó kötelezettségek végrehajtásának választott módját közvetlenül érinti, azzal szoros kapcsolatban van, az a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti kötelezettségvállalással (a Fudan Egyetem magyarországi oktatási tevékenységének támogatása) összefüggésben az Alapítvány részére történő vagyonjuttatás végrehajtását célozza. A Fudan tv. szerinti Megállapodásból fakadó kötelezettségek végrehajtásával közvetlen összefüggésben áll az, hogy az Alapítványi tv. hatályban van-e, vagy azt népszavazás eredményeként hatályon kívül helyezik-e. A népszavazással hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség választott végrehajtási formáját tartalmazza, és hatályon kívül helyezése a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés szerinti célok védelmét és az abból fakadó kötelezettségek végrehajtását – figyelemmel a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban foglaltakra is – közvetlenül érinti.

[58] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti népszavazási tilalom tárgyában – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – a vizsgált esetben az alaptörvényi tilalom szempontjából nem annak van jelentősége, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás az Eljárási tv. vagy a Bécsi Egyezmény szerinti olyan nemzetközi szerződésnek minősül-e, amelyet az Eljárási tv.-ben meghatározott jogszabály kihirdetett (ez jogalkotási útra tartozó kérdés), hanem annak, hogy a népszavazási kérdéssel hatályon kívül helyezni kért Alapítványi tv. a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint jogszabályban kihirdetett és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződés végrehajtását célozza, figyelemmel a Kúria döntésében is feltárt, szintén a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint nemzetközi szerződés végrehajtását célzó, egymásra épülő komplex jogi szabályozási környezetre is.

[59] Az érvényes és eredményes népszavazás (az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése) a fentiek szerint a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben (Fudan tv. szerinti Megállapodás) vállalt kötelezettségek végrehajtása tekintetében arra közvetlenül kihatna (lerontaná azt). Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjának alaptörvényi tartalmából következően – szemben a Kúria döntésében foglaltakkal – nincs alkotmányos jelentősége annak, hogy az Alapítványi tv.-nek egy esetleges érvényes és eredményes, „igen" többséggel záruló népszavazás folytán bekövetkező hatályon kívül helyezése felvetné-e a Fudan tv. szerinti Megállapodás mint kötelező hatályú nemzetközi szerződés megváltoztatását vagy felmondását.

[60] Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés jelen esetben az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja értelmében tiltott tárgykörbe tartozó kérdésnek minősül. A Kúria tehát olyan népszavazási kérdés hitelesítését hagyta helyben, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik.

[61] Az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének

a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet. A preventív kontroll az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben azzal a korláttal jár, hogy adott esetben a Kúria hitelesítő döntését követően a választópolgárok már aláírásukkal támogatták a kérdést, és arról az Alkotmánybíróság döntését követően (utólag) derül ki az, hogy alaptörvényi tilalomba ütközött. A választópolgári akarat (ami az aláírásokban ölt testet) figyelmen kívül hagyása épp a mondott preventív alkotmányos jogvédelemből kell, hogy következzen.

[62] Az Alkotmánybíróság ezen szempontok alapján rámutat, hogy a Kúria az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja szerinti tiltott tárgykört érintő, alapjogi relevanciával bíró jogértelmezése során az Alaptörvény 28. cikke szerinti alkotmánykonform értelmezés követelményét a fentiek szerint figyelmen kívül hagyta, döntése *contra constitutionem* önkényessé vált, ami a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezte. A Kúria *contra constitutionem* jogértelmezésével összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül az, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

[63] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény-védelmi funkciójából következik, hogy érvényre kell juttatnia az Alaptörvényben védett értékeket, illetve tilalmakat {vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [70]; Abh2., Indokolás [42]}.

[64] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának elvi tételeként az alábbiakat emeli ki.

[65] A jogszabályban kihirdetett nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségvállalások és azok teljesítése (végrehajtása) tekintetében az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást.

[66] Az indítványozónak az eljárás felfüggesztésére vonatkozó kérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívhatja fel a bíróságot, a kúriai döntés meghozatalát követő eljárás felfüggesztésére az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége.

[67] Mivel a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik, ezért a kérdésről az Országgyűlés országos népszavazást nem rendelhet el.

V.

[68] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[69] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, mely utóbbit az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.

[70] A határozat rendhagyó indítványkezeléssel, illetőleg értelmezéssel, az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz funkciójától némileg eltérően, de az Abtv. 28. § (1) bekezdése által lehetővé tett módon és érveléssel összhangban vizsgálja a bírói döntés *contra constitutionem* önkényessé válását.

[71] A határozat fentiek szerinti alkotmányértelmezését az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tárgykörre vonatkozó, imperatív jellegű alkotmányos tilalom érvényesülése érdekében és az Alkotmánybíróság jogállására, illetőleg általános hatáskörére vonatkozó szabály, az Abtv. 2. §-a alapján fogadtam el. A választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásához a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéséből eredő alkotmányos elvárás és követelmény ugyanis a népszavazás teljes folyamatában lehetővé, valamint szükségessé tette ennek az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló eszköznek a Kúria hitelesítésére is kiterjedő kivételes alkalmazását.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

[72] A többségi határozatot nem támogattam az alábbiak miatt.

[73] 1. Álláspontom szerint téves a határozat azon megállapítása, amely szerint a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek nemzetközi jogi relevanciája van, és ezért ütközne a népszavazás tilalomba.

[74] 1.1. A Fudan tv.-nyel kihirdetésre került Magyarország és a Kínai Népköztársaság között a Fudan Egyetem magyarországi működéséről szóló nemzetközi szerződés.

[75] A Fudan tv.-nyel Magyarország a Fudan Egyetem magyarországi működésének támogatására adott elvi engedélyt [lásd a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (1) bekezdés *a)* pontját]. E törvény alapján a Fudan Egyetem kínai akkreditációja birtokában 2019-ben megkezdte magyarországi működését.

[76] Ez a nemzetközi szerződés (illetve a Fudan tv.) bár kijelöl végrehajtásért felelős szerveket, egyben arról is rendelkezik, hogy a szerződő felek e szerződést és az abból fakadó intézkedéseket saját nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik alapján teljesítik és értelmezik.

[77] 1.2. 2021-ben a magyar kormány határozatot hozott arról, hogy együttműködési megállapodást kíván kötni a – Magyarországon már *Master of Economics in Finance* oklevelet adó szakot működtető – Fudan Egyetemmel egy közösen lét-

rehozandó felsőoktatási intézmény létrehozásáról [1186/2021 (IV. 21.) Korm. határozat]. Ezt a célt szolgálta az a magánjogi szerződés (Stratégiai Együttműködési Megállapodás), amely a Magyar Kormány, a Fudan Magyarország Kft. és a Fudan Egyetem között jött létre, és egy olyan önálló magyarországi felsőoktatási intézmény (Egyetem) létrehozásáról szólt, amely magyar akkreditációval rendelkezik, magyar diplomát ad ki, és tevékenysége során szorosan együttműködik a Fudan Egyetemmel. A Fudan Egyetem számára azt a kötelezettséget is tartalmazta e magánjogi szerződés, hogy a létrehozandó Egyetemen folyó oktatás minőségéért a Fudan Egyetem felelősséget vállal. Ezt követte az Alapítványi tv., amely Alapítvány majd az új egyetem fenntartásáról is gondoskodni fog közérdekű vagyonkezelőként. A tárgyi népszavazási kérdés e törvényt támadja.

[78] 1.3. A fentiekből az alábbi konklúziók vonhatók le.

[79] 1.3.1. A Fudan tv.-nyel kihirdetett Megállapodás nemzetközi szerződés jellegét az eljárás során mindenki elismerte, ezzel szemben a többségi határozat indokolása csak állítja, de nem magyarázza meg, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás és az Alapítványi tv. miért és mennyiben szolgálja a Fudan tv.-nyel kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtását.

[80] A Stratégiai Együttműködési Megállapodás megkötésekor az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Magyar Kormány képviseletében járt el (ezt maga a Stratégiai Együttműködési Megállapodás is tartalmazza), de a Fudan Egyetem saját jogán, és nem a Kínai Népköztársaság képviseletében vett részt a szerződés megkötésében (ennek megfelelően nincs is utalás nemzetközi közjogi viszonyra vonatkozó képviseletre a Stratégiai Együttműködési Megállapodás személyi részében). Ezen túlmenően pedig egy Magyarországon bejegyzett Kft. (Fudan Magyarország Kft.) is szerződő partner, amelynek nemzetközi közjogi jogalanyisága szintén hiányzik.

[81] A képviselet egyértelmű hiányán túlmenően a nemzetközi közjog által a jogalanyok vonatkozásában megkívánt feltételek sem teljesülnek. Jogalanyok lehetnek ugyanis az államok, egyes nemzetközi szervezetek (pl. Egyesült Nemzetek Szervezete) és sajátos szabályok szerint magánszemélyek (pl. a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához jogorvoslatért forduló személyek).

[82] A fentiekből következik, hogy a Stratégiai Együttműködési Megállapodás vonatkozásában a nemzetközi jogi dogmatika szerint nincs szó nemzetközi szerződésről, így az annak alapján meghozott Alapítványi tv.-re vonatkozó inkriminált kérdés értelemszerűen nem eshet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt népszavazási tilalom alá.

[83] 1.3.2. A többségi határozat szerinti narratívát gyengítik a Stratégiai Együttműködési Megállapodásra mint nemzetközi szerződésre vonatkozó alábbi tartalmi kérdések/felvetések is.

[84] A Fudan Egyetem magyarországi státusát rendező nemzetközi jogi szerződés egyáltalán nem rendelkezik magyarországi egyetem alapításáról, továbbá végrehajtásának nem része az új egyetem alapítása, és legfeljebb közvetett összefüggés mutatható ki a Fudan Egyetem magyarországi működése és az Egyetem létrehozása között.

[85] A többségi határozat a Stratégiai Együttműködési Megállapodás előzményeként a Fudan Egyetemen folyó képzésre vonatkozó szándéknyilatkozatokat (a Magyar Nemzeti Bankkal és a Corvinus Egyetemmel, illetve az Egyetem létrehozására vonatkozó, a Minisztérium és a Kínai Népköztársaság Oktatási Minisztériuma között) említi, ugyanakkor nem hivatkozik a Magyar Kormány és a Kínai Népköztársaság közötti nemzetközi szerződésre és az azt kihirdető Fudan tv.-re.

[86] Felmerülhetett volna – a többségi határozatban és a Stratégiai Együttműködési Megállapodásban előzményeként hivatkozott – a Minisztérium és a Kínai Népköztársaság Oktatási Minisztériuma között az Egyetem „támogatására" 2021 februárjában aláírt szándéknyilatkozat nemzetközi szerződésként való identifikálása, de ezt a szándéknyilatkozatot a többségi határozat nem vizsgálta.

[87] Megjegyzem, a többségi határozat döntést meghatározó fogalmai, úgymint a „végrehajtás szolgálata" és a „közvetlen összefüggés", az Alaptörvényben nem szerepelnek. Ezzel kapcsolatban, illetve ezen túlmenően is a többségi határozat nem léphetett volna át a Bécsi Egyezmény vonatkozó rendelkezésein sem.

[88] A fentiek alapján a többségi határozatból – kétséget kizáró módon – nem állapítható meg, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozna, illetve annak végrehajtását szolgálná, és/vagy azzal közvetlen összefüggésben állna, és ezért tilalmazott népszavazási tárgykörbe esne.

[89] 1.4. A többségi határozat indokolásának azon része, amely szerint az „Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontjából nem vezethető le, hogy a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése) népszavazási útra tartozna" (Indokolás [60]), nemcsak azért hibás, mert nincs szó „nemzetközi szerződés végrehajtásának szolgálatáról" vagy „közvetlen összefüggésről", hanem azért is, mert teljességgel félreérti, önhatalmúlag kiterjeszti az Alkotmánybíróság hatáskörét, amely legfeljebb arra vonatkozik, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa: tilalmi körbe esik-e a népszavazási kérdés,

vagy sem, de a szerződés „végrehajtásának szolgálatára”, illetve a „közvetlen összefüggő” körülmények vizsgálatára már nincs hatásköre. Ezen túlmenően a többségi határozat a fenti idézettel olyan szabályt kér számon, ami tiltás esetén értelmezhetetlen. Azzal, hogy „a jogszabállyal kihirdetett nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítését végrehajtó, azzal közvetlen összefüggésben álló törvény megváltoztatása (hatályon kívül helyezése)” kérdésben nem tartja levezethetőnek a népszavazási utat, a többségi határozat is leválasztja a nemzetközi szerződésről az általa kreált fogalmakkal operáló további szabályozást.

[90] 2. Végezetül hivatkozom az igazságügyi miniszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában foglaltakra, amely a magánjogi jogalanyiságra utal az Alapítványi tv. kapcsán, és felveti, hogy a már bejegyzett Alapítvány nem szűnne meg az Alapítványi tv. esetleges népszavazási deregulálásával. Az inkriminált népszavazási kérdés viszont erre nem tér ki. A többségi határozat érdemben nem reagált erre a kérdésre, arra hivatkozással, hogy a népszavazási kérdés egyértelműségének vizsgálata a Kúria, és a nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Álláspontom szerint az érdemi elbírálás szempontjából is fontos lett volna tisztázni azt a kérdést, hogy egy érvényes és eredményes népszavazás esetén az Alapítványi tv. hatályon kívül helyezése érintette volna-e – és ha igen, akkor miként – a törvény által már létrejött jogviszonyokat (pl. az Alapítvány jogalanyiságát, vagyoni helyzetét).

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[91] A jelen ügy bírósági felülvizsgálati elbírálására a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (2) bekezdése értelmében nemperes eljárásban került sor. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmének peren kívüli eljárásokra történő automatikus kiterjesztését kétségesnek tartom.

[92] E problémával már több korábban elbírált ügyhöz [pl. 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, 3340/2017. (XII. 8.) AB végzés, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat] csatolt párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben foglalkoztam.

A 3375/2018. (XII. 5.) AB határozathoz írt különvéleményemben újólag kifejtettem és az Abh2.-höz csatolt különvéleményemben megerősítettem, hogy – tekintettel az alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére, miszerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy […] valamely perben a jogait és kötelezettségeit [a] bíróság tisztességes […] tárgyaláson […] bírálja el" – az említett határozat „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítéssel túllép ezen alaptörvényi rendelkezés textuális értelmezésén, azonban továbbra is adós marad ezen – nézetem szerint – kiterjesztő alaptörvény-értelmezés magyarázatával, dogmatikai levezetésével" {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]}.

[93] Változatlan az a számos határozathoz [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Abh2.] csatolt különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtett álláspontom is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg.

[94] A határozat ezúttal is anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

[95] Nem értek egyet a határozattal és annak indokolásával.

[96] 1. Az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróságnak mi a szerepe a Kúria hitelesítő döntése esetén. A népszavazás kezdeményezése Alaptörvényben biztosított jog. Főszabály szerint minden, Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben helye lehet népszavazásnak [Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés], ám maga az Alaptörvény, illetve az Nsztv. meghatároz olyan tárgyköröket, korlátokat és megkötéseket, amelyek a népszavazási kezdeményezés gátját képezik.

[97] Az országos népszavazás a magyar demokrácia fontos intézményévé vált: 1989-ben a „négyigenes" népszavazás hozzájárult a demokratikus berendezkedés ki-

építéséhez, népszavazás döntött nemzetközi katonai szövetséghez, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásokról, vagy épp 2008-ban szociális kérdésekről. Mindegyik esetben a népszavazás túlmutatott a konkrét, szavazólapon szereplő kérdésen, politikai és társadalmi értékválasztást is kifejezett, illetve jogilag szabályozott kereteket adott társadalmi feszültségek kezeléséhez.

[98] A népszavazás kezdeményezése (a 200 ezer választópolgár aláírásának összegyűjtése) komoly szervezést igényel, erre tekintettel az Nsztv. úgy rendelkezik, hogy még az aláírások előtt döntenie kell a Nemzeti Választási Bizottságnak, illetve jogorvoslat esetén a Kúriának, hogy van-e helye a kezdeményezésnek. Pozitív döntés esetén meg lehet kezdeni az aláírások gyűjtését.

[99] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabály értelmezése során a „jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni". Az Nsztv. megalkotásakor a jogalkotói cél egyértelműen az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése egyértelműen döntse el, hogy a kérdésben tartható-e népszavazás, megfordítva: a jogerős hitelesítést követően ne legyen vitatható, hogy van-e helye a kérdésben népszavazásnak.

[100] A Kúria döntésének Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági felülvizsgálatát ugyan semmi nem zárja ki, azonban ilyen esetben úgy hoz döntést az Alkotmánybíróság a kérdés megengedhetőségéről, hogy az aláírásgyűjtés már rég megkezdődött, esetleg be is fejeződött. *Ad absurdum* az is lehetséges lenne, hogy a már megtartott népszavazást követően döntene az Alkotmánybíróság úgy, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése valakinek az alapjogát sértette. Ilyenkor a megsemmisítés azt vonja maga után, hogy nem csupán a népszavazási kérdés megfogalmazóinak, hanem a népszavazás szervezésében közreműködőknek, sőt a több százezer kezdeményező választópolgárnak a politikai akaratnyilvánítását és alapjoggyakorlását teszi utólag feleslegessé az alkotmánybírósági döntés. Mindez azt indokolta volna, hogy az Alkotmánybíróság a saját hatáskörét az adott eljárás tekintetében szűken értelmezze.

[101] 2. A vizsgált ügyben álláspontom szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani, mivel az nem tartalmazott részletes indokolást a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vonatkozóan. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmére csak a Kormány és az Alapítvány perbe lépésével összefüggésben hivatkozott, a kérdés megengedhetőségével kapcsolatban nem. Érdemi elbírálás esetén pedig az indítvány elutasításának lett volna helye: a Kúria érvelését meggyőzőnek találom, hogy egy eredményes népszavazás nem lehetetlenítené el a Fudan Megállapodás végrehajtását, így nem ütközik vállalt nemzetközi kötele-

zettségbe. A végrehajtás módjában ugyanis a magyar jogalkotónak mozgástere van, annak nem csupán a Fudan tv. szerinti módon tehet eleget.

[102] 3. A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság döntésével egy hipotetikusan érintett magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt (amely jogsérelem abból állt, hogy egy tiltott tárgykörbe tartozó kérdést hitelesített a Kúria) több százezer választópolgár politikai alapjogának a hatása vész el. Ez a végeredmény álláspontom szerint nem egyeztethető össze sem a népszavazás rendeltetésével, sem az alkotmányjogi panasz funkciójával.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

[103] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

[104] 1. A hágai Nemzetközi Bíróság a bős–nagymarosi vízlépcsőperben született ítéletének 136. pontjában így fogalmaz: „Elmondható, hogy a vízlépcsőrendszer építésére vonatkozó teljesítési kötelezettségeknek azon a részén, amelyet 1992 előtt nem építettek meg, az események túlhaladtak. A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne, ha a bíróság elrendelné ezeknek a kötelezettségeknek a teljes helyreállítását és a dunacsúni létesítmények lebontását, amikor a szerződés céljai megfelelően szolgálhatóak a meglévő építményekkel."

[105] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jelen esetben, az ügy egyedi körülményeire tekintettel, ugyanazt a gondolatmenetet kellett volna követnie, amelyet a hágai Nemzetközi Bíróság választott 25 évvel ezelőtt, és az eljárását az indítvány érdemi vizsgálata nélkül, okafogyottság címén meg kellett volna szüntetnie, az alábbi szempontokra figyelemmel.

[106] 2. Amikor az indítványozó (egyébként az Abtv. szerint formálisan kétségtelenül határidőben előterjesztett) alkotmányjogi panasza az Alkotmánybírósághoz érkezett, az aláírásgyűjtés már hivatalosan is befejeződött, a szervező az aláírásgyűjtő íveket benyújtotta a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából, az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelően.

[107] 3. Az Abtv. 30. § (5) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról észszerű határidőn belül hoz döntést". Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a panasz benyújtásához képest objektíve nem volt arra lehetősége, hogy „észszerű időn belül" hozhasson döntést, ugyanis az indítványban megjelölt alkotmányossági problémán az események az Alkotmánybíróságtól teljes mértékben független okból (részben az indítvány benyújtásának időpontja, részben az aláírásgyűjtés befejeződése és az aláírások ellenőrzés céljából történő benyújtása miatt, melyek mind lezajlottak azt megelőzően, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatát megkezdhette volna) „túlhaladtak".

[108] 4. Éppen ezért meggyőződésem szerint az ügy egyedi körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárását az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e)* pontja alkalmazásával meg kellett volna szüntetnie. Az Ügyrend ezen hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis okafogyottá válik az indítvány, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált".

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/234/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 92. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 11/2022. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Salamon László*, *dr. Schanda Balázs*, *dr. Szabó Marcel* és *dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. E panaszában az indítványozó a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az azt megelőző eljárásban hozott határozat megsemmisítését, valamint a Kúriának a végrehajtás felfüggesztésére való felhívását kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére hivatkozással.

[2] 2. Egy magánszemély népszavazást kezdeményezett, amelynek nyomán a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 2021. augusztus 30. napján kelt, a Magyar Közlönyben 24/2021. (VIII. 31.) számon közzétett határozatával hitelesítette az alábbi népszavazásra javasolt kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresési járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?” A kérelmezők felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be e határozattal szem-

ben a Kúriához, amelyben a kérdés hitelesítésének megtagadását kérték. A Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzésével az NVB határozatát helybenhagyta. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ezzel olyan népszavazási kérdés hitelesítését hagyta helyben, amely sérti az emberi méltósághoz, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a tulajdonhoz való jogot, a társadalmi felzárkózás elősegítését és a szociális biztonságot, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.

[3] Az indítványozó panasza indokolásában előadta, hogy a Kúria a tisztességes eljáráshoz való jogot sértve nem vizsgálta meg kellő körültekintéssel a népszavazási kérdés tartalmát és alkotmányosságát. Az állítását arra alapozta, hogy a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontja szerinti tiltott tárgykörre tekintettel nem vezethet a költségvetési törvény módosítására. Ebből következően az „igen" válaszok többsége esetén a költségvetési törvény változatlan tartalma mellett a folyósítási időtartam meghosszabbítása azt eredményezné, hogy egységnyi időre arányosan csökkentett összegű járadék illetné meg az arra jogosultakat. Az adott időtartamra járó járadék csökkenése az alapvető megélhetési szükségletek biztosítását ellehetetlenítené, amely az emberi méltóság sérelmére vezetne, továbbá sértené a tulajdonhoz való jogot is. Az álláskeresési járadék csökkentése ellentétes lenne a járadék céljával, nem felelne meg sem a szükségesség, sem az arányosság követelményének, nem támogatna semmilyen közérdekű célt, ebből fakadóan nem lehetne alkotmányosnak tekinteni. Amennyiben az állam olyan mértékű álláskeresési járadékot folyósít, amely nem biztosítja az esélyegyenlőséget, az sérti a munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot is, hiszen e csökkentett összegből a munkakereséssel kényszerűen együtt járó költségek kevésbé fedezhetők.

[4] 3. Az indítvánnyal kapcsolatos jogi álláspontjáról az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. A beadványban foglaltakat az Alkotmánybíróság az eljárása során figyelembe vette.

II.

[5] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához."

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár."

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti."

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult."

„XXVIII. cikk (1) 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."

„8. cikk (3) Nem lehet országos népszavazást tartani
[…]
b) a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról;"

III.

[6] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

[7] 1. Az Alkotmánybíróság a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésében áttekintette a népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos kúriai végzés alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos eljárási, jogértelmezési, hatásköri szabályokat. E végzésében az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a népszavazással összefüggő eljárásoknak az Alkotmánybíróság egyes, az Alaptörvényben és az Abtv.-ben rögzített hatáskörei gyakorlása szempontjából három szakasza lehet: a népszavazási kezdeményezés (vá-

lasztópolgári kezdeményezés, a kérdés benyújtása, hitelesítése, az aláírásgyűjtés, az aláírások ellenőrzése), a népszavazás elrendelése és a köztársasági elnöki kitűzés utáni szakasz." (Indokolás [20]) Megállapította továbbá, hogy a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]; megerősítette: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [18]; 33/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [13]; 3107/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [8]; 3108/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [11]; 3109/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [9]}.

[8] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt kritériumoknak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e feltételeknek megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó egyértelmű hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, illetve a sérelmezett bírói döntést, amelynek megsemmisítését kifejezetten kéri, megindokolva annak Alaptörvénybe ütközését.

[9] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálta meg.

[10] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető. Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálatánál figyelembe vette azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panasszal támadott jogerős végzése országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, amely hitelesítő döntés az indítványozó indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására is kihat. A konkrét esetben az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kidolgozott érintettségi vizsgálat szempontjainak figyelembevételével megállapította, hogy az indítványozó – arra tekintettel, hogy álláskeresési járadékban részesülő munkanélküli, így a hitelesített kérdés, illetve az az alapján megalkotandó jogszabály az Alaptörvényben foglalt jogaira valamely különös tulajdonsága következtében van kihatással – érintettnek minősül.

[11] A Kúria határozata 2021. december 8-án került közzétételre, az alkotmányjogi panaszt pedig 2022. január 19-én adták postára. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.

[12] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben e feltételek kapcsán annak vizsgálatát látta szükségesnek, hogy a Kúriának azon jogértelmezése, amellyel a népszavazási kérdés hitelesítése során a költségvetési alrendszer felülről nyitott előirányzatait kivonta az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontja köréből, összeegyeztethető-e a tiltott népszavazási tárgykörökkel, illetve ezzel sor került-e alapjogsérelem előidézésére.

[13] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alkalmazásával, a befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

[14] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

[15] 1. „Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is szükségesnek ítéli rögzíteni azt, hogy a Kúria alkotmányjogi panaszokkal támadott hitelesítő döntésében szereplő kérdés törvényességi szempontú vizsgálata a Kúria kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a Kúria hitelesítő döntését, abban a törvényességi kérdésben, hogy a hitelesített kérdés az Nsztv. [a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény] 9. § (1) bekezdésében foglalt – választói illetve törvényalkotói – egyértelműség követelményének megfelelt-e. […] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontjában és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntés alaptörvény-ellenességének a vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.” (Abh1., Indokolás [28]) Megerősíti az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlatát, miszerint „[a] kérdés hitelesítése körében – ahogyan a jelen ügyben is – a Kúria döntése mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható meg, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt.” {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [21]} Az indítványozó jelen ügyben alapjogsérelmeket állított, továbbá indítványából következett a költségvetéssel összefüggő tiltott népszavazási tárgykör alkotmányos értelmezésének szüksé-

gessége is. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami a jelen alkotmányjogi panaszeljárásban is irányadó.

[16] 2. A fentiekből következően az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása során azt kellett vizsgálnia, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörbe, s ezzel sor kerül-e alapjogsérelem előidézésére. Ebben az alkotmányossági kérdésben a fent jelzett kivételes feltételek teljesülése miatt az Alkotmánybíróságnak el kellett végeznie a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát.

[17] 2.1. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy jelen ügyben különös figyelemmel kell lenni az Alaptörvény és az Alkotmány közötti eltérő szabályozásra. Az alkotmányozó az Alaptörvényben „A közpénzek" címhez tartozó cikkek, illetve a költségvetési gazdálkodásról szóló N) cikk megalkotásával egyértelműen, alaptörvényi szinten kifejezte a gazdasági és pénzügyi jogi rendelkezések alkotmányos alapjait. Ezt illetően az N) cikk (1) és (3) bekezdéseiben rögzítette a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét, illetve hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során ezen elvet kötelesek tiszteletben tartani. A 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában felállított tiltott népszavazási tárgykörből kitűnik az alkotmányozó azon akarata, hogy a költségvetés stabilitását népszavazás mint kivételes közvetlen hatalomgyakorlás ne veszélyeztesse. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a jelen ügyben figyelemmel volt a 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tilalom mögött álló alkotmányozói akaratra, illetve az Alaptörvény fent bemutatott módosult szabályozására is.

[18] 2.2. A kizárt tárgykörök vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban" [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat

{vö. 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 394–395; 58/2007. (X. 1.) AB határozat, ABH 2007, 676, 683; 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [18]; Abh1., Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság tehát az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat óta e három esetkörre nézve értelmezi a költségvetéssel összefüggő tiltott tárgykört, amely értelmezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja és az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontja szerinti tilalmak közötti párhuzamra való tekintettel az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatban is fenntartható (Abh1., Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság megerősíti gyakorlatát, amely szerint „annak megítélésénél, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés, illetve a megtartandó népszavazás a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban áll-e, a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását jelenti-e, az Alkotmánybíróság esetenkénti mérlegelés alapján dönt. A vizsgálatnál az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi szempontokat veszi alapul, nem a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat." {10/2016. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [34]}

[19] Jelen népszavazási kérdés az „igen" válaszok többsége esetén arra vezetne, hogy az álláskeresési járadék folyósításának leghosszabb időtartama a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 27. § (3) bekezdése szerinti 90 nap helyett 270 nap lenne. Az álláskeresési járadékról szóló költségvetési előirányzat összegét a passzív kiadásokra, álláskeresési támogatásokra irányadó tervszámként a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 1. mellékletében foglalt XLVII. Gazdaság-újraindítási Alap fejezet, 4. cím, 3. alcím tartalmazza. A Kvtv. 4. melléklet 62. pontja szerint az ezen alcím alá tartozó költségvetési tételek a központi alrendszer olyan előirányzatainak minősülnek, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól (ún. felülről nyitott előirányzatok). Ennek megfelelően az „igen" válaszok többsége esetén sem merülne fel a költségvetési törvény formális módosításának szükségessége. Ebből azonban nem következik, hogy a népszavazási kérdés nem áll a költségvetési törvényben szereplő egyes bevételi vagy kiadási tételekkel közvetlen és jelentős kapcsolatban, illetve hogy nem jelenti a költségvetés egyes elemeinek akár pozitív, akár negatív meghatározását.

[20] „Akkor, amikor arról kell dönteni, hogy valamely kérdésben a népszavazás kizárt a népszavazási kizárt tárgykörre vonatkozó szabály értelmében, a népszavazási kérdés tartalmát figyelembe kell venni." (Abh1., Indokolás [32]) A jelen eljárás tárgyát képező kérdés a Kúria által sem vitatottan az álláskeresési járadék folyósítási idejének meghosszabbítására irányul. Ezzel a kérdés pedig közvetet-

ten a folyósított összeg, s így az erre szánt előirányzat növelésére vezet. Az álláskeresési járadéknak a meghosszabbított folyósítási időtartamra nézve a központi költségvetésből történő biztosítása a felülről nyitott előirányzat összegszerű változása nélkül is megalapozza az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tilalom fennállását. Ennek oka, hogy a népszavazásra bocsátandó, az álláskeresési járadék folyósítási idejének növelésére vonatkozó kérdés szövegszerűen ugyan nem tartalmazta a költségvetési törvény módosítását, de okszerűen és matematikailag következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvény tartalmának – a költségvetési törvényben a Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alap kiadási főösszegének – megváltozása. A népszavazásra szánt kérdésből érvényes és eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik a passzív kiadásokra, álláskeresési támogatásokra a költségvetési törvényben előírt összeg emelkedése, ezért az az ország éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érinti. Annak ellenére tehát, hogy a felülről nyitott előirányzatok esetén a költségvetési törvény módosításának szükségessége kényszerűen nem merül fel, a kérdés tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen.

[21] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálata eredményeként megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése olyan kérdést hitelesített, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének *b)* pontjában foglalt tiltott tárgykörbe ütközik. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet meghozatala során a Kúria ugyanis nem alkalmazta helytállóan a kizárt tárgykörbe tartozó költségvetési törvény fogalmának az Alkotmánybíróság által kialakított értelmezését. *In concreto* az álláskeresési járadék folyósítási idejére vonatkozó, *in abstracto* a költségvetés felülről nyitott előirányzatait érintő népszavazási kérdés tehát ellentétes az Alaptörvénnyel.

[22] Az Alkotmánybíróság a Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítő döntése kapcsán preventív alkotmányos kontrollt gyakorol. Az Alaptörvény értelmében tiltott tárgykörben nem lehet népszavazást tartani; ha a Kúria jogértelmezése sérti az alaptörvényi tilalmat, akkor egy alaptörvény-ellenes kúriai döntéssel hitelesített kérdésben indulhat meg az aláírásgyűjtés, és kerülhet sor népszavazásra. Az Alkotmánybíróság alkotmányos kontrolljának dogmatikai alapja valódi panasz hatáskörben, tiltott tárgykör esetén a népszavazás jogintézményének a védelme, annak megakadályozása, hogy tiltott tárgykörben hitelesített kérdésben kerülhessen sor népszavazásra. A népszavazáshoz való alapjog mint kivételes és közvetlen hatalomgyakorlási forma sem eredményezhet/keletkeztethet az Országgyűlés oldalán olyan kötelezettséget, ami alaptörvény-ellenes jogalkotásban ölt testet. A preventív kontroll az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben az-

zal a korláttal jár, hogy adott esetben a Kúria hitelesítő döntését követően a választópolgárok már aláírásukkal támogatták a kérdést, és arról az Alkotmánybíróság döntését követően (utólag) derül ki az, hogy alaptörvényi tilalomba ütközött. A választópolgári akarat (ami az aláírásokban ölt testet) figyelmen kívül hagyása épp a mondott preventív alkotmányos jogvédelemből kell, hogy következzen.

[23] 2.3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kúria tiltott népszavazási tárgykörre vonatkozó értelmezést tartalmazó döntése előidézett-e alapjogsérelmet. E körben először rögzítette, hogy „[a]z 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." {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26], megerősítve: Abh2., Indokolás [29]} Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az önkényes bírói jogértelmezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazói önkény fennállásából fakadóan azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Amennyiben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával jár el, a jogértelmezési hiba *contra constitutionem* önkényessé válik (Abh2., Indokolás [30]). Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságokra nézve expressis verbis rögzíti az Alaptörvénnyel összhangban lévő, alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét. „Az Alaptörvény 28. cikke az alkotmánykonform értelmezés követelményeit a jogszabályok bíróság általi alkalmazása körében határozza meg, mivel azonban a népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás megnyilvánulásaként – főszabályként – jogalkotásra irányul, a Kúria a népszavazási kérdés hitelesítésekor sem tekinthet el ezen alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatásától." (Abh2., Indokolás [31])

[24] Az Alkotmánybíróság jelen panaszeljárásban azt vizsgálhatta, hogy a felülről nyitott költségvetési előirányzatokat érintő népszavazási kérdés tiltott tárgykörbe ütközésére vonatkozó kúriai jogértelmezés az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmánykonform értelmezési kötelezettség alapján összhangban van-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjának alkotmányos tartalmával, és ennek következtében megvalósult-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme.

[25] Ezen vizsgálat eredményeképp az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – szemben a Kúria értelmezésével – a népszavazásra feltenni kívánt kérdés

az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában megfogalmazott, „A közpénzek" cím alatti cikkek, valamint az N) cikk (1) és (3) bekezdései fényében értelmezendő tiltott tárgykörbe ütközik, mivel tartalmilag érdemben és számszakilag változtat a központi költségvetésen, illetve annak végrehajtásán, így közvetlenül és jelentősen érinti az ország éves költségvetéséről szóló törvényt. A kérdés tehát a folyó évi költségvetési törvényben szereplő, felülről nyitott előirányzat meghatározására irányul, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontja alapján tiltott, mivel úgy érinti a folyó évi költségvetési törvény tartalmát, hogy egy, az abban meghatározott felülről nyitott előirányzatra vonatkozik, annak számszaki változását eredményezi. Érvényes és eredményes népszavazáson az „igen" válaszok többsége esetén az álláskeresési járadék folyósítási idejének törvényi felemelése a népszavazás hároméves kötőereje miatt pedig nemcsak a folyó évi költségvetésre nézve jelent változást, hanem az ezt követő költségvetésekre is kihatással van. A Kúria tehát az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyásával járt el, a jogértelmezési hiba ebből következően *contra constitutionem* önkényessé vált, amellyel megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. A Kúria döntése alaptörvény-ellenes, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

[26] 2.4. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése sérelmére is. Tekintettel arra, hogy a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére tekintettel megsemmisítette, az állandó alkotmánybírósági gyakorlata alapján a megjelölt egyéb cikkek sérelmét már nem vizsgálta.

[27] 3. Mivel a népszavazási kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik, ezért a kérdésről az Országgyűlés országos népszavazást nem rendelhet el.

V.

[28] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balás
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[29] Egyetértek a határozattal és annak indokolásával, mely utóbbit az alábbiakkal kívánom kiegészíteni.

[30] A határozat rendhagyó indítványkezeléssel, illetőleg értelmezéssel, az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz funkciójától némileg eltérően, de az Abtv. 28. § (1) bekezdése által lehetővé tett módon és érveléssel összhangban vizsgálja a bírói döntés *contra constitutionem* önkényessé válását.

[31] A határozat fentiek szerinti alkotmányértelmezését az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében foglalt tárgykörre vonatkozó imperatív jellegű alkotmányos tilalom érvényesülése érdekében és az Alkotmánybíróság jogállására, illetőleg általános hatáskörére vonatkozó szabály, az Abtv. 2. §-a alapján fogadtam el. A választópolgárok közvetlen hatalomgyakorlásához a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéséből eredő alkotmányos elvárás és követelmény ugyanis a népszavazás teljes folyamatában lehetővé, valamint szükségessé tette ennek az Alkotmánybíróság

rendelkezésére álló eszköznek a Kúria hitelesítésére is kiterjedő kivételes alkalmazását.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[32] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.

[33] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés mint bírósági döntés az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a alapján támadható meg alkotmányjogi panasszal. Az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz, elsődleges célja pedig az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása.

[34] Amennyiben tehát az indítványozó – mint jelen esetben is – az alkotmányjogi panaszt népszavazási kérdés hitelesítése körében hozott kúriai döntés ellen terjesztette elő, az Alkotmánybíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a Kúria határozata az indítványozó valamely, indítványban nevesített alapvető jogát sérti-e.

[35] A konkrét esetben az indítványozó az alapjogsérelem körében az Alaptörvény következő rendelkezéseit jelölte meg: II. cikk, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (4) bekezdése, XIX. cikk (1) bekezdése. Az indítványozó panaszában kifejezetten nem hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére. Annak állított sérelmét az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmából olvasta ki.

[36] Álláspontom szerint ugyanakkor az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.

[37] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében megerősített és továbbfejlesztett {lásd: 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [38]}.

[38] 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 {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]}.

[39] Az Alkotmánybíróság több döntésében hangsúlyozta, hogy következetes értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti {például: 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ebből következően az alapjogvédelem az eljárásban részt vett személyek eljárási jogait védi.

[40] Az adott ügyben ezért véleményem szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az indítványozó a megelőző bírósági eljárásban nem vett részt. Így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó vonatkozásában a konkrét esetben álláspontom szerint nem lehet értelmezni. Ez következik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése – kizárólagosan – processzuális jellegéből is. Hiányzik az az alkotmányjogi összefüggés, amely az indítványozó esetében ezen alapjog – illetőleg annak valamely, a konkrét esetben nem megjelölt részjogosítványa – sérelmét érdemben vizsgálhatóvá tenné.

[41] Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő álláspontom szerint ezért nem minősül érintett személynek, mert a megelőző bírósági eljárásban egyáltalán nem vett részt. Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának abban az esetben lehetne helye, ha olyan személy fordulna az Alkotmánybírósághoz, aki a bírósági eljárásban részt vett.

[42] 3. Lényegesnek tartom kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság önmagában a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – érdemben jellemzően nem vizsgálja {3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]}. Az Alkotmánybíróság csak rendkívül kivételes esetekben ismeri el: a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének a megállapíthatóságára vezessen {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]; lásd még: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]}.

[43] Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája akkor me-

rülhet fel, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe, és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza (Indokolás [29]).

[44] Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a bírói jogértelmezés akkor is alaptörvény-ellenessé válik, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja (Indokolás [28]). Ezzel összefüggésben ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy „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])

[45] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája azzal összefüggésben merülhet fel, ha a bíróság nem a jogvitára irányadó jogi normákat alkalmazza, illetve a bíróság kifejezetten szembe helyezkedik az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elvével (vagyis nem az a vizsgálat tárgya, hogy a jogértelmezés tartalmában megfelel-e a 28. cikk értelmezési elveinek).

[46] 4. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott – az érdemi vizsgálatot megalapozó – feltételek az adott ügyben nem állnak fenn. Az indítványozó egyrészről a megelőző bírósági eljárásban nem vett részt, másrészről nem hivatkozott olyan indokra, amely a Kúria döntésével összefüggésben a *contra constitutionem* jogértelmezés kételyét felvetné. Ebből következően úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

[47] A népszavazási kérdés hitelesítése tárgyában hozott kúriai döntést megsemmisítő határozatot az alábbi indokok miatt nem támogattam.

[48] 1. A népszavazási kérdés hitelesítésére vonatkozó döntés elleni kifogás elbírálása a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ának 2012. január 1-jétől hatályos módosítása nyomán az Alkotmánybíróságtól a Kúria hatáskörébe került át, és az a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szabályai szerint jelenleg is a Kúria hatáskörébe tartozik.

[49] A 3195/2014. (VII. 15.) AB végzés (Indokolás [13]) – majd ezt követően számos más alkotmánybírósági döntés – rögzítette, hogy ez a módosítás nem feltétlenül zárja ki a Kúria népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló döntésének alkotmányjogi panasszal való megtámadását, de ilyenkor az Alkotmánybíróság – a korábbiakkal ellentétben – hangsúlyozottan nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, hanem kizárólag a bírósági döntés által okozott esetleges alapjogi sérelmek tekintetében rendelkezik hatáskörrel.

[50] Az, hogy egy konkrét népszavazási kérdés érinti-e a központi költségvetést avagy sem [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *b)* pont], és emiatt tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik-e, nyilvánvalóan alkotmányos, de nem alapjogi dilemma, ezért utoljára a Kúria előtt vitatható. Az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz alapján ugyanis az Alkotmánybíróság az alapjogi – és az Alaptörvényben biztosított jogban elszenvedett esetleges – jogsérelmeket bírálja el, a Kúria fenti tárgykörben hozott döntését nem.

[51] 2. Nem tartottam meggyőzőnek a többségi döntésnek az indítványozó érintettségére vonatkozó megállapításait sem.

[52] Az indítványozó a panasz benyújtásakor álláskeresési járadékban részesülő munkanélküli személy volt. A népszavazási kérdés az álláskeresési járadék folyósítása időtartamának felemelésére irányult. Az indítványozó és a népszavazási ügy közötti tehát tárgyukat tekintve létezik kapcsolat.

[53] Mindazonáltal a precedensként hivatkozott Abh1. népszavazási ügyben ennél többet, mégpedig azt kívánja meg az érintettség megállapíthatóságához, hogy a hitelesítő döntés – a hitelesített kérdés, illetve az annak alapján megalkotandó jogszabály – kihasson a „panaszosok indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogainak a gyakorlására" (Abh1., Indokolás [22]). Mivel az alkotmányjogi

panasz az alapjogi sérelmek orvoslásának az eszköze, a „kihatásnak" értelemszerűen negatív irányúnak kell lennie.

[54] Mindezt nem láttam igazoltnak ebben az ügyben, az indítványozó oldalán semmilyen negatív hatás, sérelem vagy annak a veszélye nem volt megállapítható. A vitatott népszavazási kérdés éppen az álláskeresési járadékra való jogosultság időtartamának a kiterjesztésére irányult. Emellett annak ellenére, hogy az álláskeresési járadéknak van alaptörvényi háttere [XIX. cikk (1) bekezdés], az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata értelmében az nem minősül alapjognak vagy Alaptörvényben biztosított jognak.

[55] 3. A kúriai döntés megsemmisítésének közvetlen indoka az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak – a sérelme, amelyet a magam részéről nem láttam megalapozottnak.

[56] 3.1. Több ízben kifejtettem már arra vonatkozó álláspontomat, miszerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése processzuális természetű alapjog. Az eljárás tisztességességének – fair, méltányos, kiegyensúlyozott jellegének – nincs köze ahhoz, hogy a jogvitát helyes jog alapján, illetve megalapozottan, helyesen döntötte-e el a bíróság {például 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [16]}. Értelmezésemben ez azt jelenti, hogy – amint arra például a 20/2017. (VII. 18.) AB határozathoz és a 3002/2021. (I. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményeimben is utaltam – az Alkotmánybíróság törvényértelmezési kérdésben nem foglal állást, az objektív mérce szerint hibás bírói döntés nem ad alapot az Alkotmánybíróság beavatkozására. Az esetlegesen *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás alapvetően még az Alaptörvény 28. cikkében írt értelmezési szabály alkalmazásán keresztül sem vezet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint processzuális alapjog sérelmére. Ha ugyanis a bíróság jogi tévedése, hibája önmagában megvalósítaná a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, akkor végső soron minden jogalkalmazói jogsértés alapjogsértésként manifesztálódna, és az Alkotmánybíróság – hatáskörét túllépve – hagyományos jogorvoslati, felülbírálati fórummá válna.

[57] Amint azt az Alkotmánybíróság számtalanszor megerősítette: a tisztességes eljárás alapjoga „nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. […] 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" {lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

[58] 3.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes bírósági eljáráshoz való jog védelmi körébe részben a bírósági eljárás alapjogilag egységként értékelt és védett minősége tartozik, részben pedig azok a részjogosítványok, amelyeket az Alaptörvény maga nevesít, és amelyeket az Alkotmánybíróság bontott ki gyakorlata során. Figyelembe véve az alapjog lényegét és funkcióját, a bírósági eljárások fair, méltányos, kiegyensúlyozott minősége – összességében „tisztességes" karaktere – kizárólag az eljárásban részt vevő személyek tekintetében értelmezhető, a bírósági eljárásnak velük szemben kell tisztességesnek lennie. A tisztességes eljáráshoz való jognak nincs ezen a személyi körön túlmutató dimenziója.

[59] Erre tekintettel a konkrét ügyben azért sem tartottam megalapozottnak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének a megállapítását, mert az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően egyáltalán nem vett részt a népszavazási eljárásban, így a kúriai eljárásban sem. Az pedig fogalmilag kizárt, hogy egy, az eljárásban részt nem vett személy tisztességes eljáráshoz való jogát a legfőbb bírói fórum, a Kúria megsértse.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

[60] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[61] A jelen ügy bírósági felülvizsgálati elbírálására a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (2) bekezdése értelmében nem peres eljárásban került sor. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése védelmének peren kívüli eljárásokra történő automatikus kiterjesztését kétségesnek tartom.

[62] E problémával már több korábban elbírált ügyhöz [pl. 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, 3340/2017. (XII. 8.) AB végzés, 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat] csatolt párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben foglalkoztam.

A 3375/2018. (XII. 5.) AB határozathoz írt különvéleményemben újólag kifejtettem, és az Abh2.-höz csatolt különvéleményemben megerősítettem, hogy – tekintettel az alaptörvényi rendelkezés pontos szövegére, miszerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy […] valamely perben a jogait és kötelezettségeit [a] bíróság tisztességes […] tárgyaláson […] bírálja el" – az említett határozat „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítéssel túllép ezen alaptörvényi rendelkezés textuális értelmezésén, azonban továbbra is adós marad ezen – nézetem szerint – kiterjesztő alaptörvény-értelmezés magyarázatával, dogmatikai levezetésével" {3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [148]}.

[63] Változatlan az a számos határozathoz [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Abh2.] csatolt különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtett álláspontom is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg.

[64] A határozat ezúttal is anyagi jogi jogsértést állapított meg, amely az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdésében védett jogok megsértésének körébe nem vonható.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

[65] Nem értek egyet a határozattal és annak indokolásával.

[66] 1. Az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartom annak megfontolását, hogy az Alkotmánybíróságnak mi a szerepe a Kúria hitelesítő döntése esetén. A népszavazás kezdeményezése Alaptörvényben biztosított jog. Főszabály szerint minden, Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben helye lehet népszavazásnak [Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés], ám maga az Alaptörvény, illetve az Nsztv. meghatároz olyan tárgyköröket, korlátokat és megkötéseket, amelyek a népszavazási kezdeményezés gátját képezik.

[67] Az országos népszavazás a magyar demokrácia fontos intézményévé vált: 1989-ben a „négyigenes" népszavazás hozzájárult a demokratikus berendezkedés kiépítéséhez, népszavazás döntött nemzetközi katonai szövetséghez, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásokról, vagy épp 2008-ban szociális kérdésekről. Mindegyik esetben a népszavazás túlmutatott a konkrét, szavazólapon szereplő kérdésen, politikai és társadalmi értékválasztást is kifejezett, illetve jogilag szabályozott kereteket adott társadalmi feszültségek kezeléséhez.

[68] A népszavazás kezdeményezése (a kétszázezer választópolgár aláírásának összegyűjtése) komoly szervezést igényel, erre tekintettel az Nsztv. úgy rendelkezik, hogy még az aláírások előtt döntenie kell a Nemzeti Választási Bizottságnak, illetve jogorvoslat esetén a Kúriának, hogy van-e helye a kezdeményezésnek. Pozitív döntés esetén meg lehet kezdeni az aláírások gyűjtését.

[69] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabály értelmezése során a „jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni". Az Nsztv. megalkotásakor a jogalkotói cél egyértelműen az volt, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése egyértelműen döntse el, hogy a kérdésben tartható-e népszavazás, megfordítva: a jogerős hitelesítést követően ne legyen vitatható, hogy van-e helye a kérdésben népszavazásnak.

[70] A Kúria döntésének az Abtv. 27. § (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági felülvizsgálatát ugyan semmi nem zárja ki, azonban ilyen esetben úgy hoz döntést az Alkotmánybíróság a kérdés megengedhetőségéről, hogy az aláírásgyűjtés már rég megkezdődött, esetleg be is fejeződött. Ad absurdum az is lehetséges lenne, hogy a már megtartott népszavazást követően döntene az Alkotmánybíróság úgy, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése valakinek az alapjogát sértette. Ilyenkor a megsemmisítés azt vonja maga után, hogy nem csupán a népszavazási kérdés megfogalmazóinak, hanem a népszavazás szervezésében közreműködőknek, sőt a több százezer kezdeményező választópolgárnak a politikai akaratnyilvánítását és alapjoggyakorlását teszi utólag feleslegessé az alkotmánybírósági döntés. Mindez azt indokolta volna, hogy az Alkotmánybíróság a saját hatáskörét az adott eljárás tekintetében szűken értelmezze.

[71] 2. A Kúria népszavazási ügyben hozott hitelesítést helybenhagyó végzésének felülvizsgálatára az Abtv. nem hozott létre külön hatáskört, e döntéseket is az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Ebből az is következik, hogy az indítványozó érintettségére vonatkozó szabályainak meg kell felelnie, továbbá az indítványozónak nem az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésében vett tiltott tárgyakat kell igazolnia (hiszen azok nem alapjogok), hanem alapjogi sérelmet kell bemutatnia. Nem tartom meggyőzőnek azt a logikai lépéssort, amely az Alaptörvény 8. cikk (3) be-

kezdésében rögzített tiltott tárgykört először az Alaptörvény 28. cikkéhez kapcsolja, majd pedig ezen keresztül az Alaptörvény XXVIII. cikkének sérelmét állítja. Röviden tehát azt mondja ki a tervezet: a tiltott tárgykörbe tartozó népszavazás kezdeményezése ab ovo tisztességes eljáráshoz való jogot sért.

[72] Ezek alapján az indítvány befogadhatóságát kérdésesnek gondolom, a vizsgált ügyben véleményem szerint nem áll meg az indítványozó érintettsége. Amennyiben az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtásakor álláskereső volt, akkor a jelenlegi szabályok szerint már nem az (hiszen annak időtartama 90 nap). Az az érv, hogy ha egyszer álláskereső lenne, akkor kisebb összegben kapna támogatást, nem csupán hipotetikus, hanem tényszerűen nem igaz: a népszavazási kérdés csupán az álláskeresési járadék időtartamáról szól, annak összegszerűségére még közvetetten sem utal. Épp ezért nem értek egyet a döntésnek azzal a részével sem, amely szerint a népszavazásra szánt kérdés költségvetési kérdést érint: az álláskeresési járadék összegszerűsége továbbra is a költségvetési gazdálkodásért felelős Kormány hatásköre marad.

[73] 3. A fentieket összegezve az Alkotmánybíróság döntésével egy hipotetikusan érintett magánszemély tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt (amely jogsérelem abból állt, hogy egy tiltott tárgykörbe tartozó kérdést hitelesített a Kúria) több százezer választópolgár politikai alapjogának a hatása vész el. Ez a végeredmény álláspontom szerint nem egyeztethető össze sem a népszavazás rendeltetésével, sem az alkotmányjogi panasz funkciójával.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye

[74] 1. A hágai Nemzetközi Bíróság a bős–nagymarosi vízlépcsőperben született ítéletének 136. pontjában így fogalmaz: „Elmondható, hogy a vízlépcsőrendszer építésére vonatkozó teljesítési kötelezettségeknek azon a részén, amelyet 1992 előtt nem építettek meg, az események túlhaladtak. A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne, ha a bíróság elrendelné ezeknek a kötele-

zettségeknek a teljes helyreállítását és a dunacsúni létesítmények lebontását, amikor a szerződés céljai megfelelően szolgálhatóak a meglévő építményekkel."

[75] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jelen esetben, az ügy egyedi körülményeire tekintettel, ugyanazt a gondolatmenetet kellett volna követnie, amelyet a hágai Nemzetközi Bíróság választott 25 évvel ezelőtt, és az eljárását az indítvány érdemi vizsgálata nélkül, okafogyottság címén meg kellett volna szüntetnie, az alábbi szempontokra figyelemmel.

[76] 2. Amikor az indítványozó (egyébként az Abtv. szerint formálisan kétségtelenül határidőben előterjesztett) alkotmányjogi panasza az Alkotmánybírósághoz érkezett, az aláírásgyűjtés már hivatalosan is befejeződött, a szervező az aláírásgyűjtő íveket benyújtotta a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából, az Nsztv. rendelkezéseinek megfelelően.

[77] 3. Az Abtv. 30. § (5) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról észszerű határidőn belül hoz döntést". Jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a panasz benyújtásához képest objektíve nem volt arra lehetősége, hogy „észszerű időn belül" hozhasson döntést, ugyanis az indítványban megjelölt alkotmányossági problémán az események az Alkotmánybíróságtól teljes mértékben független okból (részben az indítvány benyújtásának időpontja, részben az aláírásgyűjtés befejeződése és az aláírások ellenőrzés céljából történő benyújtása miatt, melyek mind lezajlottak azt megelőzően, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatát megkezdhette volna) „túlhaladtak".

[78] 4. Éppen ezért meggyőződésem szerint az ügy egyedi körülményeire tekintettel az Alkotmánybíróságnak az eljárását az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e)* pontja alkalmazásával meg kellett volna szüntetnie. Az Ügyrend ezen hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis okafogyottá válik az indítvány, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált".

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/210/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 92. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2022. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom kimondásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Pécsi Törvényszék előtt 5.K.701.435/2021. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Pécsi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 5.K.701.435/2021. számú, közigazgatási határozat jogszerűsége iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek végrehajtási, felszámolási vagy önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályairól szóló 191/2014. (VII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alaptör-

vény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, továbbá rendelje el a megsemmisített jogszabályi rendelkezésnek az indítványozó előtt folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazása kizárását. Az indítvány szerint az R. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével, a T) cikk (3) bekezdésével, a 15. cikk (4) bekezdésével és a XV. cikk (2) bekezdésével.

[2] 1.1. Az alapügyben megállapított, jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns tényállás szerint egy gyümölcsös és gazdasági épület megnevezésű, mezőgazdasági rendeltetésű ingatlan a korábbiakban 1/1 arányban az alapügy felperesének tulajdonában állt. Utóbb az ingatlan 1/2 arányú tulajdonjogát házastársi közös vagyon megosztása címén a perben felperesi érdekeltként részt vevő házastárs szerezte meg.

[3] Időközben az alapügy felperesével szemben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Fejér Megyei Adó- és Vámigazgatósága végrehajtási eljárást indított, melynek keretében a perbeli ingatlan lefoglalásra került, az ingatlan-nyilvántartásba pedig a végrehajtási jog bejegyzésre került, mely végrehajtási jog a felperesi érdekelt tulajdonrészét is terhelte.

[4] A NAV Somogy Megyei Adó- és Vámigazgatósága 2019. július 1. napján kereste meg a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatalát mint elsőfokú mezőgazdasági igazgatási szervet a perbeli ingatlan felperes tulajdonában álló 1/2 tulajdoni illetőségére vonatkozó árverés lefolytatása érdekében. A felperesi érdekelt, mint a perbeli ingatlan 1/2 arányú, az árveréssel közvetlenül nem érintett tulajdonosa, részt kívánt venni az árverésen az ingatlan árverésre bocsátott 1/2 tulajdoni illetőségének megszerzése céljából, azonban az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontjában foglaltak alapján erre nem volt lehetősége, ugyanis az állandó lakóhelye az ingatlan fekvése szerinti település közigazgatási határától 20 km-nél nagyobb távolságra volt.

[5] A 2019. október 10. napján megtartott árverésen egy fő vett részt, a felajánlott egyetlen vételár a minimálár, 250 000 Ft volt. Az elsőfokú mezőgazdasági igazgatási szerv az árverés alapján készült SO-04H/FM/01907-8/2019. számú jegyzőkönyv 1. számú határozatában megállapította, hogy a perbeli ingatlan felajánlott legmagasabb vételára 250 000 Ft volt, a 2. számú határozatban pedig megállapította az árverési vevő személyét.

[6] A felperes fellebbezése folytán eljáró Pest Megyei Kormányhivatal (az alapügy alperese) 2020. május 26. napján kelt PE/FE/00622-3/2020. számú határozatával az elsőfokú hatóság jegyzőkönyvbe foglalt 1. és 2. számú határozatait helybenhagyta.

[7] 2. A felperes ezt követően keresetet terjesztett elő a másodfokú határozattal szemben, melyben az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és új árverés kitűzését, valamint új becsérték meghatározását kérte. A felperes keresetében egyaránt vitatta az ingatlan becsértékének meghatározását (mely szempont jelen bírói kezdeményezés Alkotmánybíróság általi elbírálása szempontjából nem bír jelentőséggel), továbbá azt is sérelmezte, hogy az árverésen az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja miatt sem a felperesi érdekelt, sem a felperes lánya (a szomszédos ingatlan tulajdonosa) nem vehettek részt, mely rendelkezés álláspontja szerint részben törvényellenes, részben alaptörvény-ellenes. Ezt az érvelést a felperesi érdekelt is osztotta.

[8] 3. A Pécsi Törvényszék 5.K.701.586/2020/21. számú, 2020. március 3. napján kelt ítéletével a keresetet elutasította. Az ítélet megállapítása szerint a becsérték meghatározása jogszerűen történt, az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja pedig a törvényszék álláspontja szerint nem kifogásolható, az ugyanis éppen az általános szabályoktól való eltérést tükrözi.

[9] A felperesi érdekelt által előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria Kfv.II.37.575/2021/6. számú, 2021. november 10. napján kelt végzésével a Pécsi Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, és a bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A Kúria végzésében kiemelte, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésére és a P) cikk (2) bekezdésére figyelemmel az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja felvet alkotmányossági aggályokat, azonban ebben a kérdésben a Pécsi Törvényszék az előterjesztők kereshetőségi jogát érdemben nem vizsgálta, és e körben a tényállást sem tisztázta.

[10] 4. A megismételt eljárás során a Pécsi Törvényszék 5.K.701.435/2021/14. számú, 2022. március 16. napján meghozott végzésével a per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Az indítvány szerint az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja ellentétes az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, 15. cikk (4) bekezdésével és XV. cikk (2) bekezdésével, az alábbiak szerint.

[11] A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 4. címe (10–15. §) tartalmazza a tulajdonszerzési jogosultság általános feltételeit, az 5. cím (16–17. §) pedig a földtulajdon lehetséges maximumát rögzíti. A Földforgalmi törvény 6. címe („Az elővásárlásra jogosultak sorrendje, az elővásárlási jog gyakorlása") keretein belül található 18. § (1) bekezdése az elővásárlásra jogosultak körét és sorrendjét rögzíti. Ezzel szemben az indítványozó szerint az R. 5. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjai

a termőföldre vonatkozó árverésen licitálóként való részvétel tekintetében konjunktív feltételeket fogalmaznak meg, mely feltételek egyike [az indítványozó által támadott 5. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti feltétel] azonos a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti feltétellel. Amíg azonban a Földforgalmi törvény alapján elővásárlásra nem jogosultak is megszerezhetik a termőföld tulajdonjogát [azaz a Földforgalmi törvény szerinti feltételnek nem a tulajdonszerzés, hanem csak az elővásárlási jog gyakorolhatósága szempontjából van jelentősége], addig az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján az adott termőföld vonatkozásában elővásárlásra nem jogosult személy már az árverésen való részvételre sem jogosult, és ekként értelemszerűen a föld tulajdonjogát sem szerezheti meg. Az indítvány szerint a Földforgalmi törvény 18. §-a nem a tulajdonszerzési jogosultságot szabályozza, hanem pontosan, meghatározott sorrendben rögzíti az elővásárlásra jogosultak körét, akikhez képest más (elővásárlásra nem jogosult, de a termőföld tulajdonjoga megszerzésére vonatkozó általános előírásokat teljesítő) személyek is megszerezhetik a kérdéses termőföld tulajdonjogát. Ehhez képest az indítványozó álláspontja szerint az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja az elővásárlásra való jogosultság feltételét konjunktív tulajdonszerzési feltétellé alakítja az árverésen történő tulajdonszerzés esetén. Az indítvány szerint pedig azáltal, hogy az R. támadott rendelkezése az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével és T) cikk (3) bekezdésével ellentétesen, kormányrendeleti úton szűkíti a termőföld tulajdonjoga megszerzésének lehetőségét, az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alaptörvény-ellenes.

[12] Az indítvány a 15. cikk (4) bekezdése és XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában önálló indokolást nem tartalmaz.

II.

[13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„P) cikk (2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelésszervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg."

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel."

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai

vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes."

[14] 2. A Földforgalmi törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„18. § (1) A föld eladása esetén az alábbi sorrendben elővásárlási jog illeti meg:
[…]
e) az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van."

„35. § (3) Föld árverése esetén az elektronikus árverés szabályait nem lehet alkalmazni. Az (1) bekezdés szerinti eljárás során a föld árverésen kívüli eladásának és a végrehajtást kérő általi átvételének nincs helye. Az árverésen az vehet részt, aki a tulajdonszerzési képességét az azt megalapozó okiratokkal, az árverés helyszínén és időpontjában igazolja, valamint a 13–15. §-ban foglalt esetekben, teljes bizonyító erejű magánokiratba, vagy közokiratba foglalt nyilatkozatokat csatolja. Az elővásárlásra jogosult e jogát az árverésen gyakorolhatja azzal, hogy az elővásárlási jogosultságát bizonyító okiratokat is csatolnia kell az árverés helyszínén és időpontjában személyesen."

[15] 3. Az R. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (1) A földre az árverezhet, aki
[…]
d) a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti, legfeljebb 20 km-es távolságra vonatkozó feltételnek megfelel, és azt – az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 27. §-a szerinti hatósági bizonyítvánnyal – igazolja."

III.

[16] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[17] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek csak részben, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésével és T) cikk (3) bekezdésével összefüggésben tesz eleget {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását.

[19] Az indítvány nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az R. támadott rendelkezése miért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és 15. cikk (4) bekezdésével. Az indítvány ezen elemeiben éppen ezért nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja követelményének.

[20] 2. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése sarkalatos törvény megalkotását írja elő az Országgyűlés számára, mely sarkalatos törvénynek rendelkeznie kell egyebek között a termőföld tulajdonjoga megszerzésére vonatkozó korlátokról és feltételekről is {lásd például: 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján a sarkalatosság követelménye nem zárja ki, hogy részletszabályokat egyszerű többségű törvény vagy akár alacsonyabb szintű jogforrás határozzon meg {24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [40]; legutóbb: 1/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [70]}. Az Alkotmánybíróságnak éppen ezért jelen esetben azt kellett értékelnie, hogy a termőföld tulajdonjogának árverésen történő megszerzésére vonatkozó szabályozás (azaz jelen esetben az R. indítvánnyal támadott rendelkezése) a Földforgalmi törvény mint sarkalatos törvény előírásaihoz képest technikai jellegű részletszabályokat tartalmaz-e, melyre nem terjed ki az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatosság követelménye, vagy pedig közvetlenül tartalmaz a Földforgalmi törvény szabályaitól eltérő, anyagi jogi jellegű és ekként a P) cikk (2) bekezdéséből fakadóan sarkalatos törvényi szintű szabályozást igénylő előírásokat a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozóan.

[21] 3. A termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó általános feltételeket a Földforgalmi törvény tartalmazza. A 10. § (1) bekezdése értelmében a föld tulajdonjogát főszabály szerint belföldi természetes személyek és EU-tagállami állampolgárok szerezhetik meg. A Földforgalmi törvény a tulajdonszerzési jogosultság szempontjából különbséget tesz földművesek (5. § 7. pont) és földművesnek nem minősülő magánszemélyek között, mely különbségtételnek a megszerezhető termőföld területe szempontjából van jelentősége.

[22] A földművesnek nem minősülő magyar és más EU-tagállambeli állampolgársággal rendelkező természetes személyek akkor szerezhetik meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokukban álló föld területnagysága a megszerezni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt [10. § (2) bekezdés], mely területnagyságtól akkor lehetséges az eltérés, ha a földművesnek nem minősülő személy a tulajdonjogot átruházó személy közeli hozzátartozója [10. § (3) bekezdés], vagy ha a föld tulajdonjogának megszerzésére rekreációs céllal kerül sor [10. § (3a) bekezdés].

[23] A földművesek, valamint a 10. § (3) és (3a) bekezdése szerinti esetekben a földművesnek nem minősülő természetes személyek a föld tulajdonjogát alapesetben 300 hektár mértékig szerezhetik meg [földszerzési maximum, 16. § (1) bekezdés], mely földszerzési maximumtól a Földforgalmi törvény egyes esetekben [lásd a 16. § (2)–(4) bekezdéseit] lehetőséget biztosít az eltérésre.

[24] A Földforgalmi törvény 35. §-a a termőföld árveréssel történő megszerzésére vonatkozóan is tartalmaz szabályokat. A 35. § (3) bekezdése értelmében az árverésen az vehet részt, aki a tulajdonszerzési képességét az azt megalapozó okiratokkal az árverés helyszínén és időpontjában igazolja. Az elővásárlásra jogosult e jogát az árverésen gyakorolhatja azzal, hogy az elővásárlási jogosultságát bizonyító okiratokat is csatolnia kell az árverés helyszínén és időpontjában személyesen. A 35. § (4) bekezdése értelmében pedig a mezőgazdasági igazgatási szervnek azt kell vizsgálnia, hogy az árverési vevő szerzőképessége, illetve az elővásárlásra jogosultként licitáló személy elővásárlási joga fennáll-e, és az árverési vétel nem eredményezi-e a tulajdonszerzési korlátozás megsértését vagy megkerülését. Több, azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult árverési vevő esetében a mezőgazdasági igazgatási szerv választása szerinti jogosult szerzi meg a föld tulajdonjogát.

[25] A Földforgalmi törvény idézett rendelkezései alapján megállapítható, hogy a törvény, különösen annak 35. § (3) bekezdése egyértelműen lehetőséget biztosít minden olyan magyar vagy más EU-tagállambeli természetes személy számára az árverésen való részvételre, akik a Földforgalmi törvény rendelkezéseinek megfelelően a termőföld tulajdonjogát megszerezhetik. A 35. § (3) bekezdéséből

pedig az is egyértelműen következik, hogy amennyiben az árverés résztvevője egyben elővásárlásra is jogosult (azaz nem szükségszerű, hogy minden árverési résztvevő egyben elővásárlásra jogosult is legyen), úgy a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó általános feltételek igazolása mellett többletkövetelményként az elővásárlási jogosultságát megalapozó okiratokat is be kell mutatnia, továbbá az elővásárlásra jogosult ezen jogát kizárólag személyesen gyakorolhatja.

[26] 4. A Földforgalmi törvény 72. § *h)* pontja értelmében felhatalmazást kapott arra a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a „föld végrehajtási vagy felszámolási, önkormányzati adósságrendezési eljárás keretében árverés útján történő értékesítésének szabályait", az R. pedig (az indítványozó által támadott elemében) ezen felhatalmazás keretei között került megalkotásra. Az R. 5. § (1) bekezdése konjunktív feltételeket határoz meg arra vonatkozóan, hogy ki vehet részt az árverésen, mely feltételek egyidejű teljesítésének követelményét az R. 5. § (4) bekezdés *e)* pontja is egyértelművé teszi, amikor előírja, hogy nem árverezhet és a földet árverésen nem szerezheti meg az R. 5. § (1) bekezdésében foglaltaknak meg nem felelő személy.

[27] Az R. 5. § (1) bekezdése értelmében az árverésen való részvétel, és így értelemszerűen a termőföld tulajdonjoga árverésen történő megszerzésének négy konjunktív feltétele, hogy az árverező a föld becsértékének 10%-át legkésőbb az árverés megkezdése előtt a mezőgazdasági igazgatási szervnél letétbe helyezze; a licitdíjat megfizesse; a Földforgalmi törvény 35. § (3) bekezdésének megfelelően igazolja a tulajdonszerzési képességét és a termőföld tulajdonjoga megszerzéséhez szükséges nyilatkozatokat megtegye; és végezetül, hogy a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés *e)* pontja szerinti, legfeljebb 20 km-es távolságra vonatkozó feltételnek megfeleljen és azt hatósági bizonyítvánnyal igazolja. Ezen négy konjunktív feltétel közül az első kettő [5. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjai] kifejezetten az árverésen való részvételhez szükséges pénzügyi-technikai jellegű előírás. Az 5. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti harmadik feltétel a termőföld tulajdonjoga megszerzésére vonatkozó általános, a Földforgalmi törvény rendelkezéseire visszautaló követelmény. Az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja ugyanakkor az árverésen való részvételre és ebből szükségszerűen következő módon a termőföld árverésen történő megszerzésére vonatkozóan egy speciális korlátozást fogalmaz meg, amikor [a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés *e)* pontjára visszautalva] előírja, hogy az árverésen csak olyan személy vehet részt, aki földművesnek minősül, és akinek a lakóhelye vagy mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-

vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van. Ez az előírás, figyelemmel az R. 5. § (4) bekezdés *e)* pontjára, kizárja a termőföld tulajdonjogának árverésen történő megszerzését mindazok számára, akik egyébként a Földforgalmi törvény rendelkezései alapján termőföld tulajdonjogának megszerzésére jogosultak, azonban vagy egyáltalán nem jogosultak a kérdéses, árverezésre kerülő földterület vonatkozásában elővásárlási jog gyakorlására, vagy ha arra adott esetben jogosultak lennének is, annak jogalapja nem a Földforgalmi törvény 18. § (1) bekezdés *e)* pontja. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy az R. indítványozó által támadott 5. § (1) bekezdés *d)* pontja valójában nem az árverésre vonatkozó technikai jellegű részletszabályokat fogalmaz meg, hanem a termőföld árverésen történő megszerzésére vonatkozóan a Földforgalmi törvény általános rendelkezéseitől eltérő tartalmi, anyagi jogi előírásokat rögzít, egyfajta *lex specialis* szabályozásként.

[28] 5. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése értelmében a termőföld tulajdonjogának megszerzése korlátait és feltételeit, azaz a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó érdemi, tartalmi előírásokat sarkalatos törvényben kell rögzíteni. Az R. nem sarkalatos törvény. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

[29] Azáltal, hogy a jogalkotó nem sarkalatos törvényben, hanem kormányrendeletben rögzített egy, a Földforgalmi törvény általános tulajdonszerzési rendelkezéseitől eltérő anyagi jogi többletkövetelményt a termőföld tulajdonjogának árverésen történő megszerzésére vonatkozóan, az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja vonatkozásában az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdéséből fakadó sarkalatos törvényi követelmény nem teljesült. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság (állandó gyakorlatának megfelelően) már nem vizsgálta, hogy az R. 5. § (1) bekezdés *d)* pontja egyébként tartalmilag is ellentétes-e a Földforgalmi törvény 35. § (3) bekezdésével.

[30] 6. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján megsemmisít egy egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Annak érdekében, hogy a termőföldek tulajdonjogának árverésen történő megszerzése valamennyi földterület vonatkozásában mindenkor

azonos feltételek mellett történhessen, az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmának elrendeléséről határozott, a rendelkező rész 2. pontjában foglaltaknak megfelelően.

[31] 7. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k., alkotmánybíró
Dr. Salamon László s. k., alkotmánybíró
Dr. Szabó Marcel s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/866/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 92. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 13/2022. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontjából fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pont utolsó fordulata alapján a havi átlagkereset meghatározása során a törvény azon időszak figyelembevételét sem zárja ki, amely alapján az ellátásra jogosult a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény alapján a táppénzzel, baleseti táppénzzel egyidejűleg igénybe nem vehető, ugyancsak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó és táppénz vagy baleseti táppénz igénybevételére is jogosító biztosítási jogviszonyon alapuló, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozó ellátásban részesül, amennyiben az ellátásra jogosult ezen biztosítási jogviszonya alapján mind a táppénz vagy baleseti táppénz, mind pedig az egészségbiztosítás egyéb pénzbeli ellátása igénybevételére jogosult lenne.

2. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pontja „közvetlenül" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti panasz keretében a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 78-2-02306/2020/7. számú határozatára is kiterjedő hatállyal, míg az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontja első fordulata „közvetlenül" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.

[2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó várandósságára tekintettel 2018. május 1. napjától táppénzellátásban részesült, majd 2018. augusztus 9. napján gyermeke született (az indítványozó második gyermeke), melyre tekintettel előbb csecsemőgondozási díjban (a továbbiakban: csed), majd ezt követően gyermekgondozási díjban (a továbbiakban: gyed) részesült, egészen gyermeke kétéves koráig. Ezen időszak alatt az indítványozó más ellátásban (így táppénzben) nem részesült, más jövedelemmel nem rendelkezett.

[3] 1.2. Az indítványozó második gyermeke születését követően észlelte, hogy látása nagymértékben romlott, ami miatt 2019. december 19. napján (azaz a gyed folyósításának időtartama alatt) kérte rokkantsági ellátás megállapítását. A 2020. január 15. napján kelt komplex minősítés eredményéről szóló összefoglaló vélemény szerint az indítványozó egészségi állapotának mértéke 23%, a megállapított egészségi állapot kialakulásának időpontja 2019. november 15. napja, az indítványozó állapota alapján D minősítési kategóriába tartozik, rehabilitációja nem javasolt, kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható. Az indítványozó egészségi állapota alapján jogosult lehetett volna rokkantsági ellátásra,

ám kérelme ekkor még elutasításra került, tekintettel arra, hogy gyedben (rendszeres pénzellátásban) részesült.

[4] 1.3. Az indítványozó közalkalmazotti jogviszonya a gyed folyósításának lejártát követően, 2020. október 20. napján szűnt meg, melyet követően az indítványozó ismételten kérte rokkantsági ellátás megállapítását. A Kormányhivatal 78-2-02306/2020/7. számú, 2020. december 4. napján kelt határozatával az indítványozó részére 2020. október 21. napjától kezdődően 52 205 Ft havi összegben rokkantsági ellátást állapított meg, a 2020. január 15. napján kelt komplex minősítés eredményéről szóló összefoglaló vélemény alapján. A határozat megállapította, hogy az indítványozó rendelkezik az Mmtv. 2. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti biztosítási idővel, azonban a Kormányhivatal megítélése szerint nem rendelkezik az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti havi átlagjövedelemmel, ezért az indítványozó ellátásának összegét a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 8/A. §-a szerinti alapösszeg alapulvételével, az Mmtv. 12. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján az alapösszeg 50%-ában határozta meg.

[5] 1.4. Az indítványozó a Kormányhivatal határozata bírósági felülvizsgálata iránt keresetet terjesztett elő, melyben a határozat akként történő megváltoztatását kérte, hogy a rokkantsági ellátása havi 156 610 Ft összegben kerüljön megállapításra. Az indítványozó a komplex minősítés megállapításait nem vitatta, azonban álláspontja szerint esetében megállapítható lett volna a havi átlagjövedelem, figyelemmel arra, hogy a kérelem benyújtását megelőzően egymást követően részesült táppénz, csed és gyed ellátásokban, ezen ellátások egyidejű folyósítása pedig a törvény alapján nem lehetséges. Az indítványozó érvelése szerint az a jogértelmezés, amellyel a Kormányhivatal kizárta őt a havi átlagjövedelem alkalmazása alól, sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését, a XIX. cikk (1) bekezdését, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét, és a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) 28. cikkét. Érvelése szerint ellentétes az Alaptörvénnyel és az említett nemzetközi egyezményekkel, hogy a havi átlagjövedelem fogalmának meghatározása során a keresőtevékenységet jogszerűen nem végző személyek körén belül önkényesen megkülönböztetésre kerülnek a táppénzben, baleseti táppénzben részesülő személyek a csedben és gyedben részesülő személyekhez képest. Az indítványozó kereseti kérelme szerint azáltal, hogy a csedben és gyedben részesülő személyek esetében a Kormányhivatal jogértelmezése szerint egyáltalán nem vehető figyelembe

az ezen ellátásukat megalapozó jövedelem, minden esetben a jogalkotó által meghatározott, minimális összegű rokkantsági ellátás folyósítható csak, adott esetben akár évtizedeken át, függetlenül attól, hogy az indítványozó korábban mekkora jövedelemmel rendelkezett és mekkora összegű társadalombiztosítási járulékot fizetett. Az indítványozó keresetlevelében indítványozta az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll-eljárásának kezdeményezését, melyet az alperes Kormányhivatal védiratában nem ellenzett.

[6] A Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A Debreceni Törvényszék értelmezése szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjával összefüggésben az indítványozó tartalmilag mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állított, melynek indítványozására azonban az eljáró bíróság az Abtv. 25. §-a szerinti eljárás keretében nem lenne jogosult, ezért a Törvényszék nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. A Debreceni Törvényszék ítélete szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának alperes által választott jogértelmezése pedig nem volt jogellenes.

[7] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben egyfelől a Debreceni Törvényszék 104.K.700.268/2021/5. számú ítélete és a Kormányhivatal 78-2-02306/2020/7. számú határozata, másfelől pedig az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pont első fordulata „közvetlenül" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta, az alábbiak szerint.

[8] 2.1. Az indítványozó Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában akként érvelt, hogy figyelemmel az Alkotmánybíróság 2/2018. (IV. 6.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) megközelítésére, az Alaptörvény segítségével levezethető az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának olyan értelmezése, mely a csedet megelőző táppénz előtti 180 naptári napi jövedelem figyelembevételét is lehetővé teszi, különösen akkor, ha az indítványozó számára a csed folyósítására közvetlenül a táppénz folyósítását követően kerül sor. Az indítványozó szerint a jogalkotónak nem lehetett az a célja, hogy adott esetben több, mint 10 éven át történő járulékfizetés ellenére azon személyek, akik előbb táppénzt, majd csedet, illetőleg gyedet vesznek igénybe, és ezen utóbbi ellátások időtartama alatt válnak megváltozott munkaképességűvé, a korábbi járulékfizetésük mértékétől teljesen függetlenül csak minimális összegű ellátásra váljanak jogosulttá. Az indítványozó érvelése szerint a Debreceni Törvényszék (és a Kormányhivatal) által választott jogértelmezés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésé-

vel és XIX. cikk (1) bekezdésével, a csedben és gyedben részesülők vonatkozásában önkényes, alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Az indítványozó érvelése szerint a csedben és gyedben részesülő személyek ugyanolyan, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak körébe tartozó ellátásban részesülnek, mint a táppénzben részesülők, és ugyanúgy jogszerűen nem végeznek keresőtevékenységet, ráadásul az indítványozó esetében a csed (és aztán a gyed) folyósítását közvetlenül megelőzően táppénz folyósítására is sor került. Az indítványozó azt is állítja, hogy a Debreceni Törvényszék és a Kormányhivatal jogértelmezése sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1) bekezdését is, a rendkívül alacsony összegű, a megelőző jövedelem mértékétől teljesen elszakadó összegű rokkantsági ellátás folyósítása ugyanis drasztikus életszínvonal-csökkenéssel jár, a két gyermekkel való megélhetést veszélyezteti, miközben az Mmtv. szerinti ellátások a társadalombiztosítási járulék fizetésén alapulnak. Ugyanezen érvek miatt az indítványozó szerint az eljáró bíróság és hatóság jogértelmezése sérti az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét és a CRPD Egyezmény 28. cikkét is.

[9] 2.2. Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem értelmezhető az előző pontban említettek szerint, az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja „közvetlenül" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az ugyanis érvelése szerint ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel és XIX. cikk (1) bekezdéseivel, továbbá az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével és a CRPD Egyezmény 28. cikkével.

[10] Abban az esetben ugyanis, ha az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem teszi lehetővé a csedben és gyedben részesülő ellátásra jogosultak esetén a korábban szerzett, járulékfizetés alapjául szolgáló jövedelem figyelembevételét, önkényes, alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést valósít meg a csedben és gyedben részesülő személyek, valamint az ugyancsak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó táppénzben részesülő személyek között [XV. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint XIX. cikk (1) bekezdése sérelme]. Azáltal pedig, hogy a jogszabály nem teszi lehetővé a korábban szerzett jövedelem figyelembevételét, az indítványozó szerint sérül az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke és a CRPD Egyezmény 28. cikke is. A részben társadalombiztosítási járulék fizetésén alapuló ellátást az indítványozó szerint alaptörvényi védelem illeti meg, részben a XIII. cikk (1) bekezdése, részben pedig a XIX. cikk (1) bekez-

dése alapján, az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja pedig ezt az alaptörvényi védelmet hagyja figyelmen kívül.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár."

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes."

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult."

[12] 2. Az Mmtv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. § (2) E törvény alkalmazásában:
[…]
3. havi átlagjövedelem: a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben (a továbbiakban: referencia-időszak) elért, a 2020. július 1-jét megelőző időszakra a pénzbeli egészségbiztosítási járulék, a 2020. július 1-jétől kezdődő időszakra a társadalombiztosítási járulék (a továbbiakban együtt: társadalombiztosítási járulék) alapját képező jövedelem (a továbbiakban: jövedelem) napi átlagának 30-szorosa; ha a jogosult a referencia-időszakban nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a referencia-időszak kezdő időpontját követően szerzett, a kérelem benyújtásának napját megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának 30-szorosa; ha a jogosult amiatt nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, mert a vizsgált időszakban vagy ennek egy részében táppénzben, baleseti táppénzben részesült, ha az számára kedvezőbb, a táppénzt, baleseti táppénzt megelőző 180 naptári napi jövedelmet kell figyelembe venni."

III.

[13] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.

[14] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Debreceni Törvényszék ítéletét 2021. június 22. napján vette át, alkotmányjogi panaszát pedig 2021. augusztus 18. napján, határidőben terjesztette elő. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát. Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából alkalmazott jogszabályi rendelkezésnek tekinthető.

[15] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontja értelmében kizárólag jogszabály (és nem pedig egyedi bírói döntés) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata kérhető, az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {lásd például: 3207/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [20]}.

[16] Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kizárólag az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti indítványozói kör (az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, illetőleg az egyedi ügyben eljáró bíró) kezdeményezésére végezheti el, az indítványozó pedig az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretei között jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát sem kezdeményezheti.

[17] Az Alkotmánybíróság ezért megállapítja, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti panasz azon elemei, amelyek az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke és a CRPD Egyezmény 28. cikke sérelmét állítják, érdemi elbírálásra nem alkalmasak.

[18] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. § (1) bekezdése szerinti követelményeknek megfelelő alkotmányjogi panaszt akkor fogadhatja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés

b) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az *e)* pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, sem pedig az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével összefüggésben, e körben az indítványozó lényegében csupán azért állítja a tulajdonhoz való jog sérelmét, mert a részére megállapított ellátás összege alacsony. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint valamely alaptörvényi rendelkezés sérelmének puszta állítása még nem elegendő ahhoz, hogy a kérelem az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelően határozott kérelemnek minősülhessen {lásd például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok ezért ezen elemükben nem teljesítik a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja követelményét.

[19] 4. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában egyaránt megjelölte az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését a XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az Alkotmánybíróság korábban az Abh.-ban az Mmtv. szerinti ellátások biztosításával összefüggő kérdéseket az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére figyelemmel a XV. cikk (2) bekezdése keretei között értékelte (lásd például: Abh., Indokolás [25]). Az indítványozó alkotmányjogi panaszában tartalmilag azt állította, hogy vagy a Debreceni Törvényszék (az Abtv. 27. §-a szerinti panasz keretei között), vagy pedig a jogalkotó [az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz keretei között] a táppénzben, illetőleg a csedben és gyedben részesülő személyek között tett különbséget. Tekintettel arra, hogy mind a táppénz és baleseti táppénz („betegség"), mind pedig a csed és a gyed („anyaság") visszavezethető az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére, továbbá tekintettel arra, hogy az indítványozó kifejezetten arra hivatkozik, hogy az anyaságára tekintettel folyósított ellátások vonatkozásában érte őt hátrányos megkülönböztetés, ezért, az Abh. említett megközelítésére is figyelemmel, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése keretei között értékelte.

[20] 5. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek

vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[21] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében érdemi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának utolsó fordulata valóban kizárólag akként értelmezhető-e, hogy az eltérően szabályozza-e a havi átlagjövedelem alkalmazhatóságát a táppénz és baleseti táppénz, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) szerinti, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó egyéb ellátások (a csed, a gyed és az örökbefogadói díj) esetén, és amennyiben igen, úgy ez az eltérés összhangban áll-e az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével és XV. cikk (2) bekezdésével. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz elbírálhatósága pedig ugyanezen Alaptörvényben biztosított jogok vonatkozásában az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz vizsgálatának eredményétől függ.

[22] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt is az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

[23] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem megalapozott, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz megalapozott.

[24] 1. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata azt rögzíti, hogy minden magyar állampolgár az Alaptörvényben tételesen felsorolt élethelyzetek esetén, így rokkantság és fogyatékosság esetén is, törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot fogalmaz meg: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata alapján egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokat fogalmaz meg, az Alaptörvény ezen cikke alaptörvényi hátteret ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok ugyanakkor nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magá-

ból az Alaptörvényből ered {lásd: 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}. Mindez azt jelenti, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. A törvényhozót ugyanakkor a szabályozási szabadság értelemszerűen csak az Alaptörvény keretei között illeti meg {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}.

[25] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh. elfogadását megelőzően megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumát (a továbbiakban: Minisztérium), amely az Mmtv. szerinti ellátásokkal, illetőleg az Mmtv. szerinti havi átlagjövedelem kategóriájával összefüggésben az alábbiakat hangsúlyozta. Az Mmtv. szerinti rokkantsági ellátás olyan társadalombiztosítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig éppen ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra. Miközben az ellátás összegének meghatározása során főszabály szerint a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 naptári napos időszakban szerzett jövedelem az irányadó, azonban az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja a Minisztérium válasza szerint „lehetőséget biztosít egy kedvezőbb számítási elv alapján történő ellátásiösszeg-megállapításra azoknál, akik a kérelem benyújtását megelőző évben nem szereztek legalább 180 naptári napi jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen" (Abh., Indokolás [18] és [20]). Az Alkotmánybíróság jelen határozatának meghozatala során a Minisztérium korábbi álláspontjában foglaltakra is figyelemmel volt.

[26] 3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a jogalkotónak egy, a főszabályhoz képest kedvezőbb számítási elvet is be kellene vezetnie az Mmtv. szerinti ellátások összegszerűségének meghatározására, ennek megfelelően sem az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának utolsó fordulata megalkotására, sem pedig ezen szabály hatályban tartására vonatkozó kötelezettség az Alaptörvényből nem fakad. Abban az esetben azonban, ha a jogalkotó egy ilyen, a főszabályhoz képest kedvezőbb számítási elv bevezetéséről határoz, ezen számítási elv alkalmazására vonatkozó szabályozásnak összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel, jelen esetben annak XV. cikkével is.

[27] 4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme összehasonlít-

ható (azonos csoportba tartozó) személyi körön belül állapítható meg. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát homogén csoporton belül kell fennállnia. Nem lehet hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket {elsőként az Alaptörvény hatálybalépését követően: 40/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; legutóbb például: 3534/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}.

[28] Az Ebtv. 5/C. § (1) bekezdés *c)* pontja értelmében az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai a csed, az örökbefogadói díj, a gyed és a táppénz. Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak az a célja, hogy a korábbi biztosítási jogviszony és járulékfizetés alapján az esetlegesen bekövetkező baleset, betegség, illetőleg gyermekszületés miatti keresetveszteséget pótolja. Ezen ellátások sajátossága, hogy biztosítási jogviszony alapján vehetőek igénybe, és ugyanazon biztosítási jogviszony alapján egyidejűleg csak az egyik ellátás igénybevételére nyílik lehetőség [Ebtv. 39. § (1) bekezdés]. Ennek megfelelően abban az esetben, ha az ellátásra jogosult az Ebtv. szerint az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai közül több ellátásra is jogosulttá válna, választania kell ezen ellátási formák közül aszerint, hogy melyiket kívánja igénybe venni. Mind a betegség, mind az anyaság, mind pedig a rokkantság és fogyatékosság, mint az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásai bevezetésének indokai, kifejezetten nevesítésre került az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Ebtv. szerinti egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaira biztosítási jogviszonyuk alapján jogosult személyek az ezen ellátásokat érintő szabályozás szempontjából a biztosítási időszakuk vonatkozásában egymással összehasonlítható helyzetben vannak, hiszen azonos biztosítási időszak ezen ellátások bármelyikének (de egyidejűleg csak egyikének) az igénybevételére feljogosíthat.

[29] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a támadott szabályozás valóban különbséget tesz-e az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásaira jogosultak között attól függően, hogy melyik ellátást vették igénybe. Amennyiben ugyanis a vizsgált szabályozás valójában nem valósít meg a homogén csoporton belüli különbségtételt, a szabályozás fogalmilag nem lehet ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével.

[30] Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja annak nyelvtani értelmezése szerint csak a táppénzben vagy baleseti táppénzben részesült személyek esetében teszi lehetővé az ellátás folyósítását megelőző 180 naptári napi jövedelem figyelembevételét. Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja az egészségbiztosítás további pénzbeli ellátásairól (csed, gyed, örökbefogadói díj) nem tartalmaz rendelkezést. A jogszabályok értelmezése során ugyanakkor a jogszabályok nyelvtani értelme-

zése csupán az egyik, és nem pedig az egyetlen lehetséges értelmezési mód. Ez következik az Alaptörvény 28. cikkéből is, mely szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik". A nyelvtani (textuális) értelmezési módon kívüli jogszabály-értelmezési módszerek szükségképpeni korlátja ugyanakkor az értelmezendő norma nyelvtani jelentése: a jogértelmezés nem vezethet a jogszabály szövegéhez képest *contra legem* eredményre.

[31] Jelen esetben az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem szól kifejezetten arról, hogy a csed, gyed és örökbefogadói díj esetében lehetséges-e az ezen ellátásokat megelőző 180 naptári nap jövedelmének figyelembevétele a havi átlagkereset meghatározása során, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett értékelnie, hogy levezethető-e az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjából a csed, gyed és örökbefogadói díj folyósítását megelőző időszakra vonatkozó jövedelem figyelembevételének kötelezettsége a havi átlagkereset meghatározása során. Amennyiben ugyanis igen, úgy a jogalkotó valójában nem tett különbséget a homogén csoporton belül.

[32] Amikor a jogalkotó akként rendelkezett, hogy a táppénz és baleseti táppénz folyósítása esetén lehetővé teszi a táppénz (baleseti táppénz) folyósítását megelőző 180 naptári napos időszakban szerzett jövedelem figyelembevételét az Mmtv. szerinti ellátások összegének meghatározása során, valójában tartalmilag úgy rendelkezett, hogy a táppénz, illetőleg baleseti táppénz folyósítására okot adó biztosítási jogviszony jövedelmét rendeli figyelembe venni. Ez a biztosítási jogviszony ugyanakkor annak természetéből adódóan egyaránt lehetőséget biztosít az ellátásra jogosult számára az Ebtv. 5/C. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti valamennyi egészségbiztosítás pénzbeli ellátása igénybevételére, azzal, hogy az Ebtv. 39. § (1) bekezdésének megfelelően ezen ellátások közül egyidejűleg csak egyetlen ellátás vehető igénybe.

[33] Az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem tiltja meg a táppénzen, baleseti táppénzen kívüli egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai (csed, gyed, örökbefogadói díj) igénybevétele esetén az ezen ellátásokat megelőző időszakban szerzett jövedelem figyelembevételét, hanem csupán hallgat erről a kérdésről. Lehetővé tenné ugyanakkor ugyanezen biztosítási időszakban szerzett jövedelem figyelembevételét akkor, ha az ellátásra jogosult csed, gyed vagy örökbefogadói díj helyett táppénz- vagy balesetitáppénz-ellátás igénybevételét választotta volna. Különösen igaz ez az indítványozó esetében, aki egymást követően részesült táppénz-, csed- és gyedellátásban. Ahogyan a minisztérium is kiemelte az Abh. elfogadását megelőzően az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, „az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás olyan társadalombizto-

sítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra" (Abh., Indokolás [18]). Márpedig ugyanazon biztosítási jogviszony figyelembevehetőségét ugyanazon, az Mmtv. hatálya alá tartozó ellátások meghatározása során minden esetben azonos módon kell kezelni, függetlenül attól, hogy az ellátásra jogosult egyébként mely, egymással alkotmányjogi értelemben véve összehasonlítható pénzbeli egészségbiztosítási ellátást veszi igénybe. Ez következik rendszertani és teleologikus értelmezéssel az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja jogalkotói szándékának vizsgálata alapján, és ez következik az Alap-törvény XV. cikk (2) bekezdéséből. Ez az értelmezés egyszerre felel meg a jogalkotó szándékának, az Alaptörvényből fakadó követelményeknek, és nem áll ellentétben az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nyelvtani értelmezésével sem.

[34] Ez pedig egyben azt is jelenti, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, mely valamennyi, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó ellátás esetében lehetővé teszi az ezen ellátás folyósítását megalapozó, az ellátás folyósítását megelőző 180 naptári nap jövedelmének figyelembevételét akkor, ha az ellátásra jogosult biztosítási ideje alapján ezen ellátások bármelyikének igénybevételére jogosulttá válhatna, és azok közül adott esetben választania kell, tekintettel arra, hogy az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásai ugyanazon biztosítási jogviszonyon alapulnak, és egyidejűleg ezen ellátások közül csak egynek az igénybevételére nyílik lehetőség. Azaz, az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja értelmezhető akként, hogy az valójában nem tesz különbséget a havi átlagjövedelem meghatározása során az egészségbiztosítás egyes pénzügyi ellátásait igénybe vevő személyek között, az ezen ellátások folyósítását megelőző jövedelem figyelembe vehetősége szempontjából.

[35] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján 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 jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

[36] Az Mmtv. szerinti ellátások összege függ a biztosítottnak az ellátás fedezetére fizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmétől, mely jövedelem és az azzal együtt járó biztosítotti jogviszony az Mmtv. szerinti ellátásokra való jogosultság mellett egyaránt jogosít az egészségbiztosítás egyes pénzbeli ellátásainak igénybevételére is, azzal, hogy az Ebtv. 39. § (1) bekezdéséből következően ezen ellátások

közül egyidejűleg csak egy igénybevételére kerülhet sor. Ebből következően az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pont utolsó fordulata alapján a törvény azon időszak figyelembevehetőségét sem zárja ki, amely alapján az ellátásra jogosult az Ebtv. alapján a táppénzzel, baleseti táppénzzel egyidejűleg igénybe nem vehető, ugyancsak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó és táppénz vagy baleseti táppénz igénybevételére is jogosító biztosítási jogviszonyon alapuló, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozó ellátásban részesül, amennyiben az ellátásra jogosult ezen biztosítási jogviszonya alapján mind a táppénzt vagy baleseti táppénzt, mind pedig az egészségbiztosítás egyéb pénzbeli ellátásainak valamelyikét igénybe vehetné. Ezzel a jogértelmezéssel az Alkotmánybíróság megítélése szerint megfelelően biztosítható, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja alkalmazása valamennyi egyedi ügyben az Alaptörvénnyel összhangban álló eredményre vezessen.

[37] 6. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentiek szerint arra a következtetésre jutott, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának létezik olyan értelmezése, mely összhangban áll az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XIX. cikk (1) bekezdésével, azaz nem valósít meg az egymással összehasonlítható helyzetben levő személyek között hátrányos megkülönböztetést, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

[38] 7. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Debreceni Törvényszék által az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alkalmazása során olyan jogértelmezési eredményre jutott, mely ugyanazon biztosítási időszak figyelembe vehetősége szempontjából annak ellenére tett különbséget a táppénz és baleseti táppénz, valamint az Ebtv. szerinti egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai körébe tartozó további ellátások (csed, gyed, örökbefogadói díj) és végső soron ezen ellátások jogosultjai között, hogy ugyanaz a biztosítási időszak ezen, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozó ellátások bármelyikének igénybevételére feljogosíthatta volna a kérelmezőt, azokat ráadásul egymást követően igénybe is vette, és az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai közül egyidejűleg csak egy ellátás igénybevétele volt lehetséges az indítványozó számára.

[39] Figyelemmel az Alkotmánybíróság által az alkotmányos követelmény kimondásával összefüggésben tett megállapításokra, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Debreceni Törvényszék ítéletében megjelenő jogértelmezés sérti az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését.

[40] Az a jogértelmezés, amely az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja alkalmazási körének meghatározása során annak ellenére különbséget tesz az egészségbiztosítás egyes, Ebtv. szerinti pénzbeli ellátásaira jogosultak között, hogy azonos biztosítási idő ezen ellátások bármelyikének (azonban egyidejűleg kizárólag az egyikének) az igénybevételére jogosít, a fentiek szerint meghatározott homogén csoporton belüli különbségtételt valósít meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkriminációtilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja" {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; legutóbb: 3536/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [38]}.

[41] Figyelemmel arra, hogy az Mmtv. vonatkozó rendelkezésének lehetséges értelmezésével összefüggésben a Minisztérium külön is kiemelte, hogy „az Mmtv. rendelkezései alapján járó rokkantsági ellátás olyan társadalombiztosítási ellátás, melynek arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével, a havi átlagjövedelem fogalma pedig ezen arányosság biztosítása érdekében került a törvényben meghatározásra" (Abh., Indokolás [18]), továbbá figyelemmel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz keretei között megfogalmazott alkotmányos követelményre, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Debreceni Törvényszék ítéletében megjelenő különbségtétel szükségessége alkotmányosan, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható.

[42] Azáltal pedig, hogy az Mmtv. vonatkozó rendelkezésének a fentiek szerint van olyan lehetséges értelmezése, mely az Alaptörvényből fakadó követelményekkel összhangban áll, ez egyben azt is jelenti, hogy a Debreceni Törvényszék ítéletének meghozatala során az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontját oly módon értelmezte, hogy az eljáró bíróság által választott jogértelmezés túllépte a bíróságot az Alaptörvény 28. cikke alapján megillető értelmezési tartomány alkotmányos kereteit, és a Debreceni Törvényszék ítélete az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétessé, azaz alaptörvény-ellenessé vált. Az Alkotmánybíróság ezért a Debreceni Törvényszék ítéletét a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

[43] 8. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

[44] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjával, mert álláspontom hagyományosan eltérő az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt államcélnak azzal az alapjog irányába történő kiterjesztésével, amivel a határozat indokolásának IV/5–7. pontjai (Indokolás [29] és köv.) egyrészt alkotmányos követelményt, másrészt bírói döntés megsemmisítését kívánják megalapozni.

[45] Ezt az álláspontomat számos, ebből a szempontból releváns ügyben – az adott ügy körülményeihez igazodva – különvéleményben vagy párhuzamos indokolásban fejtettem ki. Utóbbi történt a jelen üggyel azonos tárgyú Abh. meghozatala esetében is, ahol az ugyanezen jogszabályhely megsemmisítését indítvá-

nyozó bírói kezdeményezést határozatunk elutasította, és helyette olyan alkotmányos értelmezésre vonatkozó alkotmányos követelményt állapított meg, amit csak a XV. cikk (1) bekezdése tekintetében tartottam alkalmazhatónak.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[46] Az alapügy kapcsán nézetem szerint is merülnek fel alkotmányossági aggályok, és méltányolom a többségi határozatban megnyilvánuló azon igyekezetet is, amely az indítványozó számára is segítséget jelentő megoldást igyekszik nyújtani azokra. Az alkotmányos követelményt megfogalmazó döntéssel ennek ellenére sem értek egyet.

[47] Alapvetően lehetségesnek tartottam volna a vizsgált jogszabály tekintetében a diszkrimináció tilalma sérelmének megállapítását. Tekintettel azonban arra, hogy nem látom kellően megalapozottnak, miszerint a jogalkotó szándéka valóban kiterjedt volna olyan értelmezés elfogadására (is), amely a rendelkező részben megjelenik, az abban foglalt alkotmányos követelmény nézetem szerint valójában módosítja – ha úgy tetszik, kiegészíti – a jogszabályt. Az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény viszont nem eredményezhet jogalkotást; mivel az Alaptörvény és az Abtv. által a számára biztosított hatáskörök ilyen tartalmú döntés meghozatalára nem terjednek ki.

[48] A jogalkotó (a jelen ügyben, nem pedig egy korábban vizsgált eltérő tartalmú összefüggésre vonatkozóan történő) megkeresése hiányában a jogalkotói szándékkal összefüggésben az indokolásban írtak legalábbis nem támasztják alá megfelelően a rendelkező részben foglaltakat; önmagában a vizsgált rendelkezésből pedig az véleményem szerint nem olvasható ki. Az alkotmányos követelmény megállapításának ugyanakkor lényegi feltétele, hogy az abban rögzített értelmezés az adott norma szövegéből – a jogalkotó eredeti szándékától nem eltérően – kiolvasztható legyen; ellenkező esetben az jogalkotásnak minősül. Meggyőződésem szerint – és ez egyben az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata is – az alkotmánybírósági eljárásra vonatkozó hatályos rendelkezésekre tekintettel a fentiek figyelmen kívül hagyásával még abban az esetben sem határozható meg egy vizsgált rendelkezés ugyan alkotmányosnak tekinthető, de a hatályos normaszövegben eleve benne nem foglalt tartalma, ha olyan helyzet

áll elő, hogy más, az adott ügyben valóban alkalmazható jogkövetkezmény csak általánosságban, a jövőre nézve jelenthet megoldást, de az alapügyben ténylegesen is érintett indítványozó esetleges alapjogi sérelmeinek orvoslására nem alkalmas.

[49] A többségi határozatban foglalt érvelés mentén nem tartottam volna kizártnak a diszkrimináció tilalmának sérelmével összefüggésben egy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását. A rendelkező rész azonban túlterjeszkedik ezen, és ezáltal az Alkotmánybíróság, amint arra fentebb már utaltam, végül olyan megoldást választott, amely alkalmazásának feltételei a jelen ügyben véleményem szerint nem állnak fenn.

[50] Erre tekintettel a többségi határozatot – rendelkező részének 1. és 3. pontjait és a közvetlenül azokat alátámasztó indokolást – nem tudtam támogatni.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3356/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 92. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 14/2022. (VII. 7.) AB HATÁROZATA

a hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, illetve a megsemmisített szövegrész alkalmazásával érintett szabálysértési eljárások felülvizsgálatának elrendeléséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27. között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet 9/C. §-a a következő szöveggel marad hatályban:
„9/C. § Kedvtelési céllal közlekedő kishajó vezetéséhez az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága Belvízi Közlekedési Munkacsoportja 40. számú határozatában foglaltaknak megfelelően külföldön kibocsátott nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány az abban foglalt korlátozások figyelembevételével akkor fogadható el, ha a bizonyítvány tulajdonosa igazolja, hogy érvényes egészségi alkalmasságról szóló orvosi igazolással rendelkezik, továbbá
***a)* a bizonyítványt kiállító állam állampolgára,**
***b)* valamelyik észak-amerikai állam állampolgára,**
***c)* olyan állam állampolgára, amely tagja az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának, vagy**
***d)* olyan állam állampolgára, amely nem tagja az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának."**

3. Az Alkotmánybíróság elrendeli a Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzésével befejezett, valamint a rendelkező rész 1. és 2. pontjában alaptörvény-ellenesnek nyilvánított, illetve megsemmisített szövegrész alkalmazásával érintett szabálysértési eljárások felülvizsgálatát.

4. Az Alkotmánybíróság a Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Dr. Grád András Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Grád András) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, tartalmilag 26. § (1) bekezdése és 26. § (2) bekezdése alapján 2021. május 3-án, az Alkotmánybírósághoz 2021. május 14-én érkezett alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Szolnoki Járásbíróság 15. Szk.9164/2020/5. számú végzése és a hajózási képesítésekről szóló 15/2001. (IV. 27.) KöViM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27. között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának és 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik” szövegrésze ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.

[2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozó 2020. augusztus 20-án Tiszafüred-Örvény térségében részt vett a vízi közlekedésben az általa vezetett, saját tulajdonú, motoros vízi járművével. A rendőri ellenőrzés során az indítványozó egy horvát *International Certificate of Competence* elnevezésű, nemzetközi, kedvtelési célú kishajóvezetői engedélyt (a továbbiakban: ICC okmányt) és egy horvát tartózkodási hely igazolására szolgáló dokumentumot nyújtott át a vízi rendőrségnek. A szabálysértési hatóság határozata szerint az indítványozó Magyarországon rendelkezik lakcímmel, magyar állampolgár és nem horvátországi lakos, továbbá életvitelszerűen nem tartózkodik Horvátország területén, ezért a bemutatott horvát ICC okmány alapján nem jogosult Magyarországon kisgéphajó vezetésére. A szabálysértési hatóság

határozatának indokolása szerint magyar állampolgár számára más ENSZ Európai Gazdasági Bizottság (a továbbiakban: ENSZ EGB) tagállama által kiállított bizonyítvány csak abban az esetben fogadható el, amennyiben az okmány tulajdonosa a kiállító tagállamban él.

[3] A szabálysértési hatóság határozata szerint az indítványozó cselekményével megvalósította a Rendelet 3. § (1) bekezdésébe, a vízi közlekedés rendjéről szóló 57/2011. (XI. 22.) NFM rendelet mellékleteként közzétett Hajózási Szabályzat I. rész 1.02 cikk 1. bekezdésébe ütköző és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 220. §-a szerint minősülő engedély nélküli vezetés szabálysértést, továbbá a víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 58. § (2) bekezdésébe ütköző és a Szabs. tv. 226. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint minősülő víziközlekedési szabályok megsértése szabálysértést.

[4] Az indítványozó kifogást nyújtott be a szabálysértési hatóság határozata ellen, amelyben előadta, hogy a szabálysértési hatóság határozata a nemzetközi egyezményekkel ellentétes, mivel az egyezményben részes államok kötelesek elfogadni a másik részes állam által kiállított hajózási képesítést. Ezen túlmenően az indítványozó szerint a szabálysértési hatóság határozata tévesen tartalmazza az általa vezetett jármű minősítését, mert az a hajólevél tartalma szerint nem jet ski, hossza annál nagyobb, ekként az azzal történő közlekedéshez nem szükséges pályaengedély.

[5] A Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzésében részben alaposnak találta az indítványozó kifogását, mivel a benyújtott okiratok alapján megalapozottnak találta az indítványozó azon érvét, amely szerint a szabálysértési hatóság tévesen minősítette az indítványozó vízi járművét „motoros vízi sporteszköznek". Erre figyelemmel a Szolnoki Járásbíróság a víziközlekedési szabályok megsértése szabálysértés miatt a szabálysértési eljárást megszüntette.

[6] Az engedély nélküli vezetés szabálysértés kapcsán a bíróság megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott okmány a Rendelet 9/C. §-a szerinti kedvtelési célú képesítések körébe tartozik, amelynek egyik altípusa az ún. „Nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány", közismert nevén ICC bizonyítvány vagy ICC jogosítvány. Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem felel meg a Rendelet 9. § (2a) bekezdése szerinti feltételeknek, azaz hiába állampolgára olyan államnak, amely tagja az ENSZ EGB-nek, azonban a kiállító Horvát Köztársaságban nem rendelkezik lakóhellyel. A bíróság megítélése szerint ugyanakkor az indítványozóval szemben kiszabott pénzbírság eltúlzott, ezért elegendőnek látta figyelmeztetés intézkedés alkalmazását.

[7] 1.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése és 27. §-a, valamint tartalmilag 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzése és a Rendelet 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27. között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának és 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § c) pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze alaptörvény-ellenességét, és azokat semmisítse meg.

[8] Az indítványozó kifogásolta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági határozat a Rendelet érintett szövegrésze alapján őt szankcionálja és kizárja a vízi közlekedésből annak ellenére, hogy őt jogszerűen kiadott nemzetközi képesítés (ICC okmány) jogosítja fel a vízi közlekedésben történő részvételre.

[9] Az indítványozó előadta, hogy Magyarország tagja az ENSZ EGB-nek, továbbá az indítványozó magyar állampolgár, azonban a vízi jármű vezetésekor lakóhelye Magyarországon volt. 2019. december 31-ig jogszerűen használta az ICC okmányával a vízi járművét, majd a Rendelet 2020. január 1-jétől hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontja, majd a 2021. szeptember 28-ától hatályos 9/C. § *c)* pontja értelmében immár azzal a korlátozással fogadja el az ICC okmányt, ha az okmány jogosultja egyúttal az okmányt kiállító államban lakóhellyel is rendelkezik a közlekedés időpontjában. Mindebből az indítványozó álláspontja szerint az következik, hogy a Rendelet módosításai következtében a bírósági határozat értelmében az indítványozó horvátországi lakóhely hiányában nem használhatja az ICC okmányát a vízi közlekedésben történő részvételhez.

[10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszának az Abtv. 26. § (2) bekezdésére vonatkozó részét arra alapította, hogy a Rendelet 9/C. § *c)* pontjának kifogásolt második fordulata 2021. szeptember 28-án lépett hatályba, ily módon az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján határidőben, 180 napon belül fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó által az Abtv. 27. §-a alapján kifogásolt bírósági határozat egyébiránt 2021. február 19-én született, ekként a bíróság a jelen ügyben az indítványozó vonatkozásában az elkövetéskor hatályos Rendelet 9. § (2a) bekezdés *c)* pontját alkalmazta, amely 2020. január 1-jétől volt hatályos.

[11] Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet módosított szabályozása és az annak alapján hozott bírósági határozat ellentétes az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága Belvízi Közlekedési Munkacsoportjának 40. számú határozatában (a továbbiakban: ENSZ EGB Határozat) foglaltakkal és sérti az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, a II. cikket, a IV. cikk (1) bekezdését, a XIII. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (1)–(2) bekezdését és a XXVIII. cikk (4) bekezdését.

[12] Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet kifogásolt rendelkezései azért sértik az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, mert nem került biztosításra a magyar jog és a nemzetközi jog összhangja a Rendelet 2020. január 1-jétől és 2021. szeptember 28-ától fenntartott módosításaival.

[13] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkének megsértését azzal indokolta, hogy a Rendelet kifogásolt rendelkezésén alapuló bírósági határozat az emberi méltóság részét képező általános cselekvési szabadság sérelmével jár, mivel az ENSZ EGB Határozat ellenére nem biztosítja azon személyek részére, akik nem rendelkeznek az okmányt kiállító hatóság államában lakóhellyel.

[14] Az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének megsértését abban látja, hogy a Rendelet kifogásolt rendelkezésén alapuló bírósági határozat eredményeképpen Magyarország nem biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog harmóniáját, amely az indítványozó magánéletébe történő beavatkozásnak minősül, hiszen a rekreációs célú szabadidőtöltés a magánélet részét képezi, amely az indítványozó esetében sérül.

[15] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének megsértését azzal indokolta az indítványozó, hogy álláspontja szerint a jelen ügyben a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozás valósult meg, ugyanis a hivatkozott ENSZ EGB Határozat alapján az indítványozó jogszerűen használhatta a tulajdonában álló vízi járművét, azonban a Rendelet kifogásolt rendelkezésén alapuló bírósági határozat értelmében ez a lehetőség nem biztosított a számára. Az indítványozó szerint a jelen ügyben a külföldön kiállított ICC okmányt kiállító hatóságnál fennálló lakóhelyhez kötése a vízijármű-tulajdonosokat indokolatlanul, önkényesen fosztja meg tulajdonuk magyarországi használatától mint tulajdonosi részjogosítványtól.

[16] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmére is hivatkozott, mert álláspontja szerint az ENSZ EGB Határozat értelmében az ICC okmány lakóhelyétől függetlenül minden, az egyezményt elfogadó államban feljogosítja a vízi közlekedésben való részvételre, így a terhére rótt cselekmény az elkövetéskor és azóta sem minősülhet bűncselekménynek vagy szabálysértésnek.

[17] Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdései megsértését abban látta, hogy az ENSZ EGB Határozatnak megfelelő ICC okmány jogosultjai között a lakóhelyük alapján tesz különbséget, amely nem rendelkezik legitim céllal. Az indítványozó szerint nem más alapjog vagy közérdek érvényesülése, illetve védelme érdekében született, hiszen a vízi közlekedés időpontjában fennálló lakóhely semmilyen módon nem befolyásolja a felhasználó vízi közlekedésben történő alkalmasságát, így a lakóhely alapján történő megkülönböztetés igazolható ok, legitim cél nélkül következett be.

[18] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste az Innovációs és Technológiai Minisztériumot álláspontjának kifejtése érdekében.

II.

[19] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével."

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár."

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény."

[20] 2. Az alkotmányjogi panaszban felhívott Rendelet 2019. december 31-ig hatályos érintett rendelkezése:

„9. § (2a) Kedvtelési céllal a magyar víziúton vagy magyar lobogó alatt közlekedő kishajó vezetéséhez az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága Belvízi Közle-

kedési Munkacsoportja 40. számú határozatában foglaltaknak megfelelően kibocsátott nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány az abban foglalt korlátozások figyelembevételével fogadható el."

[21] 3. Az alkotmányjogi panaszban felhívott Rendelet 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27-e között hatályos, érintett rendelkezése:

„9. § (2a) Kedvtelési céllal a magyar víziúton vagy magyar lobogó alatt közlekedő kishajó vezetéséhez az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága Belvízi Közlekedési Munkacsoportja 40. számú határozatában foglaltaknak megfelelően kibocsátott nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány az abban foglalt korlátozások figyelembevételével akkor fogadható el, ha a bizonyítvány tulajdonosa igazolja, hogy érvényes egészségi alkalmasságról szóló orvosi igazolással rendelkezik, továbbá:
a) a bizonyítványt kiállító állam állampolgára,
b) valamelyik észak-amerikai állam állampolgára,
c) olyan állam állampolgára, amely tagja az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik,
d) olyan állam állampolgára, amely nem tagja az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának."

[22] 4. Az alkotmányjogi panaszban felhívott Rendelet 2021. szeptember 28-tól hatályos, érintett rendelkezése:

„9/C. § Kedvtelési céllal közlekedő kishajó vezetéséhez az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága Belvízi Közlekedési Munkacsoportja 40. számú határozatában foglaltaknak megfelelően külföldön kibocsátott nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány az abban foglalt korlátozások figyelembevételével akkor fogadható el, ha a bizonyítvány tulajdonosa igazolja, hogy érvényes egészségi alkalmasságról szóló orvosi igazolással rendelkezik, továbbá
a) a bizonyítványt kiállító állam állampolgára,
b) valamelyik észak-amerikai állam állampolgára,
c) olyan állam állampolgára, amely tagja az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának, és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik, vagy
d) olyan állam állampolgára, amely nem tagja az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának."

[23] 5. Az alkotmányjogi panaszban felhívott ENSZ EGB Határozat érintett rendelkezései:

„40. sz. határozat
(elfogadta a Belvízi Közlekedéssel Foglalkozó Munkacsoport 1998. október 16-án)
A Belvízi Közlekedéssel Foglalkozó Munkacsoport,
Emlékeztetve a nemzetközi szövetségekben részt vevő Kormányzatok és kijelölt szervek által a kedvtelési célú hajók, beleértve a külföldi országok vizein közlekedő, személyzet nélkül bérelt hajókat is, vezetői engedélyének kiadásával kapcsolatban már meghozott intézkedések eredményességére,
Tekintettel arra, hogy szükség van a fenti lépések megerősítésére egy európai dokumentum bevezetésével;
Javasolja, hogy az illetékes hatóságok vagy az alkalmazó Kormányzatok által jóváhagyott szervek kérelem, és az I. Mellékletben rögzített követelmények teljesítése esetén bocsássanak ki a kedvtelési célú hajók vezetői képességét igazoló nemzetközi bizonyítványt (nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány, ICC) saját állampolgáraik vagy lakosaik számára, vagy bármely észak-amerikai ország vagy olyan ország állampolgárai vagy lakosai számára, amely nem tagja az Egyesült Nemzetek Szervezete Európai Gazdasági Bizottságának, feltéve ha a kérelmező rendelkezik az alkalmazó Kormányzat által kiadott nemzeti bizonyítvánnyal, vagy sikerrel teljesített az I. Melléklet I. részének 2. bekezdésében rögzített feltételeknek megfelelő vizsgát, amennyiben és ahol azt az alkalmazó Kormányzat elfogadja.
Az ICC feleljen meg a jelen határozat II. vagy III. Mellékletében található mintának, és az adott állam hivatalos nemzeti nyelvén adják ki, a dokumentum címét pedig lehetőség szerint adják meg az alábbi három nyelv közül két nyelven is: Angol, francia és orosz.
Felkéri a Kormányzatokat, hogy tájékoztassák az Egyesült Nemzetek Szervezete Európai Gazdasági Bizottságának Végrehajtó Titkárát arról, hogy elfogadják-e ezt a határozatot és annak mellékleteit, és ha igen:
saját nemzeti vízirendőrségi szabályaik keretében ismerjék el területükön belül más országok Kormányzatának illetékes hatóságai vagy kijelölt szervei által kibocsátott dokumentumokat,
és ismertessék a titkársággal az alábbiakat:
az illetékes hatóságok és/vagy felhatalmazott szervek nevét;
az ICC választott formátumát (II. vagy III. Melléklet);

hogy a dokumentumokat csak abban az esetben adják-e ki, ha a kérelmező az I. Melléklet követelményeinek teljesülését bizonyította;
az ICC kiadásának eljárásrendjét;
a kedvtelési célú hajót vezetők ellenőrzésével kapcsolatos rendőrségi rendelkezéseket, különös tekintettel az ICC elfogadásának korlátozásaira.
[…]
Melléklet
Nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány kiadásának feltételei
Nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány (ICC) kiadása a II. vagy III. Melléklettel összhangban
Amennyiben a jelen melléklet II. részében rögzített feltételek teljesülnek, a szakértelmet igazoló hivatalos nemzeti bizonyítvány bemutatása esetén kiadható ICC abban az országban, amely a nemzeti bizonyítványt kibocsátotta, anélkül, hogy a kérelmezőnek másik vizsgát le kellene tennie.
Az 1. bekezdésben hivatkozott eseteken kívül ICC abban az esetben adható ki a kérelmezőnek a jelen melléklet II. részében rögzített követelményekkel összhangban, ha a kérelmező sikeresen teljesíti a vizsgát.
Követelmények
A kérelmező részére az alábbi feltételek teljesülése esetén adható ki ICC:
a kérelmező 16. évét betöltött személy
a kérelmező fizikailag és szellemileg alkalmas kedvtelési célú hajó vezetésére, és különösképpen megfelelő halló- és látóképességgel kell rendelkezzen;
a kérelmező sikerrel teljesítette a kedvtelési célú hajó vezetéséhez szükséges szakértelmet felmérő vizsgát.
A kérelmezőnek a vizsga során tanúságot kell tennie:
a kedvtelési célú hajóvezetéssel kapcsolatos szabályozások megfelelő ismerete,
a parti vizeken és/vagy belvizeken történő biztonságos hajózáshoz szükséges hajózási és műszaki ismeretek; és
a fenti ismeretek gyakorlati alkalmazásának képessége.
A vizsgát a hajózási területre (pl. belvizek és/vagy parti vizek) való tekintettel kell elvégezni, és legalább a következő konkrét tárgyakra kell kiterjednie:
Releváns szabályozások és hajózási kiadványok megfelelő ismerete:
A belvizeken érvényes közlekedési szabályok, különös tekintettel a CEVNI (Belvízi hajóutak európai kódexe), és/vagy parti vizeken érvényes közlekedési szabályok, különösen a tengeren való összeütközések megelőzésére vonatkozó szabályzata, beleértve a navigációs segédeszközöket (vízi utak jelölése és bójázása).
A hajózási és műszaki ismeretek gyakorlati alkalmazásának képessége:
a hajóval kapcsolatos általános ismeretek, biztonsági felszerelés használata és szállítása, motor/vitorlák működőképessége;

a hajó vezetése, a szél, áramlat, és egyéb kölcsönhatások hatásának, hajógerinc és a mederfenék közötti távolság ismerete;
eljárás más hajókkal való találkozás vagy más hajók előzése esetén;
horgonyzás és kikötés bármely körülmények között;
manőverezés zsilipkamrákban és kikötőkben;
időjárási körülmények általános ismerete;
általános hajózási ismeretek, különösen a földrajzi helyzet és a biztonságos útvonal megállapítása.
Eljárás különleges körülmények között:
a baleset-megelőzés alapelvei (pl. ember a vízben manőver);
eljárás ütközés, motorhiba, megfeneklés esetén, beleértve a szivárgás megszüntetését, segítségnyújtás szükséghelyzetben;
életmentő berendezések és felszerelés használata;
tűzmegelőzés, tűzoltás;
vízszennyezés elkerülése.
[…]"

III.

[24] Az indítványozó jogi képviselője a támadott végzést 2021. április 13-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2021. május 3-án nyújtotta be a Szolnoki Járásbíróságra, amely az Alkotmánybírósághoz 2021. május 14-én érkezett, így a panasz határidőben előterjesztettnek minősül. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2021. október 1-jén kelt beadványával az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítványelemmel kiegészítette.

[25] Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek is, tekintettel arra, hogy megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezésként az Abtv. 27. §-át, és az alkotmányjogi panasz a bírósági eljárást befejező bírósági határozattal szemben került előterjesztésre. Az Abtv. 26. § (1) bekezdését az indítványozó szövegszerűen nem jelölte meg alkotmányjogi panaszában, azonban indítványában tartalmilag ezen rendelkezésekre is hivatkozott. Az indítványozó a jelen ügyben bár alkotmányjogi panaszában formailag nem hivatkozott az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, azonban tartalmilag az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskör keretében nemcsak a támadott bírósági végzés, hanem az annak alapjául szolgáló, az elkövetéskor hatályos Rendelet 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának megsemmisítését is kérte.

[26] Az indítványozó 2021. október 1-jén benyújtott indítványkiegészítésében az Abtv. 26. § (2) bekezdését is megjelölte az alkotmányjogi panasz jogalapja-

ként a Rendelet 2021. szeptember 28-tól hatályos, érintett rendelkezése tekintetében. Az indítványozó kiegészítette az alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a Rendelet – az elkövetést követően, 2021. szeptember 28-án hatályba lépett – 9/C. § *c)* pontjának vizsgálatára vonatkozóan, mivel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a és 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva – fő szabály szerint – csak az indítványozó ügyében alkalmazott jogszabályt semmisítheti meg, azonban az indítványozó az időközben hatályba lépett, formailag új, azonban érdemben azonos szabályozás alapján jelenleg ugyanúgy csak horvátországi lakóhely fennállása esetén lenne jogosult ICC okmányát Magyarországon hajóvezetésre használni. Következésképpen az időközben hatályba lépett, de az indítványozó ügyében nem alkalmazott szabályozás alapján az indítványozó ugyanúgy nem tudna hajót vezetni Magyarországon.

[27] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint büntetőjogi felelősség megállapítását eredményező jogszabályi rendelkezés esetén az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülését megállapíthatónak tartja {lásd például 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [35]}. Tekintettel arra, hogy az indítványozó esetében a 2021. szeptember 28-tól hatályos szabályozás alapján ugyanúgy, mint az ügyében alkalmazott, időközben hatályon kívül helyezett, azonban a hatályos szabályozással szövegszerűen megegyező Rendelet rendelkezése alapján, amennyiben jogkövető magatartást kíván tanúsítani, ugyanúgy nem lenne jogosult horvát ICC okmányával vízi járművet vezetni Magyarországon, az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését abban az esetben is vizsgálhatja, illetve megsemmisítheti, amennyiben az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll {lásd például 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [125]–[126]}.

[28] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit: az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését, a II. cikkét, a VI. cikk (1) bekezdését, a XIII. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (1) és (2) bekezdését és a XXVIII. cikk (4) bekezdését; a támadott bírói döntést, az Abtv. 27. §-a szerinti indítványelem tekintetében, a Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzését; a Rendelet 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27-e között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontját az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti indítványelem

tekintetében; a Rendelet 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § *c)* pontját az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítványelem tekintetében.

[29] Azon indítványelemek tekintetében, amelyek esetében az alapjogi sérelem értelmezhető [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése, illetve XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, XXVIII. cikk (4) bekezdése], az alkotmányjogi panasz tartalmazza az alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést; valamint kifejezett kérelmet a bírósági döntés és a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.

[30] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével kapcsolatban az Abtv. 32. § (2) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik az itt felsoroltak közé, ilyen indítvány előterjesztésére tehát nem jogosult. Ezen túlmenően az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésében megfogalmazottak nem minősülnek az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi rendelkezés címzettje nem az indítványozó, nem biztosít számára jogot, így alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül erre alapítani. Ezért az utalt alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben érdemi vizsgálat lefolytatásának nincs helye {3224/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [12]; 231/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [21]; 3203/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [9]; 3386/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [14]}.

[31] Az indítvány az Alaptörvény II. cikke tekintetében nem tartalmaz alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást, ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az érdemi elbírálás akadályát képezi {pl. 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.

[32] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló szabálysértési eljárásban eljárás alá vont személyként szerepel, így érintettsége fennáll.

[33] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdése szerint az indítványozónak ki kell merítenie jogorvoslati lehetőségeit. Jelen ügyben a támadott bírósági határozat ellen további jogorvoslatnak nincs helye a Szabs. tv. 116. § (3) bekezdése alapján, így az alkotmányjogi panasz ebben a részében is megfelel a befogadási feltételeknek.

[34] Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának – az Abtv. 29. §-a szerint – további feltétele, hogy a panasz bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. A jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül, hogy a Rendelet 2020. január 1-jétől hatályos és 2021. szeptember 28-tól módosított, kifogásolt szabályozása összhangban áll-e az ENSZ EGB Határozattal, ekként hátrányos megkülönböztetésnek minősül-e, hogy egy magyar állampolgár által

egy másik ENSZ EGB tagállamban szerzett ICC okmány magyarországi felhasználhatóságát a kiállító tagállamban érvényes lakóhelyhez köti.

[35] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszt 2021. november 30-ai ülésén befogadta.

IV.

[36] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[37] Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése alapján előterjesztett indítványokat vizsgálta meg.

[38] 1. Az Alkotmánybíróság elöljáróban az ICC okmányra vonatkozó nemzetközi és magyar jogi szabályozást tekintette át.

[39] Az ICC okmány kiadását az ENSZ EGB Határozat szabályozza, amelyet Horvátország mellett Magyarország és még 27 másik állam, köztük az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság, illetve az Európai Unió tagállamai is kiállíthatnak. Az ICC okmány kiadására vonatkozó ENSZ EGB Határozatot az ENSZ EGB-nek – amely egyike az ENSZ öt regionális bizottságának – Belvízi Közlekedéssel Foglalkozó Munkacsoportja 1998. október 16-án fogadta el. Az ENSZ EGB-t 1947-ben alakították meg alapvetően a háborúk utáni Európa újraépítése, illetve Európa és a világ többi országa közötti gazdasági kapcsolatok erősítése céljából. A hidegháború ideje alatt az ENSZ EGB a Keleti és a Nyugati Blokk országai közötti együttműködés kivételes fóruma volt. Az ENSZ EGB munkájában jelenleg 56 ország képviselői vesznek részt; közös munkájuk kiterjed a gazdaság, a környezetvédelem, a közlekedés, a kereskedelem stb. területeire. Az ENSZ EGB egyezmények, normák és előírások kidolgozásához és harmonizációjához biztosít regionális keretrendszert. Az ENSZ EGB berkein belül működik a Szárazföldi Szállítási Bizottság (a továbbiakban: ITC). Az ITC és 17 munkacsoportja, köztük a Belvízi Közlekedéssel Foglalkozó Munkacsoport (SC. 3) kormányközi döntéshozó szervnek minősül, amelynek feladatkörét képezi a szabadidős hajózás és vízi turizmus népszerűsítése olyan ENSZ EGB határozatok kidolgozásával, amelyek megteremtik a nemzetközileg elismert, kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítványok kölcsönösen elismert modelljét. Az ICC okmányt jelenleg több mint 25 ENSZ-tagállam ismeri el az EGB régión belül és kívül. Az ENSZ EGB titkársága és az Európai Hajózási Egyesület a közigazgatási szervek és a hajósok által gyakran feltett kérdések alapján iránymutatásokat készített az ENSZ EGB Határozattal kapcsolatban felmerülő kérdések megválaszolásához, jelenleg a 2017-ben felülvizsgált és elfogadott iránymutatás van érvényben (a továbbiakban: Iránymutatás).

[40] Az Iránymutatás értelmében az ENSZ EGB Határozatban „rögzített szabványokat a kedvtelési hajózás mindennapos űzéséhez szükséges észszerű és megfelelő szintű szakértelem biztosítására alkalmas feltételként ismerik el széles körben, amely kellő figyelmet fordít a hajózási és személyzeti biztonságra, valamint a környezetvédelemre" (Iránymutatás B. 6. pontja).

[41] Az Iránymutatás szerint „[a]z ICC jelzi a külföldi hatóságok számára, hogy birtokosának képesítését a 40. sz. határozattal összhangban mérték fel, és hogy a bizonyítvány birtokosa tanúságot tett az ICC-n jelölt hajótípus vezetéséhez és az ott szereplő működtetési területhez szükséges szintű felkészültségről. Ha a képesítés igazolására van szükség, a más európai országokba látogató hajósok azt tapasztalják, hogy az ICC bemutatása elegendő. A 40. sz. határozatot átvevő országok automatikusan elfogadják az ICC-t, továbbá az ICC-t nagy valószínűséggel elfogadják sok olyan országban is, amelyek a 40. sz. határozatot nem ültették át" (Iránymutatás D. 10–11. pontjai).

[42] Az Iránymutatás K. pontja azon kérdésre ad választ, hogy „[a]dott ENSZ EGB tagállam hatóságai kiadhatnak ICC-t másik ENSZ EGB tagállam állampolgárának?" Az Iránymutatás ezen kérdésre az alábbi választ adja: „Az ICC kiadásához az adott állam kormányának először át kell ültetnie a 40. sz. határozatot. Ezután kijelölheti az illetékes hatóságokat és az ICC kiadására ezen hatóságok által felhatalmazott szerveket. A határozatot átültető kormányzatok számára ajánlott, hogy saját állampolgáraik vagy lakosaik részére, bármely észak-amerikai ország vagy bármely az ENSZ EGB-n kívüli ország állampolgárai számára adják ki a bizonyítványt. Azonban, mivel a 40. sz. határozat inkább lehetővé tesz, mintsem korlátoz, az azt bevezető kormányzatok, amennyiben így döntenek, kiadhatnak ICC-t olyan ország állampolgárának, amely nem fogadta el a 40. sz. határozatot. A jelentkezőnek rendelkeznie kell a határozatot alkalmazó ország bizonyítványával, vagy le kell tenniük az adott kormányzat által elfogadott vizsgát, amely megfelel a 40. sz. határozat I. Mellékletében leírt követelményeknek. A kormányzatok nem kötelesek más ország kormánya által kiadott nemzeti bizonyítványt az ICC alapjaként elfogadni" (Iránymutatás K. 20–21. pontjai).

[43] A magyar szabályozás 2019. december 31-ig a Rendelet értelmében nem tartalmazta a külföldön kiállított ICC okmányok esetén a kiállító államban fennálló lakóhely feltételét. A Rendelet 2014. május 6-tól 2019. december 31-ig hatályos 9. § (2a) bekezdése értelmében „[k]edvtelési céllal a magyar víziúton vagy magyar lobogó alatt közlekedő kishajó vezetéséhez az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága Belvízi Közlekedési Munkacsoportja 40. számú határozatában foglaltaknak megfelelően kibocsátott nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány az abban foglalt korlátozások figyelembevételével fogadható el".

[44] A Rendelet ezen 9. § (2a) bekezdését 2020. január 1-jei hatállyal akként módosította a KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság működésével összefüggő egyes közlekedési tárgyú miniszteri rendeletek, továbbá a vasúti vizsgaközpont és a hajózási vizsgaközpont kijelölésével összefüggő miniszteri rendeletek módosításáról szóló 45/2019. (XII. 20.) ITM rendelet 3. §-a, hogy az ICC okmány már csak abban az esetben fogadható el Magyarországon, ha a bizonyítvány tulajdonosa igazolja, hogy érvényes egészségi alkalmasságról szóló orvosi igazolással rendelkezik, továbbá: *a)* a bizonyítványt kiállító állam állampolgára, *b)* valamelyik észak-amerikai állam állampolgára, *c)* olyan állam állampolgára, amely tagja az ENSZ EGB-nek és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik, *d)* olyan állam állampolgára, amely nem tagja az ENSZ EGB-nek.

[45] Ezen szabályozás 2021. szeptember 28-ai hatállyal változatlan tartalommal és szöveggel átkerült a Rendelet 9/C. §-ába. A Rendelet jelenleg hatályos 9/C. §-át – amely a 2020. január 1-jén hatályba lépett szabályozással azonos módon tartalmazza a *c)* pontban „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrészt – az úszólétesítmények egészségügyi felszereléseivel és a hajózási képesítésekkel összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 46/2021. (IX. 13.) ITM rendelet 10. §-a iktatta be.

[46] Következésképpen Magyarországon 2020. január 1-je óta tartalmazza a jogi szabályozás az „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrészt. Az új szabályozás hatálybalépését megelőzően a Nemzeti Közlekedési Hatóság a nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány (ICC) elfogadásáról szóló, 06/TAJ/2016. számú Hajósoknak szóló tájékoztatója azt tartalmazta, hogy „[m]agyar állampolgár számára más ENSZ EGB tagállam által kiállított Bizonyítvány csak abban az esetben fogadható el, amennyiben annak tulajdonosa bizonyítottan a kiállító tagállamban él".

[47] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. §-a alapján nyilatkozattételre hívta fel a 2020. január 1-jével bevezetett, majd 2021. szeptember 28-ai hatállyal módosított jogszabály megalkotóját, az innovációs és technológiai minisztert. A minisztérium válaszában azon álláspontjának adott hangot, miszerint „[a] Határozat eredeti szövegének 1. pontja az elfogadó államok hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságai részére feltételként írja elő a Határozat I. mellékletében foglalt feltételek teljesülése esetén az ICC okmány kiállításához a kérelmező számára az állampolgársággal vagy lakóhellyel rendelkezést a kiállító tagállamban. A Határozat 1. pontjában foglaltak szerint a vagylagos feltétel alapján, ha a kérelmező nem a kiállító állam állampolgára, akkor lehet a lakóhely is feltétel, azzal, hogy olyan állam állampolgára legyen, amely tagja az ENSZ Európai Gazdasági

Bizottságának." A minisztérium szerint a Rendelet „2020. január 1-jétől hatályba lépett szövege a határozatnak való megfelelés érdekében gyakorlatilag megismétli a Határozat személyi hatályát, ezáltal eloszlatva az esetleges (és egyébként korábban tapasztalt) jogalkalmazói bizonytalanságot. […] A Határozatban foglalt rendelkezés átültetése […] a normavilágosság és ezáltal a jogbiztonság alkotmányos követelményének előmozdítása, az alapjogi előírásnak való egyértelműbb megfelelés érdekében történt […]."

[48] 2. Az indítvány szerint kifogásolt szabályozás a lakóhely alapján tesz különbséget azon személyek között, akik az ENSZ EGB Határozatban foglaltak alapján szereztek ICC okmányt, amely nem rendelkezik legitim céllal, mivel nem indokolható más alapjog vagy közérdek védelmével. Az indítványozó szerint a lakóhely semmilyen módon nem befolyásolja érdemben a felhasználó vízi közlekedésben való jártasságát, vízi jármű vezetésére való alkalmasságát.

[49] Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény XV. cikkére vonatkozó gyakorlatát.

[50] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése értelmében a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a XV. cikk (1)–(2) bekezdései az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak, ezzel szemben a (4) és (5) bekezdései az állam intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségét rögzítik, melyek elsődleges címzettjei az állami szervek.

[51] Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben elsődlegesen azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozó által állított hátrányos megkülönböztetés a XV. cikk (1) vagy (2) bekezdése hatálya alá tartozik-e. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései a hátrányos megkülönböztetés tilalma két, szorosan összefüggő aspektusát jelentik. A XV. cikk (1) bekezdése általános jelleggel fogalmazza meg a törvény előtti egyenlőség követelményét, a (2) bekezdés az alapjogok tekintetében és egyúttal a védett tulajdonság alapján tett különbségtételt tiltja {lásd például: 3235/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. „A hátrányos megkülönböztetés alapvető joga kapcsán az Alkotmánybíróság három kérdést vizsgál: 1. fennáll-e az indítványozó hátrányára eltérő elbánás, és mivel a diszkrimináció szükségképpen valamilyen viszonyrendszerben érvényesül, ezért azt a kérdést is vizsgálni kell, hogy az indítványozó összehasonlítható helyzetben van-e azon

személyekkel, akikhez képest a hátrányát állítja; 2. vizsgálni kell, hogy az indítványozó a XV. cikk alapján milyen tartalmú sérelmet állít: a törvény előtti egyenlőség megsértésére hivatkozik vagy arra, hogy valamelyik védett tulajdonságára tekintettel valamelyik alapjogát szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozták; 3. végül a 2. pontbeli sérelem azonosítása határozza meg, hogy milyen módon igazolható, illetve igazolható-e a hátrányos megkülönböztetés (észszerűségi teszt vagy védett tulajdonság és alapjogi jogsérelem tesztje)" {12/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [60]}.

[52] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem jelölt meg kifejezetten védett tulajdonságot, illetve az indítványozó által hivatkozott, a lakóhelyre vonatkozó különbségtétel nem minősül az indítványozó személyes tulajdonságának. Következésképpen az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a XV. cikk (1) bekezdése keretei között az „észszerűségi teszt" alapján értékelte {hasonlóan például: 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [72]; 3468/2021. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [27]}.

[53] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor áll fenn, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között {ld. pl. 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel abban az esetben minősül aggályosnak, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes {lásd például: 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [73]}. A diszkrimináció tilalma tehát azt követeli meg, hogy „a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni" {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}.

[54] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvénysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

[55] Az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett értékelnie, hogy a kifogásolt szabályozás értelmében érvényesül-e az indítványozó hátrányára eltérő elbánás azon személyekhez képest, akik megfelelnek a kifogásolt szabályozásnak. A jelen ügyben azáltal, hogy az indítványozó ICC okmányát Horvátországban szerezte, miközben magyar állampolgár, és nem rendelkezett Horvátországban lakóhellyel, nem tudta teljesíteni a Rendelet 2020. január 1-jétől beiktatott, majd 2021. szeptember 28-ával módosított, horvátországi lakóhelyre vonatkozó követelményét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó és azon magyar állampolgárok, akik Horvátországban szereznek ICC okmányt, a Rendelet

szabályozása szempontjából azonos csoportba tartoznak, ekként egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok.

[56] A Rendelet kifogásolt szabályozásának csak azon magyar állampolgárok felelnek meg, akik a magyarországi rendőri ellenőrzés alkalmával olyan lakcím igazolására szolgáló dokumentumot tudnak felmutatni, amely a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 5. § (2) bekezdése alapján a polgár lakóhelyeként horvátországi lakcímet tartalmaz.

[57] Az iratanyag tanúsága szerint az indítványozó a rendőri ellenőrzés alkalmával horvát lakcím igazolására vonatkozó nyilatkozatot mutatott be, amely az Nytv. 5. § (2) bekezdése alapján nem minősül a polgár lakóhelyének igazolására szolgáló dokumentumnak, mivel az legfeljebb az indítványozó tartózkodási helyének igazolására alkalmas. Erre figyelemmel a szabálysértési hatóság és az eljáró bíróságok az indítványozó ügyében azt állapították meg, hogy nem rendelkezik horvátországi lakóhellyel, ekként a horvát ICC okmánya a vezetési jogosultság igazolására Magyarország területén nem alkalmas.

[58] Tekintettel arra, hogy a Horvátországban szerzett ICC okmány magyarországi elfogadhatósága szempontjából az indítványozó, aki magyar állampolgárként horvátországi lakóhellyel nem rendelkezett, illetve azon horvát ICC okmánnyal rendelkező magyar állampolgárok, akiknek horvátországi lakóhelye van, a Rendelet kifogásolt rendelkezései alapján eltérő elbánásban részesülnek. Ennek oka, hogy a Rendelet alapján 2020. január 1-je óta kizárólag a horvátországi lakóhelyet igazolni tudó magyar állampolgárok horvát ICC okmányát fogadják el Magyarországon vezetési jogosultság igazolására, míg azon magyar állampolgárok horvát ICC okmányát, akik nem tudnak az ellenőrzéskor horvátországi lakóhelyet igazolni, nem tekintik a vezetési jogosultság igazolására alkalmas dokumentumnak, és megállapítják a szabálysértési felelősséget.

[59] Arra figyelemmel, hogy a horvátországi lakóhelyet igazolni nem tudó magyar állampolgárok horvát ICC okmány alapján nem vezethetnek vízi járművet Magyarországon, illetve amennyiben ezen okmánnyal mégis vezetnének és rendőri ellenőrzés alá kerülnek, a későbbiekben megállapítják a szabálysértési felelősségüket, ezért hátrányos helyzetbe kerülnek azon magyar állampolgár jogalanyokhoz képest, akik horvát ICC okmányuk mellett horvátországi lakóhellyel is rendelkeznek.

[60] Az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlata szerint a megkülönböztetés akkor minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a norma a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, azaz egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

Az Alkotmánybíróságnak ezért ezt követően azt kellett értékelnie, hogy alkotmányosan indokolható-e az a különbségtétel, amely a lakóhelyük alapján tesz különbséget a horvát ICC okmánnyal rendelkező magyar állampolgárok között.

[61] A minisztérium a kifogásolt szabályozás indokaként a normavilágosságot és a jogbiztonságot, illetve a jogalkalmazói jogbizonytalanság megoldását jelölte meg.

[62] Az Alkotmánybíróság elöljáróban visszautal a határozat indokolásának II/5. pontjában (Indokolás [23]) hiteles magyar fordításban közölt ENSZ EGB Határozat preambulumának 1. pontjára, amely kifejezetten, szövegszerűen azt tartalmazza, hogy az ENSZ EGB Határozat csak „[j]avasolja, hogy az illetékes hatóságok vagy az alkalmazó Kormányzatok által jóváhagyott szervek kérelem, és az I. Mellékletben rögzített követelmények teljesítése esetén bocsássanak ki a kedvtelési célú hajók vezetői képességét igazoló nemzetközi bizonyítványt (nemzetközi kedvtelési célú hajóvezetői bizonyítvány, ICC) saját állampolgáraik vagy lakosaik számára […]", azaz nem kötelező előírásként tartalmazza, hogy az ICC okmány csak állampolgárság vagy lakóhely fennállása esetén lenne kibocsátható. Ezen túlmenően az Iránymutatás K. 20. pontja is megerősíti ezen értelmezést, hiszen kifejezetten rögzíti, hogy az állampolgársági, illetve a lakóhely feltétel csak „ajánlott" a határozatot átültető kormányzatok számára, ugyanakkor e tekintetben korlátozást nem tartalmaz. Az Iránymutatás K. 21. pontja értelmében az ICC okmány esetében az egyetlen kötelező tartalmú korlátozás az, hogy a kérelmezőnek olyan vizsgát kell letennie, amely megfelel az ENSZ EGB Határozat I. Mellékletében leírt követelményeknek. Következésképpen az ENSZ EGB Határozat az ICC okmány kibocsáthatósága szempontjából kötelező előírásként csak azt tartalmazza, hogy e Határozat szerinti szakmai követelmények teljesüljenek a kérelmező által letett vizsga esetében, azonban semmilyen állampolgársági vagy lakóhelyre vonatkozó feltétel támasztását nem írja elő kötelező jelleggel az ENSZ EGB Határozatot elfogadó kormányzatok számára.

[63] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Rendelet kifogásolt szabályozásának alkotmányos indokaként nem tartja elfogadhatónak azon érvet, miszerint a Rendelet 2020. január 1-jétől hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának, illetve az azt 2021. szeptember 28-tól felváltó 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze pusztán megismételné az ENSZ EGB Határozat személyi hatályát, illetve a normavilágosságot és a jogbiztonságot szolgálná. Ennek oka, hogy a minisztérium által hivatkozott ENSZ EGB Határozat 1. pontja egyrészt a preambulumban szerepel, másrészt a „javasolja" szöveg – az eredeti angol szöveg szerint a „recommend" kifejezés – alkalmazásával nem kötelező jelleggel írja elő az állampolgársági, illetve a lakóhelyre

vonatkozó feltételt, amely értelmezést az Iránymutatás K. 20. pontja kifejezetten megerősít. Következésképpen az ENSZ EGB Határozat olyan szabályozási megoldást alkalmazott, amely az azt elfogadó kormányzatok számára szabadon lehetővé teszi az ICC okmány kibocsátásával érintett személyi kör meghatározását, ebből kifolyólag nem szolgálja a normavilágosság, illetve a jogbiztonság érvényesülését a lakóhelyre vonatkozó feltétel olyan meghatározása, amely nem tekinthető az ENSZ EGB Határozat kormányzatokra kötelező előírásának. Ezen túlmenően az ENSZ EGB Határozat 2. (a) pontja kifejezett felkérést tartalmazott az elfogadó kormányzatok felé, hogy „a saját nemzeti vízirendőrségi szabályaik keretében ismerjék el területükön belül más országok Kormányzatának illetékes hatóságai vagy kijelölt szervei által kibocsátott dokumentumokat". Az Iránymutatás D. 10–11. pontjai is a más ország által kibocsátott ICC okmány elfogadásának automatikusságát erősítik meg.

[64] Az Alkotmánybíróság az ENSZ EGB Határozat hiteles szövege és az azt értelmező Iránymutatás K. 21. pontja alapján megállapította, hogy az ENSZ EGB Határozat lényegében csak a szakmai követelmények teljesülése esetén tartalmaz kötelező előírásokat az elfogadó kormányzatok számára, amikor részletesen meghatározza a vizsga elméleti és gyakorlati követelményeit. Az ENSZ EGB Határozat csak az ICC vizsga szakmai követelményei esetében nem enged eltérést az elfogadó országok számára, ebből kifolyólag a Rendeletnek a lakóhelyre vonatkozó kifogásolt szabályozásának alkotmányos indokaként a normavilágosság és a jogbiztonság nem fogadható el.

[65] Az Alkotmánybíróság a határozat vonatkozó, IV/4.1. pontjában (Indokolás [38] és köv.) ismertetett szabályozás és a bírói joggyakorlat áttekintése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Rendelet 2020. január 1-jével hatályba léptetett módosítását megelőzően a lakóhelyre vonatkozó feltételt jogi szabályozás nem, csak a Nemzeti Közlekedési Hatóság tájékoztatója tartalmazta. E tájékoztatóban foglaltakat azonban a szabálysértési eljárások során eljáró bíróságok nem tekintették jogforrásnak, ekként a bírói gyakorlat az abban foglaltakat nem érvényesítette az egyedi szabálysértési ügyekben. Példának okáért az eljáró bíróságok akként értelmezték a Rendelet 2019. december 31-ig hatályos rendelkezését, hogy a szabálysértési hatóság az eljárás alá vont személy ICC bizonyítványának ellenőrzésekor csak formai vizsgálatot végezhet arra vonatkozóan, hogy az okmány ICC bizonyítványnak minősül-e, azaz külső megjelenése alapján a nemzetközi szabványnak megfelel-e, amennyiben igen, akkor az okmányban jelzett korlátozásokat az eljárás alá vont személy betartotta-e. Az eljáró bíróságok szerint a magyar jogszabályokban egyértelműen meg nem határozott többletfeltételre, illetve annak hiányára, amilyen a kiállító állam szerinti lakóhely, nem alapítható

az eljárás alá vont személy szabálysértési felelőssége (lásd például: Szolnoki Járásbíróság 40.Szk.632.2017/3., 35.Sz.7685/2019/2., 15.Szk.11.390/2017/2. számú végzések).

[66] Következésképpen a jogalkalmazói jogbizonytalanság a Rendelet kifogásolt rendelkezéseinek alkotmányos indokaként nem fogadható el, hiszen a szabálysértési ügyekben eljáró bíróságok jogalkalmazása esetében nem érhető tetten jogbizonytalanság azon a téren, hogy a jogszabálynak nem minősülő hatósági tájékoztató alapján született jogértelmezést nem tartották elfogadhatónak a szabálysértési felelősség megállapíthatósága szempontjából, amennyiben a tájékoztató olyan normatív tartalmú többletfeltételt kívánt a jogalanyokkal szemben alkalmazni, amely nem volt levezethető a jogszabályból.

[67] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság szerint a Rendelet kifogásolt szabályozása szempontjából a szabályozott tevékenység jellege és a lakóhely azon aspektusa is jelentőséggel bír, hogy a jelen ügyben érintett Horvátország és Magyarország egyaránt az ENSZ EGB Határozatot elfogadó államok, egyébiránt az Európai Unió tagállamai, szomszédos országok. A Rendelet kifogásolt szabályozásával érintett vízi jármű vezetésére szolgáló ICC okmány egy időszakos jellegű, szabadidős tevékenységhez kapcsolódik, az ICC okmány alapján üzletszerű hajóvezetési tevékenység nem végezhető, az kizárólag szabadidős sporttevékenység céljából használható. Azáltal, hogy Magyarország és Horvátország szomszédos, EU-tagállamokként csatlakoztak az ENSZ EGB Határozatot elfogadó államokhoz, lehetővé tették a szabad mozgás és tartózkodás jogával élő állampolgáraik számára, hogy a vízi járművezetéshez kötődő szezonális jellegű, szabadidős sporttevékenységet kedvezőbb feltételekkel végezhessenek.

[68] A Rendelet kifogásolt, lakóhelyre vonatkozó szabályozása azon okból kifolyólag sem felel meg a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű különbségtétel követelményének, mivel két szomszédos EU-tagállam viszonylatában azon jogi lehetőséggel is számolni kell, hogy lakosaik akár szezonális jelleggel, akár hosszabb időszakra gyakrabban élnek a szabad mozgás és tartózkodás jogával egymás területén. A Rendelet kifogásolt szabályozása értelmében azon magyar állampolgárok horvát ICC okmánya sem lenne elfogadható, akik az ICC okmány megszerzésekor rendelkeztek horvátországi lakóhellyel, azonban a későbbiekben lakóhelyüket más országba helyezték át, miközben az ICC okmányuk formailag érvényes, és a szakmai feltételek teljesítéséről tanúbizonyságot tettek a vizsga során. Tekintettel arra, hogy az ENSZ EGB Határozat I. Melléklete értelmében az ICC okmány megszerezhetőségének szakmai követelményei egységesek és kötelezőek minden elfogadó ország számára, nem észszerű az ICC okmány elfogadhatóságát lakóhelyi feltételekhez kötő Rendelet szabályozása.

[69] A jogalkotó által a Rendelet kifogásolt szabályozásának okaként felhozott érvek az Alkotmánybíróság fent kifejtett indokolása szerint nem minősülnek olyan alkotmányos indokoknak, amelyek tárgyilagos mérlegelés szerint észszerűen tesznek különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között.

[70] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján megállapította, hogy a Rendelet 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27. között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, ekként alaptörvény-ellenes volt.

[71] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a Rendelet 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § c) pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

[72] Az Alkotmánybíróság a Rendelet kifogásolt szövegrészeinek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítésére figyelemmel – legutóbb a 3390/2020. (X. 29.) AB határozatában hivatkozott gyakorlata alapján – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének, illetve XIII. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmére alapított indítványi elemek érdemi vizsgálatától eltekintett.

[73] Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés fő szabály szerint az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti. Az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása alapján jogerős határozattal befejezett büntetőeljárás és szabálysértési eljárás felülvizsgálatát rendeli el, ha az eljárásban alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés semmisségéből a büntetés, illetve az intézkedés csökkentése vagy mellőzése, valamint a büntetőjogi, illetve a szabálysértési felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következne. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította a Rendelet 2020. január 1-je és 2021. szeptember 27. között hatályos 9. § (2a) bekezdés *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze, valamint a 2021. szeptember 28-tól hatályos 9/C. § *c)* pontjának „és a bizonyítványt kiállító államban lakóhellyel rendelkezik" szövegrésze alaptörvény-ellenességét, ezért elrendelte az alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabályi rendelkezések alkalmazásával lefolytatott, jogerős határozattal befejezett szabálysértési eljárások felülvizsgálatát, hiszen a Rendelet alaptörvény-el-

lenesnek minősített rendelkezéseinek semmisségéből a szabálysértési felelősség alóli mentesülés következhet.

[74] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján a Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó kérelmet is előterjesztett. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[t]ekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló szabálysértési ügy felülvizsgálatát elrendelte, így nem tartotta szükségesnek a támadott bírósági határozatok megsemmisítését" {18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [98]}. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Szolnoki Járásbíróság 15.Szk.9164/2020/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványát elutasította.

[75] 4. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. június 21.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[76] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.

[77] 1. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételei teljesültek. Ennek indokai körében az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az indítványozó esetében a 2021. szeptember 28-tól hatályos szabályozás alapján ugyanúgy, mint az ügyében alkalmazott, időközben hatályon kívül helyezett, azonban a hatályos szabályozással szövegszerűen megegyező Rendelet rendelkezése alapján, amennyiben jogkövető magatartást kíván tanúsítani,

ugyanúgy nem lenne jogosult horvát ICC okmányával vízi járművet vezetni Magyarországon.

[78] Álláspontom szerint a jelen ügyben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának nem álltak fenn a feltételei. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-a szerinti törvényi feltételek alapján kellett volna befogadnia.

[79] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a kivételes alkotmányjogi panasz esetében az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.

[80] Az Alkotmánybíróság szerint a közvetlenség azt a követelményt foglalja magában, hogy az indítványban állított (alapjogi) jogsérelemnek jogalkalmazói (bírói) döntés nélkül – közvetlenül – kell fennállnia. Ha ugyanis a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az olyan jogszabályok esetén ezért, amelyek közvetlenül nem hatályosulnak, vagyis nem a hatálybalépésükkel *(ex lege),* hanem valamely jogalkalmazói aktus folytán váltanak ki ténylegesen joghatást (keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg jogot, illetve kötelezettséget), az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panaszt eddig jellemzően nem lehetett igénybe venni {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ennek megfelelően „[a]z olyan jogszabályok […] esetében, melyek lényegüknél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül […], az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg" {3246/2014. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}.

[81] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy a jelen ügyben az indítványozó által kifogásolt szabályozás nem olyan jogszabály, amely közvetlenül hatályosul, vagyis nem a hatálybalépéssel *(ex lege),* hanem valamely jogalkalmazói aktus folytán vált ki ténylegesen joghatást. Nem értek egyet ezért az Alkotmánybíróság azon megállapításával, hogy az indítványozó érintettségét az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában megalapozza az a körülmény, hogy a bírósági eljárásban nem alkalmazott, 2021. szeptember 28-tól hatályos

szabályozás alapján az indítványozó ugyanúgy nem lenne jogosult horvát ICC okmányával vízi járművet vezetni Magyarországon.

[82] A jelen ügyben ezért úgy gondolom, hogy az indítványozó érintettsége a Rendelet hatályos rendelkezései vonatkozásában nem áll fenn, mert azt vele szemben a bírósági eljárásban nem alkalmazták. Az indítványozó érintettsége azon alapul, hogy őt az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági határozat szankcionálta és kizárta a vízi közlekedésből annak ellenére, hogy jogszerűen kiadott nemzetközi képesítés (ICC okmány) jogosítja fel a vízi közlekedésben történő részvételre. Az alkotmányjogi panasz befogadásának ezért kizárólag az Abtv. 27. §-a vonatkozásában volt helye.

[83] 2. A fentiekben foglaltak mellett ugyanakkor úgy gondolom: annak ellenére, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásának álláspontom szerint kizárólag az Abtv. 27. §-a alapján volt helye, az eljárás során a Rendelet hatályos szabályainak érdemi alkotmányossági vizsgálatának is volt törvényi lehetősége.

[84] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerint ugyanis az Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése pedig lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.

[85] 3. A fentiek alapján tehát egyetértek az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatával és a rendelkező részben foglaltakkal. Lényegesnek tartom ugyanakkor kiemelni, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-a szerinti törvényi feltételek alapján kellett volna befogadnia, és nem értek egyet azzal, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételek az indítványozó vonatkozásában fennálltak. Az Alkotmánybíróságnak a Rendelet hatályos szabályainak alkotmányossági vizsgálatát az Abtv. 28. § (1) bekezdésére és az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésére figyelemmel kellett volna lefolytatni.

Budapest, 2022. június 21.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1366/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 110. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2022. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (2), (3) és (10) bekezdése, valamint 159/A. §-a szerinti szabályozással kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Márki Zoltán* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 157. § (2), (3) és (10) bekezdése, valamint 159/A. §-a szerinti szabályozás nem áll összhangban az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánszféra tiszteletben tartásához való jog, valamint a (3) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos elvárásaival. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. december 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 159/A. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Ítélőtábla mint másodfokú bíróság 8.Pf.21.057/2015/5. számú ítéletének alapjául szolgáló, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 159/A. §-a ellen. Az indítványozó kérte az említett jogszabályhely

alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint az eljárásra okot adó ügyben való alkalmazása tilalmának kimondását.

[2] 2. Az indítványozó 2014. április 11-én kérelemmel fordult az elektronikus hírközlési szolgáltatójához (a továbbiakban: Szolgáltató) annak érdekében, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdés *a), b), d), e), f), g)* és *k)* pontjaiban, valamint a 159/A. § (2) bekezdésében meghatározott, az indítványozóra vonatkozó személyes adatokat adja ki részére, azokat egyúttal törölje, valamint tájékoztassa őt arról, hogy kinek engedtek hozzáférést azokhoz, továbbá, hogy a hozzáféréssel rendelkező szervek, személyek mely adatait és milyen célból kapták, illetve szerezték meg. Az érintett Szolgáltató 2014. május 14-én kelt levelében részben megadta a kért tájékoztatást, azonban a tárolt adatok törlését megtagadta, mivel azok megőrzése az Eht. 159/A. §-a szerint jogszabályi kötelezettsége.

[3] Az indítványozó bírósághoz fordult személyes adatok védelméhez fűződő joga megsértésének megállapítása érdekében. Az első fokon eljárt Fővárosi Törvényszék 2014. november 27-én kezdeményezte az Alkotmánybíróság konkrét normakontroll-eljárását, amelyet a testület 3082/2015. (V. 8.) AB végzésével (a továbbiakban: Abv.) visszautasított, arra hivatkozva, hogy „a vizsgált ügyben […] nem a bíró által támadott rendelkezés akadályozza meg a felperesi kérelem teljesíthetőségét, hanem az Eht. más, illetőleg az Infotv. kapcsolódó rendelkezései" (Abv., Indokolás [23]), amely jogszabályi helyek vizsgálatát a bíróság nem kezdeményezte.

[4] A Szolgáltató az elsőfokú bírósági eljárás során további tájékoztatást nyújtott, ennek következtében az indítványozó a keresetét a személyes adatok törlése tekintetében tartotta fenn. Az első fokon eljáró bíróság a keresetet elutasította, 68.P.21.990/2015/3. számú ítéletét egyebek mellett az Eht. 159/A. § (1) bekezdés *a)–k)* pontjaira, valamint a (2), (3) és (4) bekezdésekre alapította. A bíróság szerint a személyes adatokat az alperes törvényi rendelkezés alapján kezeli, ezért az indítványozó nem kérheti azok törlését.

[5] Az indítványozó fellebbezése folytán a Fővárosi Ítélőtábla 2016. április 7-én született, 8.Pf.21.057/2015/5. számú másodfokú ítélete az elsőfokú ítéletet helybenhagyta, arra hivatkozva, hogy az Eht. 159/A. §-a kötelező adatkezelést ír elő, így az indítványozó nem kérheti személyes adatainak törlését.

[6] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdés *a)–k)* pontjai, valamint (2) bekezdése sértik az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdése által biztosított magánszféra tiszteletben tartásához, valamint személyes adatai védelméhez fűződő jogát.

[7] Az indítványozó szerint sem az Eht. 159/A. §-a, sem pedig az e szakasz alkalmazásakor irányadó más törvényi szabály nem tartalmaz egyértelmű és pontos korlátokat az adatmegőrzés általános és korlátlan jellegével szemben. Így az érintett jogszabályi rendelkezés korlátozza az indítványozónak az Alaptörvény VI. cikke szerint biztosított magánszféra tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogát.

[8] Az indítványozó érvelése szerint ezen alapjogi korlátozás nem feltétlenül szükséges, valamint nem arányos az elérni kívánt céllal, így sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelményeket, azaz alaptörvény-ellenes.

[9] Az indítványozó kifejtette, hogy az alapjog korlátozására törvényben került sor, és kétségtelen, hogy az alapjog korlátozásának célja legitimnek tekinthető, hiszen az adatmegőrzés a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célokat mint alkotmányos értékek védelmét szolgálja. A jogkorlátozás alkalmassága elvi szinten nem vitatható, hiszen az Eht. 159/A. §-a alapján megőrzött adatok ma a hétköznapi kommunikációra használt eszközök és csatornák nagy részére kiterjednek, így nem vonható kétségbe, hogy az érintett kommunikációs eszközök, illetve csatornák forgalmi adatainak megismerése alkalmas lehet a bűnüldözés, illetve a nemzetbiztonság hatékonyságának növelésére.

[10] A támadott jogszabályi rendelkezés által előírt készletező adattárolás azonban az indítványozó álláspontja szerint nem a feltétlenül szükséges mértékben korlátozza az érintett alapjogokat. Egyrészt az előírt adatmegőrzési kötelezettséget igazolni kívánó, a súlyos bűncselekmények üldözésére vonatkozó alapjog-korlátozási indok nem felel meg a feltétlenül szükségesség kritériumának, mivel a „súlyos bűncselekmény” kifejezés nem írja le megfelelő pontossággal, hogy milyen bűncselekmények üldözése érdekében történik a kötelező adatkezelés. Az adatmegőrzés (és -továbbítás) Eht. 159/A. §-a szerinti kötelezettsége nem korlátozódik azokra az esetekre, amelyekben valóban elengedhetetlenül szükséges lenne a jogkorlátozás. Másrészt az adatmegőrzési kötelezettség érintetti köre minden egyes előfizetőre, felhasználóra, illetve a velük kapcsolatba kerülő személyekre általános jelleggel kiterjed, anélkül, hogy azok akár közvetett módon is olyan helyzetben lennének, amely büntetőeljárásra adhat okot, vagy a terrorizmus veszélyét, esetleg a nemzetbiztonság veszélyeztetését felvetné. Továbbá nemcsak személyekre, hanem a hírközlési eszközökre és az adatok összességére is általánosságban vonatkozik, anélkül, hogy az adatkezelés bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célja alapján bármilyen időbeli, földrajzi vagy személyi körre vonatkozó megkülönböztetést, korlátozást vagy kivételt alkalmazna.

[11] Az indítványozó szerint a korlátozás nem arányos az elérni kívánt céllal sem. Egyrészt, mert a megőrzött adatokhoz való hozzáférés és későbbi felhasználásra vonatkozó szabályozás nem tartalmaz objektív szempontokat – anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket –, amelyek fennállását a hatóságoknak igazolniuk kellene a hozzáféréshez és az adatok felhasználásához (ezáltal az alapjogba történő súlyos beavatkozáshoz). Az aránytalanságot tovább súlyosbítja, hogy az adatokhoz való hozzáférés nem tárgya független intézmény előzetes felülvizsgálatának. Másrészt hiányoznak az indítványozó részvételi jogait (tájékoztatáshoz való jog, tiltakozási jog, helyesbítési jog, töröltetés joga) és jogérvényesítését biztosító garanciák is a szabályozásból.

[12] 4. Az indítvánnyal összefüggő jogi álláspontja, illetve gyakorlata kapcsán az Alkotmánybíróság megkereste a Belügyminisztériumot, az Igazságügyi Minisztériumot, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH), illetve olyan szolgáltatókat, amelyekre az Eht. 159/A. §-a Magyarországon engedéllyel rendelkező elektronikus hírközlési szolgáltatóként adatmegőrzési kötelezettséget ír elő. A megkeresések nyomán megküldött állásfoglalásokban kifejtetteket az Alkotmánybíróság az eljárása során figyelembe vette.

[13] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 2017. július 11-i ülésén befogadta, mert az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésekben rögzített általános, feltétlen és „készletező" adatkezelés sérti-e az Alaptörvény VI. cikke szerinti magánélethez és személyes adatok védelméhez való alapvető jogokat.

II.

[14] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány benyújtásakor hatályos, érintett rendelkezései:

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.
(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez."

[15] 2. Az Eht.-nak az indítvány elbírálásakor hatályos, támadott rendelkezései:

„157. § (1) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az elektronikus hírközlési szolgáltatás teljesítése után – a (2) bekezdésben, valamint a 159/A. § (1) bekezdésé-

ben foglaltak kivételével – törli vagy anonimizálja az előfizetőkre és a felhasználókra vonatkozó személyes adatokat, amelyeket a szolgáltatás nyújtása során kezel.

(2) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az adatkérésre törvény alapján jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, előkészítő eljárást folytató szerv, közigazgatási szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásához, a kérelmükre történő adatszolgáltatás érdekében, valamint az előfizetői szolgáltatás nyújtásával összefüggésben – amennyiben az adott előfizető esetében értelmezhető – kezeli az előfizető részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése körében keletkezett alábbi adatokat:

a) a 154. § (2) bekezdés *a)–e)* pontjában foglalt adatok;

b) az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója;

c) az előfizető hozzáférési pont címe és az állomás típusa;

d) az elszámolási időszakban elszámolható összes egység száma;

e) a hívó és a hívott előfizetői számok;

f) a hívás vagy egyéb szolgáltatás típusa, iránya, kezdő időpontja és a lefolytatott beszélgetés időtartama, illetve a továbbított adat terjedelme, mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók;

g) a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma;

h) a díjfizetéssel és a díjtartozással összefüggő adatok;

i) a tartozás hátrahagyása esetén az előfizetői szerződés felmondásának eseményei;

j) telefon szolgáltatás esetén az előfizetők és felhasználók részéről igénybe vehető egyéb, nem elektronikus hírközlési szolgáltatásra, különösen annak számlázására vonatkozó adatok;

k) az előfizetői szolgáltatás igénybevételéhez jogellenesen alkalmazott – így különösen a tulajdonosa által letiltott – előfizetői végberendezések használatára, illetve annak kísérletére vonatkozóan a szolgáltató elektronikus hírközlő hálózatában keletkező adatok.

(2a) A szolgáltató a (2) bekezdés szerinti adatokat az előfizető részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából a 143. § (2) bekezdése szerinti elévülési időn belül kezeli.

(3) A szolgáltató a (2) bekezdés *a)* pontja szerinti adatokat a (2) bekezdésben meghatározott szervek törvényben meghatározott feladatai ellátásához kapcso-

lódó adatigénylése teljesítése céljából, kizárólag a 159/A. § (3) bekezdése szerinti megőrzési időtartam végéig kezeli.
(4) Az elektronikus hírközlési szolgáltató értéknövelt szolgáltatások nyújtása, vagy saját üzletszerzés céljából – az előfizető vagy a felhasználó kifejezett előzetes hozzájárulásával az ilyen szolgáltatások nyújtásához, illetve értékesítéséhez szükséges mértékig és ideig – kezelheti a (2) bekezdés szerinti adatokat. Az elektronikus hírközlési szolgáltató köteles biztosítani, hogy az előfizető és a felhasználó a hozzájárulását bármikor visszavonhassa.
(5)
(6) Az e törvény, illetve más törvények által lehetővé tett, illetve előírt különféle célú adatkezeléseket az elektronikus hírközlési szolgáltatónak el kell különítenie egymástól. Az elkülönítés történhet
a) kezelési cél szerint fizikailag elkülönített adatkezelési rendszerekben, amelyekben egymástól függetlenül vannak eltárolva az eltérő kezelési céllal kezelhető adatok;
b) logikailag elkülönített adatkezelési rendszerben, amelyben a különféle céllal kezelhető adatok közös rendszerben vannak eltárolva, azonban az adatokhoz való hozzáférések az adatkezelés célja szerint elkülönülnek egymástól.
(7)
(8) A (2) bekezdés szerinti adatok közül az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója, az őt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja átadható a bennfentes kereskedelem, piacbefolyásolás, engedély nélküli szolgáltatás végzése, a nettó short pozícióra vonatkozó bejelentési és közzétételi kötelezettség elmulasztása, a short ügyletkötési korlátozások ügyében, illetve vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzése érdekében indított eljárás keretében a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Banknak.
(8a) A (2) bekezdés szerinti adatok közül átadható a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-ában vagy 21. §-ában, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. vagy 102. cikkében foglalt tilalom megsértése miatt, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény Melléklete 26. pontjának megsértése miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás szá-

ma vagy egyéb azonosítója, az őt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja, valamint időtartama. A közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására – beleértve a versenytárgyalási összejátszást is –, vagy a termelési, eladási kvóták meghatározására irányuló versenytársak közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók is átadhatók.

(9) A (2) bekezdés szerinti adatok közül azok, amelyek az adatkezelés céljához szükségesek, a (3) bekezdésben meghatározott adatmegőrzési időn belül átadhatók:

a) azoknak, akik az elektronikus hírközlési szolgáltató megbízása alapján a számlázást, a követelések kezelését, a forgalmazás kezelését, illetőleg az ügyfél-tájékoztatást végzik;

b) a számlázási és forgalmazási jogviták rendezésére jogszabály alapján jogosult szervek részére;

c) a bírósági végrehajtásról szóló törvény előírásai szerint a végrehajtónak;

d)

e)

(10) Az elektronikus hírközlési szolgáltató – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából – kérelemre köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni a (2) bekezdés alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatónál rendelkezésre álló adatokat.

(10a) Az elektronikus hírközlési szolgáltató – a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) törvényben meghatározott feladatai ellátásának körében a természetes személy előfizetőkkel való telefonos kapcsolatfelvétellel megvalósuló statisztikai adatgyűjtés biztosítása céljából – a KSH kérelmére köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni a kérelemben megjelölt természetes személyek körére vonatkozóan

a) a természetes személyről megadott előfizetői személyazonosító adatok alapján az előfizetőhöz rendelt hívószámot, amennyiben a természetes személy rendelkezik előfizetéssel az elektronikus hírközlési szolgáltatónál, vagy

b) az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a természetes személy az elektronikus hírközlési szolgáltatónál előfizetéssel nem rendelkezik.

(10b) Az elektronikus hírközlési szolgáltató a (10a) bekezdés szerinti adatkérés során tudomására jutott személyes adatokat semmilyen más célra nem használhatja fel és azokat az adatszolgáltatás teljesítése után haladéktalanul törli.
(10c) A KSH az átvett adatokat a statisztikai adatelőállítási folyamatban addig kezeli, amíg az annak végrehajtásához indokolt. A személyes adatokat és az előfizetői állomás számát a KSH elkülönítetten tárolja, e két adatállomány összekapcsolására csak az adatgyűjtés-szervezés és a lekérdezés idejére jogosult. A feladat megszűnésekor, így különösen az egyes adatfelvételek lezárását követően az azokhoz kapcsolódóan átvett adatokat a KSH törli.
(11) Az elektronikus hírközlési szolgáltató – ha az a rendelkezésére áll – a szabálysértési hatóság kérelmére a segélyhívó számok rendeltetéstől eltérő igénybevétele szabálysértés elkövetőjének azonosítása céljából köteles átadni a segélyhívószámra kezdeményezett hívó telefonszám vonatkozásában
a) az előfizető családi nevére és utónevére, születési helyére és idejére, anyja születési családi és utónevére, lakcímére és értesítési címére, vagy
b) a nem természetes személy előfizető esetén annak cégnevére, székhelyére, telephelyére, képviselőjének családi nevére és utónevére
vonatkozó adatokat."

„159/A. § (1) Az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából, a kérelmükre történő adatszolgáltatás érdekében – megőrzi az elektronikus hírközlési szolgáltatás előfizető, illetve felhasználó általi igénybevételével kapcsolatos, az érintett elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a szolgáltató által előállított vagy kezelt alábbi adatokat:
a) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, internet hozzáférési szolgáltatás, internetes telefon-, internetes levelezési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az előfizető egyedi előfizetői szerződésben rögzített személyes adatai;
b) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, internet hozzáférési szolgáltatás, internetes telefon-, internetes levelezési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az előfizetői, felhasználói végberendezés vagy előfizetői hozzáférési pont hívószáma vagy egyéb, az előfizető, felhasználó egyedi azonosításához szükséges – az előfizetői szerződésben rögzített, vagy az elektronikus hírközlési szolgáltató által egyéb módon az előfizetőhöz, felhasználóhoz rendelt – állandó műszaki-technikai azonosítók;

c) helyhez kötött telefonszolgáltatás, helyhez kötött internet hozzáférési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az előfizetői, felhasználói végberendezés vagy előfizetői hozzáférési pont létesítési címe és típusa;
d) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, internet hozzáférési szolgáltatás, internetes telefon-, internetes levelezési szolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén a kommunikációban részt vevő előfizetők, felhasználók hívószámai, egyedi műszaki-technikai azonosítói, felhasználói azonosítói, az igénybe vett elektronikus hírközlési szolgáltatás típusa, a kommunikáció dátuma, kezdő és záró időpontja;
e) helyhez kötött telefon- vagy mobil rádiótelefon szolgáltatás, illetve ezek kombinációja igénybevételénél alkalmazott hívásátirányítás és hívástovábbítás esetén a hívásfelépítésben részt vevő köztes előfizetői vagy felhasználói hívószámok;
f) mobil rádiótelefon szolgáltatás esetén a szolgáltatás igénybevételekor használt, a kommunikációban részt vevő felek készülékazonosítója (IMEI), valamint mobil-előfizetői azonosítója (IMSI);
g) mobil rádiótelefon szolgáltatás esetén a szolgáltatást nyújtó hálózat- és cellaazonosítója a közlés megkezdésekor, valamint az adott szolgáltatás nyújtásának időpontjában az adott cellaazonosítóhoz tartozó cella tényleges földrajzi helyének meghatározását lehetővé tevő adatok;
h) internetes elektronikus levelezési, internetes telefonszolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén a szándékolt címzett irányában megkezdett kommunikációra vonatkozóan a *d)* pont szerinti adatok;
i) internet hozzáférési, internetes elektronikus levelezési, internetes telefonszolgáltatás, illetve ezek kombinációja esetén az elektronikus hírközlési szolgáltatás típusa és a szolgáltatás előfizető vagy felhasználó általi igénybevételének dátuma, kezdő és záró időpontja, az igénybevételnél használt IP cím, felhasználói azonosító, hívószám;
j) internet hozzáférési, internetes elektronikus levelezési, internetes telefonszolgáltatás, illetve ezek kombinációja során az előfizetők, felhasználók egyedi műszaki-technikai azonosítóinak az elektronikus hírközlési szolgáltató általi bármely átalakításának követéséhez szükséges adatok (IP cím, portszám);
k) előre fizetett anonim hívókártyás mobil rádiótelefon szolgáltatás esetében a szolgáltatás első igénybevételének dátuma és időpontja, valamint a cellaazonosító, amelyről az aktiválás megtörtént.
(2) Az (1) bekezdésben előírt adatmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettség a sikertelen hívások során előállított vagy kezelt (1) bekezdés szerinti adatokra is kiterjed.

(3) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az (1) bekezdésben foglalt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében az (1) bekezdés *a)–c)* pontja szerinti adatokat az előfizetői szerződés megszűnését követő, a *d)–k)* pontjaiban meghatározott adatokat azok keletkezését követő egy évig, a (2) bekezdés szerinti adatokat azok keletkezését követő fél évig köteles megőrizni.
(4) Az (1) bekezdésben foglalt adatszolgáltatások teljesítésekor az adatkérés jogszerűségéért az ügyben eljáró, adatkérésre felhatalmazott szerv a felelős. Az elektronikus hírközlési szolgáltató az (1) bekezdés szerint tárolt adatok, továbbá az (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatás teljeskörűségéért, minőségéért és időszerűségéért felelős.
(5) Az (1) bekezdés alapján adatmegőrzésre kötelezett elektronikus hírközlési szolgáltató az adatmegőrzés feladatával kizárólag abban az esetben bízhat meg adatfeldolgozóként más vállalkozást, illetve a megőrzött adatokat kizárólag abban az esetben tárolhatja az Európai Gazdasági Térség más tagállamában, ha a megőrzött adatokhoz való hozzáférés tekintetében az adatfeldolgozóval kötött adatmegőrzési szerződés tartalmazza az (1)–(2) bekezdés szerinti adatkérésekre vonatkozó hazai titokvédelmi, minősítettadat-védelmi szabályoknak megfelelő biztonsági és hozzáférési követelményeket. Az elektronikus hírközlési szolgáltató a megőrzött adatokat nem tárolhatja olyan ország területén, illetve az adatmegőrzés feladatával nem bízhat meg olyan országbeli adatfeldolgozót, amely ország az Európai Gazdasági Térségnek nem tagállama.
(6) E § alkalmazásában kommunikáció valamely elektronikus hírközlési szolgáltatás révén megvalósított információcsere vagy információtovábbítás véges számú felek között, amely magában foglalja a sikertelen hívásokat. E § alkalmazásában a kommunikáció nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózaton keresztül műsorterjesztési szolgáltatás részeként a nyilvánosságnak továbbított információt, kivéve, ha az információ az azt átvevő, azonosítható előfizetőhöz vagy felhasználóhoz kapcsolható.
(7) Az adatkérésre külön törvény szerint jogosult szervezetek évente statisztikát kötelesek készíteni és az Európai Bizottság részére eljuttatni. A statisztikának a következőket kell tartalmaznia:
a) azokat az eseteket, amelyekben a szolgáltató e § alapján az illetékes hatóságok számára adatot szolgáltatott,
b) e § szerinti adatok megőrzése időpontját és azon időpont között eltelt időt, amikor az illetékes hatóság az adatok továbbítását kérte,
c) azokat az esetek, amelyekben a szolgáltató az adatok iránti kérelmeket nem tudta teljesíteni.”

III.

[16] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy kezelt adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló, 2006. március 15-i 2006/24/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) egyes, tagállami mérlegelést nem engedő, kötelező jellegű szabályait ültették át a magyar jogba. Azonban az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) Nagytanácsa a 2014. április 8-i Digital Rights Ireland ítéletben, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238 (a továbbiakban: Digital Rights Ireland ítélet) határozott az Irányelv érvénytelenségéről. Az ítélet szerint az elektronikus hírközlési metaadatok általános jellegű megőrzésének előírása a cél differenciálása és a hatósági hozzáférést korlátozó garanciák nélkül aránytalan beavatkozást jelent az Európai Unió (a továbbiakban: EU) Alapjogi Chartájának 7–8. cikkeibe, amelyek a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való jogot garantálják. E szabályozási környezetből fakadóan az Alkotmánybíróság a jelen határozatában kiemelt figyelmet fordított az EUB, valamint az uniós tagállami alkotmánybíróságoknak az ügy szempontjából releváns uniós, illetve annak nyomán született nemzeti jogi normákat illetően hozott döntéseire. Az EUB joggyakorlatából az Alkotmánybíróság jelen határozathoz a Digital Rights Ireland ítélet mellett a 2020. október 6-i Privacy International ítéletben, C-623/17, EU:C:2020:790 (a továbbiakban: Privacy International ítélet) foglaltakat tartotta szem előtt.

[18] Az Alkotmánybíróság az Irányelvet átültető, nemzeti jogszabályokat megsemmisítő határozatok közül pedig elsősorban a német alkotmánybíróság BverfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010 számú, az osztrák alkotmánybíróság G 47/2012, G 59/2012, G 62/2012, G 70/2012, G 71/2012 számú egyesített, a szlovén alkotmánybíróság U-I-65/13 számú és a cseh alkotmánybíróság Pl. ÚS 24/10 számú döntéseinek érvkészletét tekintette át. E döntésekben az eljáró fórumok átfogóan arra a megállapításra jutottak, hogy az adatmegőrzést és -szolgáltatást a bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi célokhoz kötő, az adatok jellegéhez és mennyiségéhez igazodó biztonsági előírásokat tartalmazó, kellő garanciális rendelkezések hiányában a korlátozás nem felel meg a szükségesség-arányosság követelményeinek. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy e döntések nem rendelkeznek kötelezően követendő jogi kötőerővel saját döntéshozatala során,

azonban az ügy karakterisztikájából fakadóan az alkotmányos párbeszédre figyelemmel mégis indokolt tekintettel lenni az általuk kibontott alkotmányos tételekre.

[19] 2. Mivel az indítványozó a magánszféra tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való alapjogok sérelmére következetesen együttesen, tartalmilag összefüggő módon hivatkozott, az Alkotmánybíróság a vizsgálatát is ennek megfelelően folytatta le, tekintettel azonban arra, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében felsorolt adatok személyes adatoknak minősülnek (lásd Abv., Indokolás [21]).

[20] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az érintett adatok egyrészt több személy személyes adatait érintik, másrészt a maguk összességében többek is az elkülönült, egyedi személyes adatoknál: az érintett kapcsolataira, kommunikációs szokásaira vonatkozó olyan tömegű és minőségű adatösszességről van szó, amelyből kirajzolódhat az érintett kommunikációs profilja, illetve személyiségének egy igen meghatározó, fontos szelete. Továbbá mivel az érintett személyes adatok túlnyomó részben speciálisan az érintett kapcsolattartására vonatkozó személyes adatok, valamint mert a személyes adatok összességéből az érintett teljes kapcsolattartására, kapcsolati hálójára lehet következtetéseket levonni, az érintett adatkör szorosabb kapcsolatban áll a magánszférához való joggal, illetve azzal összefüggésben az emberi méltósággal, mint az egyedi, elkülönült személyes adatok általában.

[21] Az Alaptörvény hatálybalépését (illetve az Alaptörvény negyedik módosításának 2013. április 1-jei hatálybalépését) követően az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első mondatrésze rögzítette, az Alaptörvény 2018. június 28-i, hetedik módosítása óta pedig a (3) bekezdés első mondatrésze tartalmazza a személyes adatok védelméhez való jogot, azonban az Alaptörvény nem ad alkotmányos szintű meghatározást a személyes adat fogalmára {lásd: 2/2014. (I. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) indokolásának [55] bekezdésében – az Alaptörvény VI. cikkének értelmezésével összefüggésben – úgy fogalmazott, hogy „[a] személyes adat minden esetben az ember magán- és családi életéről szóló információ". A 3038/2014. (III. 13.) AB határozat indokolásának [17] bekezdése szintén megerősíti, hogy „[a]z Alaptörvény a személyes adat fogalmát nem határozza meg. A személyes adatok védelméhez való jogot ugyanakkor a magánszféra (magán- és családi élet, magánlakás, jó hírnév) védelmére irányuló jogok között szabályozza. Habár az Alaptörvény a magánszférát szélesebb körben védi, mint az előző Alkotmány (nemcsak a magánlakás és a magántitok,

hanem a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás is védett), az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett elvek megfelelő alkalmazását egyik eltérés sem teszi önmagában lehetetlenné."

[22] Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.) indokolásának [87] bekezdésében fenntartotta és megerősítette az információs önrendelkezési jog korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kibontott értelmezését (főszabályként mindenki maga dönt személyes adatai feltárásáról és felhasználásáról, azonban törvény kivételesen – pontosan meghatározott célhoz kötötten – elrendelheti a személyes adat kiszolgáltatását, előírhatja felhasználási módját). Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban azt is hangsúlyozta, 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. Ezért az Alaptörvény értelmezése során is fenntartható a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmező korábbi alkotmánybírósági gyakorlat. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz és az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat" {a személyes adatok védelméhez való jognak az Alaptörvény hatálybalépését követő értelmezésével összefüggésben lásd még: Abh1., Indokolás [18]; Abh2., Indokolás [55]; Abh3., Indokolás [86]–[87]; illetve 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Abh1. indokolásának [16] bekezdése kimondta azt is, hogy sem az Alaptörvénynek, sem az Infotv.-nek nincs olyan rendelkezése, amely az információs önrendelkezési jog addigi értelmezésének megváltoztatását indokolná. Az Alkotmánybíróság jelen ügy elbírálása során – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolásának [30]–[34] bekezdéseiben foglaltakat szem előtt tartva – is a következetes gyakorlatában kibontott módon értelmezte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot {vö. 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [29]–[44]; 3171/2017. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [31]–[41]; 3192/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [25]–[28]}.

[23] „Az Alaptörvény az egyén magánszférája védelmét tartalmazó VI. cikkének szövegét Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2018. június 29-i hatálybalépéssel megváltoztatta. Az Alaptörvény eredeti szövegezése szerint »(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. (3) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megis-

meréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.« Az Alaptörvény hetedik módosításának 4. cikke az Alaptörvény előzőekben idézett VI. cikke helyébe új tartalommal a következő rendelkezést léptette: »(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán-, és családi életének, valamint otthonának sérelmével. (2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmát. (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. (4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.« Az Alaptörvény hetedik módosítása ezzel új szabályozási szintre emelte a magánszféra védelmét, a korábbi, a magánszféra nevesített, néhány elemének védelme helyett, komplex, általános védelmet nyújtva, mely kiterjed az intim szférára, továbbá a tágabb értelemben vett magánszférára, az egyén családi életére, otthonára kapcsolattartására. […] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel legutóbb a 3167/2019. (VII. 10.) AB határozatában foglalkozott az Alaptörvény VI. cikkében foglalt alapjog tartalmával. A határozat megállapította, hogy az Alaptörvény a magánszféra védelméhez kapcsolódó jogok körében rendelkezik a személyes adatok védelméhez való jogról" {vö. 3212/2020. (VI. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [43]–[44]}.

[24] A személyes adatok védelméhez való jog mint alapjog korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt általános kritérium vonatkozik. Eszerint alapvető jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható. E korlátozás pedig az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett a feltétlenül szükséges és az elérni kívánt céllal arányos mértékben valósítható meg. Ennek következtében az Alkotmánybíróságnak meg kellett vizsgálnia, hogy az indítványban támadott jogszabályi rendelkezések a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog korlátozását valósítják-e meg, és ha igen, a korlátozásra más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett a feltétlenül szükséges és az elérni kívánt céllal arányos mértékben került-e sor.

[25] Az Eht. 159/A. § (1) bekezdése felsorolja mindazon adatokat, amelyekre nézve a törvény kötelezővé teszi az adatmegőrzést az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója számára. E rendelkezések szerint ezen adatok az „elektronikus hírközlési szolgáltatás

előfizető, illetve felhasználó általi igénybevételével kapcsolatos adatokat" jelentik, így magára a kommunikáció körülményeire és nem a kommunikáció tartalmára vonatkoznak.

[26] Az Eht. 159/A. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjai többek között az előfizetési szerződésben rögzített személyes adatokra, a hívószámra, valamint az érintett konkrét azonosítását lehetővé tevő azonosítókra, *c)* pontja az érintett előfizetői címére (ahol vezetékes telefont/internetet létesített), illetve az igénybe vett szolgáltatás típusára (telefonos vagy internetszolgáltatás), a *d)* pont pedig az előfizető és más személy közötti kommunikációra jellemző adatokra (pl. hívószám, azonosítók, időpontok) vonatkozik. Az *e)* pont alapján megőrzendő adat alapján megállapítható, hogy az érintett előfizető hova irányította át és továbbította hívásait. Az *f)* pont az érintett előfizető és a vele kommunikációban álló más személy által használt készülékekre vonatkozó adatok megőrzését írja elő. A *g)* pontban megjelölt, cellaazonosítóra vonatkozó adat az érintett tényleges földrajzi helyét határozza meg, tehát gyakorlatilag azt, hogy a hívás ideje alatt fizikailag hol tartózkodott. A *h)* pont az internetes levelezés és telefonálás során az előfizető és a vele kommunikációban álló másik személy jellemző technikai adataira (pl. hívószám, azonosítók, időpontok) vonatkozik. Az *i)* pont szerinti adat szól az internetes kommunikációról és annak jellemző adatairól (többek között a konkrét szolgáltatástípusról, a szolgáltatásba történő be- és kilépés időpontjáról, az igénybevételnél használt IP címről). A *j)* pont az IP címre és portszámra vonatkozó adatokat írja elő, a *k)* pont szerinti adat pedig arra vonatkozik, hogy az érintett mikor és hol vette először igénybe az adott szolgáltatást.

[27] E fenti, az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében felsorolt, megőrzendő adatok olyan adatoknak minősülnek, amelyek egyértelműen az indítványozó alkotmányosan védett kapcsolattartására vonatkoznak. Ugyan a kapcsolattartásának tartalmát nem érintik, de kiderül belőlük, hogy ki, milyen eszközzel, honnan, kivel, milyen hosszan, milyen gyakorisággal kommunikált telefonon vagy interneten keresztül. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a Fővárosi Ítélőtábla 2016. április 7-én született, 8.Pf.21.057/2015/5. számú másodfokú ítéletében alkalmazott, az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében előírt megőrzési kötelezettség korlátozza az indítványozónak a személyes adatok védelméhez fűződő jogát. Megállapította az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben, hogy „az Alaptörvény VI. cikke hetedik módosítása a magánszférajogok között különbséget tesz azzal, hogy a személyes adatok védelmét nem helyezte fokozott védelem alá, a kiemelt védelem a magánszféra jogán keresztül a magán-, és családi élet, valamint az otthon tiszteletben tartásához való jogot illeti meg, amely alapján a család, ezen belül a közeli hozzátartozók, így különösen a gyermekek fokozott védelem

alatt állnak" (Abh4., Indokolás [46]). Azonban nemcsak az egyes konkrét kapcsolatokra vonható le ezen adatokból következtetés, hanem az érintett személy önazonosságának egy igen fontos aspektusa, a kommunikációs profilja is előállítható belőlük.

[28] A kommunikációs profil (a kapcsolattartására vonatkozó adatokra figyelemmel) szoros összefüggésben áll az érintett személyek magánszférájával, illetve emberi méltóságával, és ennek következtében a személyes adatok védelméhez való alapjog (ami a magánélet védelmének része) védelmi körén belül közel kerül az emberi méltóság sérthetetlen magjához. Ennek oka, hogy „[e]zen adatok együttesen véve igen pontos következtetések levonását tehetik lehetővé azon személyek magánélete vonatkozásában, akiknek az adatait megőrizték, így például a napi szokások, az állandó vagy ideiglenes tartózkodási helyek, a napi vagy egyéb helyváltoztatások, a gyakorolt tevékenységek, az e személyek társadalmi kapcsolatai és az általuk látogatott társadalmi közegek tekintetében" (Digital Rights Ireland ítélet). E kommunikációs profil tehát „ugyanolyan különleges információnak minősül, mint a közléseknek maga a tartalma" (Privacy International ítélet). Ilyetén jellegéből fakadóan – annak ellenére, hogy az alkotmányozó a személyes adatok védelmének in abstracto nem biztosított kiemelt alkotmányos pozíciót – e kommunikációs profilt fokozott alapjogi védelemben indokolt részesíteni, amely az Eht. által előírt adatkezelés megfelelő, szigorú garanciákkal való biztosításában materializálódik. Ennek alapján már az adatok puszta készletező megőrzése is a személyes adatok védelméhez való alapjog korlátozását jelentheti, mert potenciálisan magában rejti a kommunikációs profilalkotás és ezáltal egy súlyos alapjogi sérelem lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben készletező adatgyűjtés merül fel. Az Eht. 159/A. §-a megjelenít legitim célokat az adatgyűjtéssel összefüggésben, e célok azonban jövőbeliek, és nem is realizálódnak minden esetben. Ennek okaként az Alkotmánybíróság azt jelöli meg, hogy az adatalanyok meghatározó többsége esetében az adatgyűjtés a célok realizálásával semmilyen kapcsolatban nem áll, illetőleg nem is fog állni, lévén e személyek bűncselekményekkel összefüggésbe nem hozhatók. A készletező adatgyűjtés az Alkotmánybíróság értelmezése szerint akkor áll fenn, ha az adatkezelés értékelhető, konkrétan meghatározott, teljes körű realizálódásra képes célokhoz i) egyáltalán nem, vagy legalábbis nem kellőképpen kötődik, ii) vagy bár korábban kellőképpen kötődött, de a cél teljesülésére vagy megszűnésére tekintet nélkül az adatkezelés folytatódik, iii) vagy annak ellenére, hogy az adatkezelés kellőképpen kötődik legitim célokhoz, azok kereteit valamely oknál fogva túllépi. Az Eht. 159/A. §-ával összefüggő adatkezelés kapcsán bár jelennek meg célok, azonban az adatkezelés

normatív szinten ténylegesen nincsen kötve e konkrét célokhoz, a szabályozás csupán a célok egy jövőben lehetséges megvalósulásához kapcsolódik. Az adatgyűjtés tehát egy alkotmányjogilag értékelhető célhoz a törvényszöveg alapján kellőképpen nem kötődő, a felhasználás körét túl tágan meghatározó adatszolgáltatás érdekében történik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindez kimeríti a készletező adatkezelés fogalmát.

[29] 3. Mivel az Alkotmánybíróság az érintett alapjog korlátozásának tényét megállapította, a következőkben megvizsgálta, hogy az alapjogi korlátozásra 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 került-e sor.

[30] A támadott jogszabályi rendelkezések megalkotását az Irányelv implementációjából eredő kötelező jogalkotási feladat elvégzésén, a magyar és az uniós szabályozás harmonizációjának megteremtésén túlmenően Magyarország bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekei tették szükségessé. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben felmerült alkotmányos összefüggések keretében ezen érdekek olyan alkotmányos értéknek tekintendőek, amelyek szükségessé tehetik az érintett alapjogok korlátozását {vö. 3255/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [14]}, illetve hogy a korlátozás módszere, az adatok egy, illetve féléves időtartamú megőrzése alkalmas a jogalkotó által kitűzött célok elérésére.

[31] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban áttekintette, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések a feltétlenül szükséges mértékben korlátozzák-e az érintett alapjogot. Az Eht. 159/A. § (1) bekezdése előírja, hogy az elektronikus hírközlő hálózat üzemeltetője, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatás szolgáltatója megőrizze az elektronikus hírközlési szolgáltatás előfizető, illetve felhasználó általi igénybevételével kapcsolatos, az érintett elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával összefüggésben a szolgáltató által előállított vagy kezelt összes adatot. Ez lényegében azt jelenti, hogy a megőrzési kötelezettség kiterjed minden olyan elektronikus kommunikációt igénylő hétköznapi cselekményre, amely napjainkban elengedhetetlen a közösségi életben történő részvételhez, anélkül, hogy az érintett előfizetővel vagy felhasználóval szemben bárminemű felróható cselekmény vagy legalább annak potenciális lehetősége felmerült volna. Az Alkotmánybíróság megállapítja azonban, hogy az érintett adatok készletező jellegű megőrzése a jelen esetben önmagában mégsem korlátozza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot a feltétlenül szükséges mértéket meghaladóan. Ennek egyik oka, hogy az adatmegőrzést nem közvetlenül az állam, hanem

egyéb, a gazdasági szférában tevékenykedő üzemeltetők, illetve szolgáltatók végzik, akik az Eht. 159/A. § (1) bekezdése által érintett adatokat saját céljaikra a támadott jogszabályi rendelkezések alapján nem használhatják fel, e megőrzendő adatokat ugyanis mind fizikailag, mind adminisztratív szempontból elkülönítve kell őrizni a szolgáltató által kezelt egyéb adatoktól. Így az Eht. támadott rendelkezése alapján gyűjtendő adatok a maguk összességében nem állnak sem az adatkezelő, sem az adatszolgáltatást kérő, illetve az állam rendelkezésére.

[32] Másrészről a támadott jogszabályi rendelkezésekben meghatározott egy-, illetve féléves időtartamú megőrzés biztosítja, hogy az egyébként feltétel nélküli készletező adatmegőrzés a feltétlenül szükséges mértéken belül maradjon. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az Eht. támadott rendelkezése által előírt, bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi céllal kezelt adatok – különösen a szervezett bűnözést illetően – értékes eszközt jelentenek az elérni kívánt célok hatékony megvalósításában. Ezen adatok ismerete nélkül ugyanis a bűnüldözési mechanizmusok elnehezülhetnek, a büntető igazságszolgáltatás hatékonysága csökkenhet, lévén az eljárás folyamán sokszor nélkülözhetetlen, más forrásokból nem pótolható bizonyítékokat szolgáltathatnak. Ebből fakadóan az adatmegőrzés és -szolgáltatás nem idéz elő ab ovo minden esetben alaptörvény-ellenességet. Ugyanakkor az ilyen jellegű előzetes, készletező adatkezelés – a kezelt adatok jellegére és mennyiségére is tekintettel – az arányosság terén magasabb alkotmányos követelmények érvényesülését kívánja meg.

[33] 4. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozására az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával került-e sor. Az alapjog-korlátozást az Alkotmánybíróság előbb a Szolgáltató általi adatgyűjtés, majd az adatokhoz való hozzáférés viszonyrendszerében vizsgálta. Ennek keretében megállapította, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében foglalt előzetes, készletező adatmegőrzés az érintett alapjogot az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza.

[34] 4.1. Az arányosság vizsgálatának kezdetén az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy jelen esetben az adatok többnyire olyan személyekhez fűződnek, s a generális és preventív adatmegőrzés olyan személyek jogait is tömegesen érinti, akik közvetetten sem hozhatók kapcsolatba az elérni kívánt célokkal. Egy-egy szolgáltató ugyanis akár több millió előfizető több millió adatát is őrzi, kezeli. Olyan személyekre is alkalmazandó tehát az Eht. 159/A. § (1) bekezdése – csupán abból fakadóan, hogy elektronikus hírközlési szolgáltatást vesznek igénybe –, akik súlyos

bűncselekményekkel távoli kapcsolatban sem állnak. Márpedig esetükben a bűnüldözés, nemzetbiztonsági és honvédelmi célok mint ezen ügyben releváns alapjog-korlátozást indokoló alkotmányos értékek az adatkezeléssel összefüggésben ténylegesen fel sem merülnek. Az Alkotmánybíróság ezt illetően megerősíti, hogy „[a]z információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhozkötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. […] A célhozkötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés- és tárolás alkotmányellenes" [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42]. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy a készletező adatmegőrzés önmagában nem eredményezi ab ovo az Alaptörvény sérelmét, amennyiben annak alkotmányosan igazolható célja van, az adatok kezelése e célhoz kötött, valamint a célhoz mérten – megfelelő garanciákkal körülbástyázott keretek közé szorítva – arányos. Az arányosság vizsgálatakor ugyanakkor mindezekből fakadóan magasabb alkotmányos mércéknek való megfelelés várható el a szabályozástól.

[35] 4.2. Az Alkotmánybíróság az arányosság körében – mind az adatmegőrzés, mind az adatszolgáltatás vonatkozásában – elsőként a megfelelő tájékoztatást vizsgálta, tekintettel annak kiemelt szerepére. Ez ugyanis az érintettek megfelelő jogvédelmének záloga, így ennek hiányában „az elektronikus hírközlési eszközök felhasználói főszabály szerint joggal számíthatnak arra, hogy a közléseik és az azokhoz kapcsolódó adatok hozzájárulásuk hiányában anonimek maradnak és nem rögzíthetők" (Privacy International ítélet). E tájékoztatásnak az adatmegőrzésre és -szolgáltatásra egyaránt ki kell terjednie, az érintetteknek tudniuk kell róla, hogy adataikat ki, milyen jogcímen, milyen okból és milyen mértékben kezeli. Az Eht. 159. §-a az előzetes tájékoztatás követelménynek – a 159/A. §-ra is nézve – eleget tesz abban a vonatkozásban, hogy előírja a Szolgáltatónak az igénylővel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségét, amelyet az előfizetői szerződés megkötésekor kell teljesítenie.

[36] 4.3. Az adatmegőrzés arányosságával összefüggésben az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a megőrzendő adatok biztonságáról a jogalkotó kellőképpen gondoskodott-e, figyelembe véve, hogy az őrzött adatok átfogó (kommunikációs profilalkotó) jellegükre tekintettel fokozott mértékben vannak kitéve a jogellenes megszerzés veszélyének. A kezelt adatok köre és mennyisége indokolja, hogy elvárt technikai és szervezési intézkedések révén a védelem és biztonság különösen magas szinten legyen biztosítva, védve az adatokat a véletlenszerű vagy

jogellenes megsemmisüléstől, valamint a véletlenszerű elvesztéstől vagy módosítástól is. Az Alkotmánybíróság már korábban rögzítette, hogy az érintettet megilleti az a garancia, hogy adatait az adatbiztonság szabályainak megfelelően kezeljék [lásd 144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1157], és úgy ítéli meg, hogy e korábbi határozatában szereplő tétel alkalmazásának a jelen ügyben nincs akadálya {vö. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]}. Mivel az Eht. 159/A. §-ában foglalt adatok lehetőséget adnak az érintett személyek kommunikációs profiljának elkészítésére, az ott felsorolt adatok őrzését különös gondossággal kell biztosítani. Az Eht. 159/A. §-a nem tartalmaz olyan adatbiztonsági előírásokat, amelyek garantálnák a megőrzött adatoknak a visszaélések veszélyével, valamint bármilyen jogellenes hozzáféréssel vagy felhasználással szembeni védelmét. Az Eht. egyes rendelkezései, kiváltképp a 155–156. §-ok azonban az elektronikus hírközlési szolgáltatók valamennyi adatkezelésére, így a 159/A. §-ra is vonatkozó adatbiztonsági szabályokat tartalmaznak. Az Eht. a megőrzendő adatok mennyiségéhez, ezen adatok érzékeny jellegéhez, valamint az ezen adatokhoz való jogellenes hozzáférés veszélyéhez is igazított, az indítvány benyújtásának idejéhez mérten fokozatosan bővülő szabályokat tartalmaz, amelyek rendeltetése különösen az, hogy egyértelműen és szigorúan szabályozzák a szóban forgó adatok védelmét és biztonságát azok teljes körű épségének és titkosságának biztosítása érdekében. Az adatbiztonság, az adatfelhasználás, az átláthatóság és a jogvédelem tekintetében ugyanis kellően szigorú és világos szabályozásra van szükség. Utal rá az Alkotmánybíróság, hogy az EUB a Digital Rights Ireland ítéletben megfogalmazott adatbiztonsági standardokat, amelyeknek az Eht. szabályozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint megfelel.

[37] 4.4. Az adatmegőrzés arányosságának vizsgálata során az Alkotmánybíróság áttekintette az adatmegőrzésnek az Eht. 159/A. § (3) bekezdése által rögzített idejére vonatkozó szabályok alkotmányosságát. E körben megállapította, hogy az – Eht. 159/A. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjai esetén az előfizetői szerződés megszűnésétől, *d)–k)* pontjai esetén pedig az adatok keletkezésétől számított – egy-, valamint – a (2) bekezdésére vonatkozó – féléves megőrzés az elérni kívánt célokhoz mérten arányosnak tekinthető. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy bár az *a)–c)* pontokban rögzített adatok megőrzése a szerződéskötéskor előre nem látható – de korlátozott – ideig tart, ezek olyan adatoknak tekinthetőek, amelyek ilyetén megőrzése nélkül a teljes adatgyűjtés értelmét veszítené, az elérni kívánt célok megvalósítására alkalmatlanná válna. Önmagában tehát az adatmegőrzés előírt időtartama nem idézi elő az alapjog-korlátozás arányta-

lanságát, egyéb garanciális intézkedések megléte esetén indokoltnak és alkotmánykonformnak tekinthető.

[38] 4.5. Az adatmegőrzést követően az Alkotmánybíróság az adatszolgáltatás arányosságát vizsgálta. Az Eht. 159/A. § (1) bekezdésében szereplő, „feladatai ellátásának biztosítása céljából" tartalmú fordulat túl általános, és nincs tekintettel arra, hogy kizárólag Magyarország bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekeivel összefüggő feladatainak ellátása alapozza meg ezen adatszolgáltatás alkotmányosan arányos mivoltát. A bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat – mint az adatszolgáltatásra jogosultak – kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján, valamint feladataik ellátásának biztosítása céljából, kérelem alapján követelhetik az adatszolgáltatást. Arra azonban nincs garancia az Eht.-ben, hogy a kérelmet kizárólag olyan, törvényben meghatározott feladatuk ellátásának biztosítása céljából nyújthatják be, ahol a törvény a speciális bűnüldözési, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi feladat ellátását határozza meg célként. Az adatszolgáltatás arányosságának vizsgálatakor márpedig tekintettel kell lenni arra, hogy az adatszolgáltatásra jogosultak törvényi feladatai lényegesen szélesebb kört jelentenek, mint az adatszolgáltatás alkotmányos kereteit adó célok. E védett alkotmányos értékek érvényre jutását a 159/A. § (1) bekezdésének annyiban kell tehát elősegítenie, hogy az adatmegőrzési és -szolgáltatási kötelezettséget egyértelmű és pontos megfogalmazás révén azokra az esetekre szűkítse le, ahol a támadott jogszabályi rendelkezés által felsorolt szerveknek a szakjogági törvények szerinti feladatai speciális bűnüldözési, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi feladat ellátását jelentik. Az adatszolgáltatással kapcsolatban aránytalan alapjog-korlátozást eredményez továbbá, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdése – bár a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzésről szóló alcím alatt szerepel – ténylegesen nem határoz meg semmilyen megkülönböztetést, korlátozást, kitételt sem azon eljárások, sem azon súlyos bűncselekmények körét illetően, amelyek kapcsán az adatszolgáltatás indokolt.

[39] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ilyen jellegű és mérvű alapjog-korlátozásra csak szűk körben, konkrétan rögzített keretek között, jól meghatározott anyagi jogi és eljárásjogi feltételek mellett kerülhet sor. Ezek mindegyikének a szabályozás által védett alkotmányos értékekhez mint célokhoz kell igazodni és kötődni. Ennek megfelelően az adatszolgáltatásnak is konkrétan meghatározott súlyos bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás képezheti alkotmányos alapját. Az arányosság kritériumának való megfelelés tehát nemcsak akkor válik kérdésessé, ha büntetőeljárásra okot adó körülmény egyáltalán nem is jelentkezik, ha-

nem abból következően is, ha csak kisebb súlyú bűncselekmény gyanúja merül fel. Ekkor sem indokolhatja az *in concreto* csekélyebb jelentőséggel érvényesülő alkotmányos értékek védelme a lakosság millióinak jogkorlátozását. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az e körben felmerülő részletszabályok rendezése a szakjogági törvényekre tartozik, ennek ellenére minimumstandardoknak az Eht.-ben való megjelenítése alkotmányos elvárásként jelentkezik. Ennek oka, hogy az adatkezelés alapját az Eht. adja, így ennek rendelkezéseitől elvárható, hogy az alap mellett bizonyos – minimális – kereteket is rögzítsenek, lévén enélkül az Eht. ténylegesen semmilyen, a célhoz kötöttségre vonatkozó alkotmányos igényt nem támasztana az adatkezeléssel szemben a személyes adatok védelme érdekében. Annak az alkotmányos minimumnak mindenképpen meg kell jelennie az Eht.-ben, hogy az adatkezelésre csak a jogosított szerveknek a konkrét, legitim célokkal és súlyos bűncselekményekkel összefüggő feladatai kapcsán kerülhet sor. E követelmény részleteit ugyanakkor elegendő szakjogági törvényekben rendezni.

[40] Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés túl tágan határozza meg, hogy az adatkérésre külön törvény szerint jogosultak milyen eljárásban, milyen célra és mennyire kiterjedt adatszolgáltatást kérhetnek. Az adatok átadására vonatkozó felhatalmazás ebből kifolyólag túlzottan általános, absztrakt, hiányoznak belőle azok a konkrétumok, amelyek az adatkezelést annak céljához tudnák kötni és igazítani. Márpedig az alapjog-korlátozás általános kritériumába foglalt „az elérni kívánt céllal arányosan" kitétel az adatfeldolgozás terén különösképpen kötelez a célhoz kötöttségre (lásd Abh3., Indokolás [91]).

[41] 4.6. Az adatszolgáltatással összefüggésben az Alkotmánybíróság hivatkozik továbbá az EUB döntéseiből következő azon kötelezettségre, hogy – amennyiben erre törvény felhatalmazza – kérelmező jogosultként vagy az adatszolgáltatási kérelem előzetes, érdemi felülvizsgálójaként az eljárásban részt vegyen bíróság vagy független, a bírósági eljárás folyamatában nem érdekelt közigazgatási szerv. Az Alkotmánybíróság e kritériummal összefüggésben is hangsúlyozza, hogy a tényleges felülvizsgálat részletszabályait elegendő szakjogági törvényekben rendezni, ugyanakkor a felülvizsgálat követelményének, illetve a bírói vagy a független, a büntetőeljárás folyamatában nem érdekelt közigazgatási szerv szerepének az adatkezelés alapjait adó Eht.-ben is meg kell jelennie. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Eht. e tekintetben nem tesz eleget az Alaptörvényből, valamint az EUB döntéseiből következő szabályozási követelményeknek.

[42] 4.7. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdése az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul sérti az indítványozó Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánszféra tiszteletben tartásához való jogát, valamint a VI. cikk (3) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez fűződő jogát, azaz alaptörvény-ellenes. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozás és a magánszféra tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jog összhangja orvosolható a kifogásolt jogszabályhely megsemmisítése nélkül, az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával is. Az említett alapjogok sérelme ugyanis nem a szabályozásból, hanem éppen annak hiányosságából fakad.

[43] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[44] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált törvényi rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem teremtette meg az adekvát szabályozási környezetet a bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi célú adatkezelés számára, túl tágan, kellő korlátok és feltételek nélkül szabályozta az adott kérdéskört.

[45] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik a kiemelt alkotmányos értékeket védő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja.

[46] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Eht. 159/A. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánszféra tiszteletben tartásához való jogból, valamint a (3) bekezdésben foglalt személyes adatok védelméhez való jogból fakadó következményeknek megfelelően a bűnüldözési, nemzetbiztonsági, honvédelmi célú adatkezelést. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. december 31-ig tegyen eleget.

[47] 5. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése által biztosított joggal élve az alábbiakat jegyzi meg. Bár a fentiekben kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy az Eht. 159/A. § (1) bekezdése alapján gyűjtött adatok e jogszabályhelyből kifolyólag nem állnak teljes egészükben sem az adatkezelő, sem az adatszolgáltatást kérő, sem az állam rendelkezésére, ezt a megállapítást áttöri az Eht. 157. § (2) bekezdése. E jogszabályhely ugyanis – kettős célból – kötelezően megőrizni rendel olyan adatokat, amelyek közel azonosak a panasszal támadott jogszabályi rendelkezés által érintettekkel. Ennek megfelelően tárolni kell többek között a hívó és a hívott előfizetői számokat, a hívás kezdő időpontját és időtartamát, a cellainformációkat, valamint IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítókat. Az adatmegőrzés (2a) bekezdés szerinti célja az előfizető részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése. A (3) bekezdés ettől eltérő célként meghatározott szervek törvényben meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódó adatigénylése teljesítését jelöli meg. A (10) bekezdés alapján pedig „[a]z elektronikus hírközlési szolgáltató – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult bíróság, ügyészség, nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárást folytató szerv, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából – kérelemre köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni" az így gyűjtött adatokat. A gyakorlatban tehát az Eht. 157. § (2) bekezdése és 159/A. § (1) bekezdése alapján történő adatgyűjtés – az eltérő célra tekintet nélkül – az adatkérést követően ugyanarra az eredményre vezet: a hatóságok hozzáférnek az így megőrzött adatokhoz. Ennek értelmében szoros tartalmi kapcsolat áll fenn a jogszabályhelyek között.

[48] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fentiekben az Eht. 159/A. §-ával kapcsolatban kifejtett azon érveket, amelyek esetén ez értelmezhető, vonatkoztatni kell a 157. §-ban előírt, a hatóságok feladatainak ellátását szolgáló adatmegőrzési és adatszolgáltatási kötelezettségre is. Az alábbiakban csak ezek sommás összegzése szerepel. Annak ellenére, hogy az Eht. 157. § (2) bekezdése a 159/A. § (1) bekezdésénél szűkebb körben írja elő az adatmegőrzést, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e korlátozottabb adattartományból is felállítható az adatalanyok személyiség- és mozgásprofilja, tehát a személyes adatok védelmének korlátozása valósul meg. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság az Eht. 157. § (2) és (3) bekezdéseinek együttes értelmezéséből, hogy a (3) bekezdésben foglaltakkal összefüggésben a célhoz kötöttség nem is érvényesülhet, hiszen a készletező adatgyűjtés előre meg nem határozható jövőbeli célhoz kötődik. Önmagában a „meghatározott szervek törvényben meghatározott feladataik ellátásához kapcsolódó adatigénylése teljesítése" – amely ténylegesen a (10) be-

kezdésben foglalt átadási, hozzáférhetővé tételi kötelezettségben realizálódik – nem idéz elő olyan konkuráló alapjogi helyzetet, ami az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog-korlátozási kritériumoknak megfelelne. Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel megállapítja, hogy az Eht. 157. §-ában foglaltak sem felelnek meg maradéktalanul az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdéseiből fakadó követelményeknek, az Alkotmánybíróság fentiekben, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességgel összefüggésben kifejtett megállapításai e szakaszra is vonatkoznak.

[49] 6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az előzetes, törvényben foglalt célhoz kötött, készletező adatkezelés ténye önmagában nem feltétlenül valósítja meg a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog aránytalan sérelmét. A jogalkotó kötelezettsége, hogy – a jelenleg hiányzó – megfelelő garanciáknak a szabályozásba történő beépítésével összeegyeztethetővé tegye az adatgyűjtést és -szolgáltatást az alapjog-korlátozás alkotmányos kritériumaival. Ennek következtében az adatkezelés alkotmányosan védett alapelveinek (adatbiztonság, célhoz kötöttség, korlátozott felhasználás, átláthatóság, jogorvoslat biztosítása stb.) az általánosnál szigorúbb törvényi garantálása mellett alkotmányosan is sor kerülhet ilyen típusú adatkezelés előírására.

IV.

[50] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli a határozat közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[51] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.

[52] 1. Az utóbbi időszak adatvédelmi szabályozását – mind az EU, mind a tagállamok jogalkotásában – áthatja az a tény, hogy a közelmúlt gyors technológiai fejlődése mind a magánélet védelmét, mind ennek részeként a személyes adatok védelmét számtalan új kihívás elé állította. Amint ezt az általános adatvédelmi rendelet preambuluma is kiemelte, a személyes adatok gyűjtése és megosztása jelentős mértékben megnőtt. A technológia a vállalkozások és a közhatalmi szervek számára tevékenységük folytatásához a személyes adatok felhasználását minden eddiginél nagyobb mértékben lehetővé teszi. Ezen új szempontok a személyes adatok védelméhez való jog jelentős fejlődését eredményezték a közelmúltban.

[53] Ez az oka annak, hogy a személyes adatok védelme – mind az EU-ban, mind a tagállamokban – az utóbbi évtizedekben az alapjogi jogvédelem kiemelt területévé vált.

[54] Az Alkotmánybíróság elé az Alaptörvény hatálybalépése óta elsősorban olyan indítványok kerültek, amelyek elektronikus nyilvántartásokkal, ezzel kapcsolatos adattovábbítással összefüggő alkotmányossági kérdéseket vetettek fel. Ezek az ügyek is igazolják, hogy a technikai fejlődés eredményeként az emberekről egyre több adatot tartanak nyilván, amelynek következtében az egyént egyre inkább elektronikus adatok fejezik ki. Az alapvető veszélyt ezért a személyekkel kapcsolatos adatok összekapcsolása, illetve azok ellenőrizhetetlen felhasználása

jelenti. Ebből következően az alkotmányos jogvédelem központi kérdése, hogy miként lehet összeegyeztetni a személyiségi autonómia részét képező adatvédelem szempontjait a modern kormányzati tevékenység ellátásának alapvető feltételét jelentő nyilvántartások követelményeivel [például: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Abh1., 3046/2016. (III. 22.) AB határozat].

[55] 2. Az Alkotmánybíróság az előbbiekben hivatkozott határozataiban azt hangsúlyozta, hogy az alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem meg kell felelnie az arányosság követelményének is: 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 {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [72]}.

[56] Az arányosság követelménye tehát a következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint a legkevésbé korlátozó és egyben alkalmas eszköz megválasztásának követelményét foglalja magában {3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [53]; lásd még: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70}. Emellett az Alkotmánybíróság jellemzően azt hangsúlyozza, hogy a szabályozás arányosságának kritériuma az adattovábbítás és a nyilvánosságra hozás korlátozását teszi szükségessé. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az adatkezelési műveletek, az elvégzésükre való feljogosítás és a célhoz kötöttség szabályainak a megléte közvetlen kapcsolatban állnak az alapjog lényegével, és speciális garanciákat igényelnek {65/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 357, 363, 364; megerősítette: 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [22]}.

[57] Az Alkotmánybíróság szerint bármilyen jogszabálynak, amely személyes adat kezeléséről rendelkezik, garanciákat kell tartalmaznia arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését az adatkezelésbe, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatkezelés az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját (Abh1., Indokolás [22]).

[58] 3. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott megállapításai összhangban állnak az EUB által felállított követelményekkel.

[59] Egyetértek a NAIH elnökének azzal a megállapításával: kiemelt érdek, hogy az uniós adatvédelmi elvek egységesen érvényesüljenek az EU területén, és ezért az Alkotmánybíróság sem hagyhatja figyelmen kívül az EUB döntéseiben foglaltakat. Az EUB pedig megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az elektronikus hírközlési szolgáltatókat általánosságban a bűncselekmények elleni küzdelem vagy a nemzetbiztonság védelme céljából a forgalmi és a helymeghatározó adatok általános és különbségtétel nélküli továbbítására vagy megőrzésére kötelezi (*Privacy International* ítélet).

[60] Az EUB nem tette vitássá, hogy ha egy tagállamnak valós és közvetlen, illetve előre nem látható, súlyos nemzetbiztonsági fenyegetéssel kell szembenéznie, eltérhet az elektronikus közléshez kapcsolódó adatok titkosságának biztosítására vonatkozó kötelezettségtől. Hasonlóképpen a tagállam a közlés forrásához hozzárendelt IP címek általános és különbségtétel nélküli megőrzését is előírhatja, ha az adatmegőrzési idő a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódik. Az EUB azt azonban hangsúlyozta az ítéletében, hogy az alapvető jogokba való ilyen beavatkozást tényleges biztosítékokkal kell ellátni, amelyeket független bíróságnak vagy hatósági szervnek kell ellenőriznie (Privacy International ítélet).

[61] 4. A fentiek alapján egyetértek azzal, hogy az Eht. vizsgált rendelkezése túl tágan határozza meg: az adatkérésre külön törvény szerint jogosultak milyen eljárásban, milyen célra és mennyire kiterjedt adatszolgáltatást kérhetnek. Úgy gondolom, hogy az adatok átadására vonatkozó felhatalmazás ezért túlzottan általános, és hiányoznak belőle azok a konkrétumok, amelyek az adatkezelést annak céljához tudnák kötni és igazítani, emiatt a szabályozás kiegészítése szükséges.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[62] 1. Támogattam a határozatot, annak alapvetően helyes iránya, indokolási tartalma és jogalkotó iránti elvárás vonatkozásában egyaránt. Ugyanakkor indokoltnak látom párhuzamosan megemlíteni a következőket [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

[63] 2. Mulasztásról valójában csupán az Eht. szintjére tekintve lehet szó, a jogrend szintjén – álláspontom szerint – a mulasztás nem feltétlen, a következők miatt.

[64] A 2018. július 1-jén hatályba lépett, büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) kifejezetten szabályozza az adatszerző tevékenységet (Be. Hetedik rész Adatszerző tevékenység, 261–270. §). Megemlítem, hogy a 261–270. § szerinti szabályozás a leplezett eszközökre vonatkozó szabályozáson kívüli szabályozás. A Be. Hetedik része szerinti szabályozás alapján az adatszerző tevékenység lehet adatkérés (Be. 261–266. §), adatgyűjtés (meghatározott nyilvántartásból adatkigyűjtés, felvilágosításkérés, azonosítás kérése, Be. 267. §), ún. egyéb adatszerző tevékenység (körözés stb. 268. §; meglévő nyilvántartásokból adattovábbítás 269. §; szaktanácsadó útján való adatmegismerés 270. §).

[65] Eltekintve a Be. szerinti rendelkezések, illetve a Be.-n kívüli más törvények (Be. rendelkezéseivel tükröztetett, régóta összehangolt, „átfedésben" lévő) szabályainak ismertetésétől, kitűnik, hogy az Eht. 159/A. §-a szerinti adatkérés, adatkérő tevékenység esetében konkrét és szabályozási, intézményi garanciákkal egyaránt övezett tevékenységről van szó. Az adatkérésre jogosultra vonatkozó törvényi (így Be.) előírások ezt kifejezetten támasztják alá.

[66] Lehet, hogy a jogrendben máshol – ám kétségtelen adekvát – helyen lévő rendelkezések átzsilipelése kapcsán, illetve a messzemenő megismerhetőség iránti elvárást kiszolgáló plakatív hatás kedvéért indokolt, hogy ami máshol, így a hatósági eljárásra kifejezetten rendelt törvényben megjelenik, az a „felhasználó" törvényben is benne legyen. Ugyanakkor nem látom feltétlen indokoltnak olyan irányba terelni a jogot, hogy minden törvényi garancia minden törvényből kiolvasható legyen, elegendőnek látom a hagyományos, egyértelmű utaló szabályokat is. Ebbéli álláspontom törvényszerkesztés szempontjából indokolt.

[67] 3. Megemlítem mellékesen, hogy az adat fogalma alapvető, meghatározását a Be. nem adja meg, viszont számos összetételben használja. Adatnak tekinthető minden, ami észlelhető, és következtetés levonására alkalmas. Az adat önmagában valóban jelentés nélküli, tartalmat a felhasználásával nyer. Ehhez képest az adatkérés, adatszerzés, adatgyűjtés valójában okkutatás, következtetési lehetőség keresése, ami a megismerés és ismeretszerzés esélyét jelenti. Ez ad alapot a megállapításnak, ami pedig a megítélés feltétele. Ehhez képest az eljárási törvény szabályozásának természetes tárgya az okok megismerése iránti cselekvés. Ezt jelenti az adatszerző tevékenység.

[68] A Be. nem a hagyományosan bevett megkeresése fogalmát használja, azt a jogsegély és a bíróságok egymáshoz fordulása esetére szorítkozva használja, s he-

lyette adatszerző tevékenységről rendelkezik. Ugyanakkor a rendelkezések szövegében a megkeresés néhol felbukkan (264. §).

[69] Megemlítem továbbá, hogy jelen ügy kapcsán az adatmegőrzés időtartama, valamint a „készletező adatkezelés" kérdése a többségi határozat indokolása szerint sem veti fel önmagában az alkotmányossági aggályt. Ugyanakkor az Eht. szabályozása esetében – álláspontom szerint – valójában nincs is szó „készletezésről".

[70] Készletezésről akkor van szó, ha az adat annál kerül felhalmozásra, aki azt fel is használhatja.

[71] A hírközlési szolgáltató esetében azonban valójában (számára) egy jelentés nélküli adat megőrzésére szól a kötelezés, és tőle elválik az, aki azt saját törvénye szerinti célra felhasználhatja. Az pedig – amint a Be. hivatkozott rendelkezései mutatják – erősen törvényi szabályozással kötött, hogy a felhasználásra jogosult egyben kérésre is jogosulttá váljon.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1365/2016.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 116. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2022. (VII. 14.) AB HATÁROZATA

a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése utólagos normakontroll tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik." szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (4) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:
„A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható."

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik" szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 71. § (5) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:
„Településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan – a településrendezési tervben előírt megenge-

dett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető."

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 75. § (3) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenes, azért azt megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 76. §-ának »vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet« szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.*
A megsemmisítést követően a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 76. §-a az alábbi szöveggel marad hatályban:
„Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető."

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján ötvenegy országgyűlési képviselő utólagos absztrakt normakontroll-indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] Az indítványozók a Magyarország egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MATrT.) 71. § (4) bekezdésének a „kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik" fordulata, 71. § (5) bekezdésének a „kivéve, ha az e törvény fel-

* A rendelkező rész 4. pontjának első bekezdése szövegét megállapította a 16/2022. (VII. 14.) AB határozat kijavításáról szóló 21/2022. (X. 13.) AB végzés.

hatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik" fordulata, 75. § (3) bekezdés *b)* pontja, valamint 76. §-ának a „vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik" fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és a támadott törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

[3] Az indítványozók szerint a támadott törvényi rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, XXI. cikk (1) bekezdését, valamint I. cikk (3) bekezdését.

[4] Az indítványozók indítványukban ismertették az MATrT. egyes támadott rendelkezéseit, rámutatva arra, hogy azok milyen kivételt jelentenek a főszabály alól. Az MATrT. 71 § (4) bekezdése főszabályként előírja, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épületet nem lehet elhelyezni. A főszabály alól az MATrT. említett törvényi rendelkezése két kivételt enged. Egyrészt medencés kikötő és a hozzá kapcsolt épületek jogszerűen építhetők. Ezenkívül jogszerűen építhető épület, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában az MATrT. felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet a korlátozástól eltérést enged.

[5] Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének főszabálya alapján „településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető." A főszabály alól egy kivételt enged az MATrT. 71. § (5) bekezdése, amikor kimondja, hogy „kivéve, ha az e törvény [MATrT.] felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik."

[6] Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontja – az indítványozók értelmezése szerint – egy olyan kivételt határoz meg, amely az MATrT. 75. § (3) bekezdés *a)* pontjában szereplő, maximum 3%-os beépíthetőség alól ad „felmentést" arra az esetre, ha különleges területként strandként sorolják be a kempinget. E körben az indítványozók két körülményre hívják fel a figyelmet. Az első, hogy a törvény ugyan korlátozza a kemping különleges terület strandként való besorolást, vagyis azt, hogy a kemping milyen módon sorolható át más besorolású területre, azonban a különleges terület strand besorolásának megváltoztatására ez a korlátozás nem tér ki. A különleges terület strand más különleges területté való be-

sorolásának lehetősége az indítványozók értelmezése szerint „nyitott". A második, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 2. melléklete szerint a különleges terület beépíthetősége akár 40% is lehet. Az OTÉK 24. § (2) bekezdés *o)* pontja értelmében bármilyen terület kijelölhető különleges területként. Ez alapján az indítványozók szerint a különleges terület strand beépíthetősége is az OTÉK felhívott jogszabályi rendelkezései alapján határozható meg, ettől eltérő értelmezés az MATrT. törvényalkotói indokolásából sem következik.

[7] Az indítványozók szerint az MATrT. támadott törvényi rendelkezései, a környezet védelmét szolgáló beépítési korlátozások alól garanciák nélküli felmentést adnak, visszalépve a korábbi, tartalmilag azonos szabályozásban meghatározott védelmi szinttől.

[8] Az indítványozók érvelése szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény P) cikkét. E körben hangsúlyozzák, hogy az Alaptörvény P) cikke a környezet védelmének általános kötelezettségét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) foglalta összse az erre vonatkozó megállapításait, melynek indokolásából az indítványozók az alábbiakat emelték ki: „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára" (Abh1., Indokolás [25]). Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Abh1.-ben meghatározott kötelezettség egyes részeit is kidolgozta az Alkotmánybíróság ezen határozatában. Ennek értelmében: „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 s mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit" (Abh1., Indokolás [33]).

[9] Az indítványozók az Abh1. indítványban idézett, fenti megállapításai alapján kiemelik, hogy az állam kötelezettsége a természeti erőforrásokhoz, így a természetes vizekhez való hozzáférés biztosítása. A hozzáféréssel kapcsolatos kötelezettség az indítványozók értelmezésében azt jelenti, hogy a szabad hozzáférést biztosítani kell a jelen generáció számára. Ennek a hozzáférésnek a „belső korlátját" jelenti, hogy a jövő nemzedék érdekének tiszteletben tartásával kell a hozzáférést biztosítani. Ez a „belső korlát" azonban az indítványozók szerint nem jelenti azt, hogy a szabad hozzáférést nem kell biztosítani, pusztán annyit jelent, hogy a szabad hozzáférés biztosításánál a jövő nemzedék érdekeit figyelembe kell venni, oly módon, hogy az arra való hivatkozás a szabad hozzáférés korlátozásának „legitim alapja" lehet. A jövő nemzedék érdekeinek hiányában azonban ez a belső korlátozási indok az indítványozók szerint nem merül fel.

[10] Az indítványozók rámutattak arra, hogy az Alaptörvény P) cikke szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott egészséges környezethez való joggal, előbbi az utóbbi intézményvédelmi kötelezettségének a részleteit tartalmazza. Az indítványozók e körben kiemelték: „A nemzet közös öröksége védelemének fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi." Az indítványozók hivatkozással a 3104/2017. (V. 8.) AB határozatra, arra is rámutattak, hogy a védett jogok körét az Alkotmánybíróság tágan értelmezte, és e körben a műemlékvédelem terén is fontos megállapításokat tett: „A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíró képessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell. A bírónak tehát arra van alkotmányos értelemben jogköre és lehetősége, hogy a nyilvántartásba vételi eljárásban észlelt jogsértés esetén a hatóságot új eljárásra utasítsa."

[11] Az indítványozók a fent bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat alapján kiemelték azt, hogy az Alaptörvény P) cikke és az abból levezetett részletszabályok egységesen részesülnek védelemben, mint az egészséges környezethez való jog intézményi oldala. Ebből következően nézetük szerint az Alaptörvény P) cikkének vonatkozásában is értelmezhető és alkalmazható a visszalépés tilalmával

kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlat. Hivatkoztak arra, hogy az Alkotmánybíróság legkorábban 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette a visszalépés tilalmára vonatkozó megállapításait. Az indítványozók az Abh2. indokolásából az alábbiakat emelték ki: „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan" (ABH, 1994, 134, 140). „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 érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan" (ABH, 1994, 134).

[12] Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségét és a visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elmúlt évek gyakorlatában is vizsgálta; meghatározva, hogy a P) cikk rendelkezései az Alaptörvényben megjelenő konkrétumai annak a kötelezettségnek, amelyek korábban az egészséges környezethez való jog részét képezték. E körben az indítványozók a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat indokolásából az alábbiakat idézték: „A visszalépés tilalmának *(non-derogation)* mint szabályozási zsinórmértéknek az indoka elsősorban az, hogy a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása. A szabályozással kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy »[e] jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.« (ABH 1997, 133, 138) Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezt a kötelezettséget még egyértelműbbé teszi és közvetlenül alaptörvényi szintre emeli, amikor rögzíti, hogy a természeti erőforrások »védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége«" (Indokolás [27]).

[13] Az indítványozók a bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat alapján kiemelték, hogy a korlátozás akkor legitim, amennyiben az a jövő nemzedék érdekében történik, azonban ez esetben is figyelembe kell venni az arányosság követelményét. Amennyiben nem ez a korlátozás alapja, akkor az elért védelmi szinttől való visszalépés csak akkor lehetséges, amennyiben ez alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges.

[14] Az indítványozók szerint az MATrT. indítvánnyal támadott törvényi rendelkezései nem tartalmaznak ilyen rendelkezéseket, indokokat. Az MATrT. 71. § (4) bekezdése pusztán a „különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot" fordulatot tartalmazza, míg „a másik két esetben" még ilyen követelményeket sem támaszt, a főszabálytól való eltérés lehetőségét pusztán a jogszabályok megalkotásának tényével legitimálja. Az indítványozók nézete szerint ez olyan „hiányos garanciarendszer", amely nem felel meg az elért védelmi szinttől való visszalépés lehetőségét tiltó szabályoknak.

[15] Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy az elért védelmi szinttől való visszalépés nemcsak a törvényi főszabályok alól „kimentést" biztosító felhatalmazási rendelkezéseken érhető tetten, hanem a korábbi szabályozással összehasonlításban is.

[16] A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: BKÜTrT.) 2019. március 14-ig volt hatályos. A BKÜTrT. rendelkezéseitől való eltérés (visszalépés) az indítvány szerint elsősorban, az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontja és 76. §-ának támadott fordulata esetén jelentős. A BKÜTrT. 19. § (3) bekezdés *b)* pontja a különleges terület strand vonatkozásában maximum 15%-os beépíthetőséget engedett a kemping átminősítése esetén. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontja ezt a speciális beépítési korlátozást „eltüntette", teret engedve ezzel a különleges területek beépíthetőségére vonatkozó fő szabálynak. Az MATrT. 76. §-ának indítvánnyal támadott rendelkezése az indítványozók szerint a BKÜTrT. 2019. január 1-jéig hatályban lévő, 19. § (3) bekezdésével vethető össze, amely pusztán zöldterületek létrehozására tekintettel (tehát konkrétan meghatározott célból) engedte a strandok méretének csökkentését. Az MATrT. 76. §-ának támadott rendelkezése alapján ettől negatív irányba is eltérhet a jogalkotó (akár rendeletben is), vagyis összességében is csökkenhet a strandok és a zöldterületek mértéke, amennyiben azt az MATrT. vagy az annak felhatalmazása alapján kiadott Korm. rendelet megengedi. Ez az indítványozók szerint egyértelmű visszalépés a korábbi, 2019 előtti állapothoz képest, hiszen jogszabályi felhatalmazás alapján nem a természeti erőforrások védelme érdekében, a zöldterületek növelése nélkül is csökkenthető a strand területe.

[17] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében nemcsak azon rendelkezések ellentétesek az Alaptörvénnyel, amelyek „maguk" tételesen korlátozzák ezen jogokat, hanem azok is, amelyek ilyen hatósági gyakorlat kialakulásának szolgálhatnak alapul. E körben az indítványozók a 14/1998. (V. 8.) AB határozat indokolásából az alábbiakat idézték:

a támadott jogszabály az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával összhangban nem álló értelmezés esetén „[m]agában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag az ágazati koncepciókkal összhangban történő megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben" (ABH 1998, 126, 130).

[18] Az indítványozók kiemelték, hogy az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései arra adnak lehetőséget a mindenkori Kormánynak, hogy az MATrT. 71. § (4) bekezdése szerinti esetben miniszteri rendeletben, az MATrT. 71. § (5) bekezdése szerinti esetben kormányrendeletben, míg az MATrT. 75. § (3) bekezdése szerinti esetben helyi önkormányzati rendeletben olyan jogi szabályozásokat alkossanak, amelyek az Alaptörvényben részletezett, az Alkotmánybírósági gyakorlat alapján is biztosított alkotmányos jogokat korlátoznak.

[19] Az indítványozók szerint önmagában is csökkenti az elért védelmi szintet az, hogy az MATrT. támadott szabályai nem teremtik meg azokat a törvényi szintű garanciális szabályokat, amelyek meghatároznák, hogy milyen feltételek mellett lehet a vonatkozó, nem törvényi szabályokat megalkotni. Ezen törvényi szabályok, „törvényi instrukciók" hiányában a megalkotott jogszabályok az alapjogok önkényes korlátozását eredményezik. Az indítványozók rámutatnak, hogy az MATrT. indítvánnyal támadott törvényi rendelkezései már önmagukban is az elért védelmi szinttől való visszalépést jelentenek azáltal, hogy lerontják ezt a szintet, mivel a védelmi szint korlátozhatóságának lehetőségét teremtik meg anélkül, hogy az más alapvető jogok érvényesítéséhez elengedhetetlenül szükséges, illetve szükségesség esetén arányos lenne. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az MATrT. felhatalmazó törvényi rendelkezései alapján megalkotott, az MATrT.-nél alacsonyabb jogforrási szintű jogszabályok elfogadásának a követelményére vonatkozó eljárási szabályok és az ilyen jogszabályok (különösen az „elfogadási procedúra") nyilvánossága alacsonyabb a törvényéhez képest. Kifogásolták továbbá azt is, hogy „a delegált alapjogkorlátozási hatáskör következtében" megkerülhetővé válnak azok a törvényekkel szemben támasztott, az alapjogok korlátozásra vonatkozó alaptörvényi szabályok, amelyeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmaz.

[20] Nézetük szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket is, mivel a garanciális szabályok hiánya miatt azok az alapjogok korlátozásához szükséges törvényi jogforrási szinttől

alacsonyabb jogforrási szintre „delegálják" a jogalkotást (rendeletalkotást), amely már önmagában is ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az indítványozók kifejtik, hogy az alapjogok korlátozása csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti feltételek mellett lehetséges, ennek megfelelően az alapvető jogok korlátozása akkor alaptörvényszerű, ha *a)* közvetlen vagy jelentős korlátozás esetén arra törvényben kerül sor {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]}, *b)* az alapjogot korlátozó norma a hatását tekintve kiszámítható és előre látható [31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378] [az *a)–b)* pontok együttesen jelentik a korlátozás törvényben előírtságának követelményét], *c)* az más alapvető jog vagy alkotmányos érdek, cél védelme érdekében elkerülhetetlenül szükséges {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]}, *d)* a korlátozás az adott cél elérésére alkalmas {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]}, *e)* a korlátozás nem önkényes {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83]} [a *c)–e)* pontok együttesen jelentik a szükségesség feltételét], *f)* az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell, hogy legyen egymással, *g)* a jogalkotó a korlátozás során az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazza, *h)* a korlátozás ne érintse az alapjog lényeges tartalmát {az *f)–h)* pontok együttesen jelenik az arányosság feltételét, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]–[104]}.

[21] Az indítvány szerint az MATrT. támadott rendelkezései sértik az *a)* pontban jelzetteket, mivel a garanciális szabályok hiányában a rendeletek az egészséges környezethez való jog lényeges tartalmi elemeit is korlátozhatják. Az így megalkotott rendeletek hatása nem látható előre, az előzetes hatásvizsgálat elmaradása miatt, ami önmagában nem eredményezi egy jogszabály közjogi érvénytelenségét [24/2019. (VII. 23.) AB határozat]. A hatásvizsgálat elmaradása ugyanakkor „a nyilvánosság csökkenése miatt" megakadályozza, hogy a környezeti kérdésekben a támadott rendelkezések alapján hozott döntések hatását felmérjék, vagy, a felmérés elmaradása esetén, azokat időben jelezzék.

[22] Mindezek alapján az indítványozók arra a megállapításra jutnak, hogy az MATrT. támadott rendelkezései sem formailag, sem tartalmilag nem felelnek meg az alapjog-korlátozással kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseknek és az ez alapján kialakult alkotmánybírósági gyakorlatnak.

[23] Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert és a Miniszterelnökséget vezető minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjuk kifejtése érdekében. Az igazságügyi miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel közös választ terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyet döntése során az Alkotmánybíróság figyelembe vett.

II.

[24] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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."

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége."

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez."

[25] 2. Az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„71. § (4) A Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül – a medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek kivételével – épület nem helyezhető el, kivéve, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot miatt a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tárgyában e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet ettől eltérően rendelkezik. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható. "

„71. § (5) Településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén – az e törvény hatálybalépésekor hatályos településrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan – a településrendezési tervben előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető, kivéve, ha az e törvény felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet ettől eltérően rendelkezik."

„75. § (3) A kemping területének más övezetbe történő besorolása csak
a) zöldterületként legfeljebb 3%-os beépítettséggel, vagy
b) különleges terület strandként
valósítható meg.”

„76. § Ha e törvény vagy az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető.”

III.

[26] Az indítvány megalapozott.

[27] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az absztrakt utólagos normakontroll-indítványt az arra jogosultak terjesztették-e elő, és hogy az megfelel-e a határozott kérelemre vonatkozó, az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt törvényi követelményeknek. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja értelmében az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel fennálló összhangját. Az Abtv. 24. § (1) bekezdése – visszautalva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontjára – szintén rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata az említett alaptörvényi rendelkezés alapján.

[28] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az absztrakt utólagos normakontroll-indítványt ötvenegy országgyűlési képviselő terjesztette elő, így az az indítvány előterjesztésére jogosultaktól származik.

[29] Az indítvány megfelel továbbá az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt a határozott kérelemre vonatkozó törvényi követelményeknek is, az alábbiak szerint. Az indítványozók megjelölték az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozási jogosultságukat megalapozó alaptörvényi és törvényi rendelkezést [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pont, Abtv. 24. § (1) bekezdés], előadták az eljárás megindításának az indokait, megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó törvényi rendelkezéseket [MATrT. 71. § (4) bekezdés, 71. § (5) bekezdés, 75. § (3) bekezdés *b)* pont, 76. §], megjelölték az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [P) cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés], indokolták, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek

az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, és kifejezett kérelmet terjesztettek elő a sérelmezett törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítésére. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a határozott kérelem törvényi követelményének megfelelő, az arra jogosultak által előterjesztett indítványt érdemben bírálta el.

[30] 2. Az Alkotmánybíróság az érdemi elbírálás keretében elsőként áttekintette az MATrT. indítvánnyal támadott szabályozását, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésére és XXI. cikk (1) bekezdésére irányadó gyakorlatát. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy az MATrT. támadott szabályozása a természetvédelem területén megalkotott törvényi rendelkezésnek minősül-e. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett továbbá azt is, hogy az MATrT. támadott rendelkezései tartalmi kapcsolatba hozhatók-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, különösen az egészséges környezethez való alapjog alkotmányos védelmi körével. Az indítvány alapján e körben állást kellett foglalnia abban is, hogy alkotmányosan értékelhető tartalmi kapcsolat esetén az MATrT. támadott törvényi rendelkezései alapján – a jogalkotásra felhatalmazott jogosultak által a törvényi felhatalmazásban meghatározott tárgykörben megalkotható rendeletek – alkotmányosan megfelelő jogforrási szinten szabályoz(hat)nak-e. Állást kellett foglalnia az Alkotmánybíróságnak abban is, hogy az MATrT. támadott rendelkezései visszalépést jelentenek-e az adott szabályozási területen a természet védelmének jogszabállyal biztosított (korábban már elért) védelmi szintjéhez képest, és amennyiben igen, úgy a visszalépés megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében foglalt elsődleges alapjogi tesztnek.

[31] 3. Az MATrT. Magyarország és egyes kiemelt térségei területrendezési tervét szabályozza.

[32] Az MATrT. preambuluma értelmében az Országgyűlés – figyelemmel az ország általános és egyes térségeinek kiemelkedő gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésére, és arra, hogy e fejlődéshez a véges és nehezen megújuló táji, természeti, környezeti és épített környezeti értékek hozzájárulása elvitathatatlan – az ország kiegyensúlyozottabb területi fejlődése, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi irányítása, az okszerű és takarékos területhasználat, valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság megőrzése érdekében, az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióban lefektetett területhasználati elvekkel összhangban a területhasználat módja és szabályai tárgykörében alkotta meg az MATrT.-t.

[33] Az MATrT. 1. §-a – összhangban a preambulumával – a törvény céljaként azt jelöli meg, hogy az ország egészére, valamint egyes kiemelt térségekre meghatározza a térségi területfelhasználás feltételeit, a műszaki infrastruktúra-hálózatok összehangolt térbeli rendjét, a terület- és gazdaságfejlesztés hatékony területi, területhasználati orientálása érdekében, tekintettel a fenntartható fejlődésre, valamint a területi, táji, természeti, ökológiai és kulturális adottságok, értékek, honvédelmi érdekek és a hagyományos tájhasználat megőrzésére, illetve erőforrások védelmére. A hatékony és korszerű területrendezés ennek érdekében folyamatos, rendszeresen megújuló, összehangolt rendszert alkot az ország területi képét megalkotó fejlesztési stratégiákkal.

[34] Az MATrT. 2. §-a a törvény hatályát határozza meg. A Második Részben foglalt Országos Területrendezési Terv területi hatálya kiterjed az ország teljes közigazgatási területére [2. § (1) bekezdés]. A Harmadik Részben foglalt, a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének területi hatálya Budapestre, valamint Pest megyének a törvény 1/1. mellékletében felsorolt, a budapesti agglomerációhoz tartozó településeire (Budapesti Agglomeráció) terjed ki [2. § (2) bekezdés]. A Negyedik Részben foglalt, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet településeire terjed ki. A Balaton Kiemelt Üdülőkörzethez tartozó települések jegyzékét a törvény 1/2. melléklete tartalmazza [2. § (3) bekezdés].

[35] Az MATrT. XI. Fejezetében foglalt rendelkezések területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet partinak és partközelinek nem minősülő településeire terjed ki [2. § (4) bekezdés].

[36] Az MATrT. XII. Fejezetében foglalt rendelkezések területi hatálya a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet parti és partközeli településeire terjed ki, amelyek jegyzékét az 1/3. melléklet tartalmazza [2. § (5) bekezdés].

[37] Az MATrT. XIII. Fejezetben foglalt rendelkezéseinek területi hatálya a Balaton vízparti területeire terjed ki, amelyek területi lehatárolását a területrendezésért felelős miniszter rendelete állapítja meg [2. § (5) bekezdés].

[38] Az MATrT. indítvánnyal támadott rendelkezései a törvény XIII. Fejezetében, „A Balaton vízparti területei" fejezetcím alatt kerültek szabályozásra. Az MATrT. 71. § (4) és (5) bekezdéseinek indítvánnyal támadott szövegrészei a XIII. Fejezet 44. pontjában a „Beépítés" cím alatt találhatók. Az MATrT. 71. § (4) bekezdése azt tartalmazza, hogy a Balaton szabályozási partvonalától számított harmincméteres sávon belül épület nem helyezhető el. Ez alól a fő szabály alól két kivételt enged a támadott törvényi rendelkezés: egyrészt medencés kikötő és a hozzá kapcsolódó épületek jogszerűen építhetők, másrészt, ha az MATrT. felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeinek közcélú területfelhasználása tár-

gyában megalkotott miniszteri rendelet eltérést enged a főszabálytól. Ilyen miniszteri rendelet akkor alkotható, ha különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot azt indokolja. Jogszerűen épített épület a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül felújítható. Az MATrT. 71. § (4) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze az MATrT. törvényi felhatalmazáson nyugvó, miniszteri rendelet megalkotására vonatkozó kivétel szabálya, ami arra ad lehetőséget, hogy a miniszter a Balaton vízparti területeinek közhasznú területfelhasználása tárgyában alkotott rendeletével kivételesen – ha azt különleges terület- és településrendezési ok vagy a kialakult állapot indokolja – lehetővé tegye a Balaton szabályozási partvonalától számított 30 méteres sávon belül épület elhelyezését. Az MATrT. 71. § (4) bekezdésének támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó rendelkezés meghatározza a felhatalmazás jogosultját (a tárgykör szerint illetékes miniszter), annak tárgyát (miniszteri rendelet alkotása a Balaton vízparti területeinek közhasznú területfelhasználása tárgyában) és annak kereteit (különleges terület- és településrendezési ok vagy kialakult állapot esetén kivételesen engedélyezhető a Balaton szabályozási partvonalától számított harminc méteres sávon belül is épület emelése).

[39] Az MATrT. 71. § (5) bekezdése arról rendelkezik, hogy a településrendezési terv készítése vagy módosítása során a beépítésre szánt területnek a Balaton vízparti területeivel érintett területén az MATrT. hatálybalépésének időpontjában hatályos területrendezési tervben kijelölt építési övezetre vonatkozóan a területrendezési tervben előírt legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértéke az építési övezet változása esetén sem növelhető. Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének indítvánnyal támadott szövegrésze e főszabály alól teremt kivételt akkor, amikor kimondja, hogy az MATrT. felhatalmazása alapján a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgyában kiadott kormányrendelet kivételesen a főszabálytól eltérően rendelkezhet. Az MATrT. 71. § (5) bekezdésének támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó szabály, meghatározza a felhatalmazás jogosultját (kormány), annak tárgyát (a Balaton vízparti területeire vonatkozó sajátos településrendezési és építési követelmények tárgykörében az MATrT. felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet). A kormányrendeleti jogalkotás kereteit csak annyiban határozza meg az MATrT. 71. § (5) bekezdésének támadott szövegrésze, hogy a megjelölt tárgykörben teszi lehetővé a kivételszabály megalkotását, azaz – az MATrT. 75. § (5) bekezdésében foglaltak szerint – az építési övezet változtatása esetén az előírt megengedett legnagyobb beépítettség és beépítési magasság mértékének a növelését.

[40] Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontja, valamint 76. §-ának indítvánnyal támadott rendelkezései a XIII. Fejezet 47. pontjában a „Kemping és strand" cím alatt találhatók. Az MATrT. 75. § (3) bekezdése azt szabályozza, hogy a kemping területének más övezetbe történő besorolása miként történhet meg. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés *a)* pontja alapján a besorolás zöldterületként, legfeljebb háromszázalékos beépítettséggel, illetve – az indítvánnyal támadott *b)* pont alapján – különleges terület strandként valósulhat meg.

[41] Az MATrT. 76. §-a értelmében – főszabály szerint – a településrendezési tervben strandként, kempingként, zöldterületként, parttal érintkező közlekedési területként kijelölt építési övezet, övezet területének együttes nagysága és a tómederrel érintkező partszakaszának hossza összességében nem csökkenthető. Az MATrT. 76. §-ának támadott szövegrésze kivételesen megengedi a főszabálytól való eltérést, azaz a fent írt csökkentést, ha azt maga az MATrT. vagy az MATrT. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet lehetővé teszi. Az MATrT. 76. §-ának indítvánnyal támadott szövegrésze mint jogalkotásra szóló törvényi felhatalmazó szabály, megjelöli a felhatalmazás jogosultját (kormány) és annak tárgyát (kormányrendelet keretében a kivételszabály megalkotása). A felhatalmazás kereteire vonatkozó rendelkezést a felhatalmazó törvényi szabály nem tartalmaz.

[42] 4. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, valamint XXI. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó, az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az irányadó gyakorlatot összegző 17/2018. (X. 10.) AB határozata indokolásából – a vizsgált ügyre is iránymutatóan – az alábbi megállapításokat tartotta szükségesnek kiemelni:

[43] „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához {lásd először: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; megerősítette például: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]}. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]}" {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [81]}.

[44] „Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan »nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog ob-

jektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet külön alkotmányos jogként nevesíti« {48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343, idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {Abh1., Indokolás [30]–[32]}.

Szükséges figyelemmel lenni arra, hogy az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdekazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az »egészséges környezet« biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.

A hivatkozottak értelmében az alapjogi jogviszony alanya »mindenki«, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása" {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [83]–[86]}.

[45] „Az egészséges környezethez való jog tartalmi kérdéseihez a korábbiakban is hozzátartozott a visszalépés tilalmának az intézménye. Amíg azonban a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatálybalépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa (Abh1., Indokolás [28]). A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvelése szerint a visszalépés tilalma a P) cikk

(1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, »hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen ‚a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg'« {legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezen tartalmi megközelítést tehát az egészséges környezethez való jog korlátozásának vizsgálata során érvényesíteni kell […]" {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87]}.

[46] „A visszalépés tilalma a környezethez való jog dogmatikai fogalmaként már a magyar alkotmánybírósági gyakorlat kezdetén kialakult [először: Abh2., ABH 1997, 133, 140.] és az Alaptörvény hatálya alatt is töretlenül érvényesül {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; Abh1., Indokolás [28]}.

A visszalépés tilalma mint szabályozási zsinórmérték indokát és lényegét az Alkotmánybíróság a következőkben jelölte meg: »a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása« {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonala ne csökkenjen, amit az ún. non-derogation elv juttat kifejezésre. A fentiek alapján hangsúlyozandó, hogy a visszalépés tilalmát a környezetvédelem és a természetvédelem vonatkozásában egyaránt abból a megállapításból vezette le a testület, hogy a visszalépés, a védelem csökkentése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, amelyeket az (egészséges) élet alapjainak a megőrzése érdekében meg kell előzni.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy Alaptörvényre visszavezethető nonderogation elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövid távon is végbemehet. Ez a különbség tehát

a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését.
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. […]
Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében »ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást […]«. Az igazolásnak kétséget kizárónak kell lennie a testület döntésének értelmében: »[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát« (Indokolás [20]–[21]).
Ebből egyrészt az következik, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint, nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal. Másrészt az következik, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjog-korlátozási teszt szerint. A testület értelmezésében »[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan« {összefoglaló jelleggel: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.
A visszalépés tilalma tehát nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül. 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.
A fenti kérdések megválaszolásához arra szükséges emlékeztetni, hogy »[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó

anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. […] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti« {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}" {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [88]–[96]}.

[47] 5. Az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések tartalma alapján megállapította, hogy azok a természetvédelem területén megalkotott törvényi rendelkezésnek minősülnek, mivel a Balaton kiemelten védett vízparti területeinek a beépíthetőségére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, ekként közvetlenül érintik a kiemelten védett természeti értéket jelentő Balaton fennálló természeti állapotát.

[48] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította továbbá, hogy figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések tartalmára és az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések alkotmányos védelmi köreire – e körben az Alkotmánybíróság fentiekben bemutatott gyakorlatára – az MATrT. támadott rendelkezései, közvetlen és szoros tartalmi kapcsolatban állnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezésekkel, különösen az egészséges környezethez való alapjog alkotmányos védelmi körével.

[49] Az Alkotmánybíróság a fennálló közvetlen és szoros alkotmányos kapcsolatra tekintettel megvizsgálta, hogy az MATrT. támadott törvényi rendelkezései alapján – a jogalkotásra felhatalmazott jogosultak által a törvényi felhatalmazásban meghatározott tárgykörben megalkotható rendeletek – alkotmányosan megfelelő jogforrási szinten szabályoz(hat)nak-e.

[50] E körben az Alkotmánybíróság a 23/2016. (XII. 12.) AB határozata indokolásában – megerősítve a korábbi gyakorlatát – az alábbiakra mutatott rá.

[51] „Az Alkotmánybíróság a szabályozási szint kérdésével már többször foglalkozott. Korábbi határozatában rámutatott arra, hogy az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkori alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146]. Erre vonatkozóan az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata az irányadó, amely szerint »[a]z alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.« A hivatkozott gyakorlat értelmében azonban »[…] nem mindenfajta ösz-

szefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300].« »[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155].« Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén – hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan – a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem" {23/2016 (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]}.

[52] A vizsgált esetben az MATrT. támadott rendelkezései közül a 71. § (4) bekezdésében, 71. § (5) bekezdésében és 76. §-ában foglalt kifogásolt szövegrészek törvényi jogforrási szinten szabályozott, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében és XXI. cikkében foglalt alaptörvényi rendelkezést, illetve kiemelten védett alapjogot érvényre juttató, annak garanciáját jelentő főszabály alóli kivételszabály megalkotására adnak törvénynél alacsonyabb, miniszteri, illetve kormányrendeleti jogforrási szinten felhatalmazást. Az MATrT. támadott törvényi rendelkezései olyan törvényi felhatalmazó rendelkezések, amelyek az alapjog érvényesülését biztosító, annak garanciáját képező főszabály alóli rendeleti jogforrási szintű kivételszabály megalkotására adnak felhatalmazást. A rendeleti jogforrási szinten megalkotható szabályok „gyengítik" az alapjogot védő garanciális szabályokat, azokra mint főszabályokra nézve egyértelműen korlátozóak.

[53] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az MATrT. támadott rendelkezései közül kizárólag a 71. § (4) bekezdése, és a 71. § (5) bekezdése jelöli meg a törvényi felhatalmazás alapján megalkotható miniszteri rendelet, illetve kormányrendelet szabályozásának pontos tárgykörét, illetve csak a 71. § (4) bekezdése határoz meg további törvényi feltételeket (kereteket) az ott szabályozott törvényi felhatalmazáson alapuló miniszteri rendelet megalkothatóságához.

[54] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében valamely alapjog lényeges garanciáinak megállapítása csak törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. A vizsgált esetben az MATrT. 71. § (4) bekezdésében, 71. § (5) bekezdésében és 76. §-ában foglalt támadott törvényi rendelkezések mint rendeleti jog-

alkotásra felhatalmazó törvényi szabályok közvetlen és szoros tartalmi kapcsolatban állnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjoggal. Azok nemcsak közvetetten érintő részletszabályok, hanem az alapjogot valamint a P) cikk (1) bekezdésében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettséget érvényre juttató garanciális szabályok alól teremtenek kivételt, és ekként azok korlátozására adnak felhatalmazást rendeleti jogforrási szinten. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt állami intézményvédelmi kötelezettség, illetve a XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való alapjogot érvényre juttató, törvényi szinten szabályozott főszabályok alól úgy teremtenek kivételt (teremtik meg a kivételes rendeleti szabályozás lehetőségét), hogy azzal az egészséges környezethez való alapjog garanciáit gyengítik, illetőleg annak korlátozását teszik lehetővé, ami csak törvényi jogforrási szinten történhet.

[55] A kifejtettekre tekintettel az MATrT. 71. § (4) bekezdésének, 71. § (5) bekezdésének és 76. §-ának támadott törvényi rendelkezései (szövegrészei) alaptörvény-ellenesek, sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését, ezért azokat az Alkotmánybíróság *ex nunc* hatállyal megsemmisítette.

[56] 6. Az MATrT. 75. § (3) bekezdés b) pontja tekintetében az indítványozók azt kifogásolták, hogy az a „különleges terület kemping", „különleges terület strand" övezetbe történő besorolása esetén nem határoz meg maximális beépíthetőségi százalékot, szemben a korábban hatályban volt BKÜTrT. szabályozásával, ami ezt 15%-ban maximálta [BKÜTrT. 19. § (3) bekezdés *b)* pont]. Mindez azt eredményezi, hogy értelmezésük szerint a „különleges terület strand" az OTÉK szabályozása alapján „különleges beépítésre szánt területként" határozható meg (azzá sorolható át) [OTÉK 24. § (2) bekezdés *o)* pont], és ekként annak beépíthetősége akár maximum 40%-os is lehet [OTÉK 2. számú melléklet 1. pont 15. sor]. Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elem vizsgálata során megállapította, hogy az MATrT. 75. § (3) bekezdés *b)* pontja nem határozza meg a „különleges terület strand" maximális beépíthetőségi százalékát, és ennek indoka a kapcsolódó törvényi indokolásban sem szerepel. A kapcsolódó törvényi indokolás nem tartalmaz rendelkezést arra sem, hogy „a különleges terület strand" maximális beépíthetőségi százalékára az MATrT. valamely más rendelkezése lenne megfelelően alkalmazható. Az igazságügyi miniszter válasza szerint értelmezésében a „különleges terület strand" maximális beépíthetőségi százaléka megegyezik a strand 10%-os maximális beépíthetőségi százalékával [MATrT. 75. § (4) bekezdés], így „téves" az indítványozók fent megjelölt, indítványban kifejtett értelme-

zése. Az Alkotmánybíróság szerint a „különleges terület strand" maximális beépíthetőségi százaléka törvényi meghatározottságának hiánya a támadott törvényi rendelkezésben arra vezet, hogy egy törvényi szintre tartozó, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését közvetlenül érintő – annak garanciáját jelentő – szabály értelmezése vitássá tehető, és értelmezéstől függően kormányrendeleti jogforrási szinten szabályozott. Az Alkotmánybíróság a fennálló alaptörvény-ellenes helyzetre tekintettel az MATrT. 75. § (3) bekezdésének *b)* pontját is, a fent kifejtett indokolás alapján alaptörvény-ellenesnek ítélte, és azt *ex nunc* hatállyal megsemmisítette.

[57] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az MATrT. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét a fent kifejtettek alapján már megállapította, nem vizsgálta azt, hogy azok az indítványban kifejtett indokok alapján sértették-e az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, ennek részeként a visszalépés tilalmára *(non-derogation)* vonatkozó alaptörvényi szabályt.

[58] Az Alkotmánybíróság jelen döntése ratio decidendijeként emeli ki az alábbiakat. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt a természet – különösen is annak kiemelten védett értékei – védelmét biztosító, illetve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való alapjogot (ennek részeként a visszalépés tilalmát) érvényre juttató, az állami intézményvédelmi kötelezettség teljesülését, illetve az alapjog érvényre juttatását biztosító garanciális törvényi (fő)szabályok alóli kivételszabályokat kizárólag törvényi szinten lehet szabályozni, azok alkotmányosan nem „szubdelegálhatók" rendeleti jogforrási szintre. Ezen kivételszabályok törvényalkotó általi megalkotása során a törvényalkotó tartozik igazolni azt, hogy a kivételszabályok sem az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, sem az egészséges környezethez való alapjog – így különösen a visszalépés tilalma – terén nem gyengítik a garanciális főszabályt, nem jelentik az alapjog Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző korlátozását.

IV.

[59] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3079/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 116. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2022. (VIII. 1.) AB HATÁROZATA

a Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 205. § (1) bekezdése elleni alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hovánszki Arnold ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alkotmányjogi panasszal élt a Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú, 2021. szeptember 29-én kézbesített ítélete ellen 2021. november 3-án.

[2] Elsődlegesen kérte az indítványozó az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú ítéletének mint az ügye érdemében hozott döntésnek az alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján azt semmisítse meg. E kérésének helyt adó döntés esetén az indítványozó felvetette, hogy az Alkotmánybíróság az ügy vizsgálata során hivatalból észlelve és hivatalból eljárva az Alaptörvény 28. cikkéből, XV. cikk (2) bekezdéséből, XVII. cikk (2) bekezdéséből, illetve a Q) cikk (2) és (3) bekezdéseiből, valamint E) cikk (2) és (3) bekezdéseiből fakadó alkotmányos követelményt állapítson meg. A felvetés szerinti alkotmányos követelmény úgy szól, hogy a munka tör-

vénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló 2012. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Mth.) 11. § (1) bekezdésének rendelkezését a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) hatálybalépését követően köztulajdonúvá váló munkáltatókra is alkalmazni kell. {A köztulajdonban álló munkáltató esetében az Mt. speciális szabályokat ír elő, így például nem engedi, hogy a munkáltató és a munkavállalók által kötött kollektív szerződésben eltérjenek a végkielégítés, illetőleg a felmondási idő szabályaitól [Mt. 205. § (1) bekezdés]. Az Mth. 11. § (1) bekezdése azt írta elő, hogy az Mt. 205. § (1) bekezdését és (2) bekezdés a) pontját az Mt. hatálybalépését követően kötött kollektív szerződésre és munkaszerződésre kell alkalmazni.}

[3] Másodlagosan – arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság nem találná alaptörvény-ellenesnek a Kúria Mfv.II.10.065/2021/7. számú ítéletét és az abban kifejtett jogértelmezést – kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* pontja, illetve az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján vizsgálja felül az Mt. 205. § (1) bekezdésének mint indítványozó ügyében alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg, hogy az indítványozónak a Kúria ítéletével befejezett ügyében folytatott bírósági eljárásban az indítványozó Alaptörvényben biztosított alapjogának sérelme következett be az Mt. 205. § (1) bekezdésének mint alaptörvény-ellenes jogszabálynak az alkalmazása folytán, és az Mt. 205. § (1) bekezdését semmisítse meg.

[4] Az Alkotmánybíróság főtitkárának felhívására kiegészített alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a tartalma szerint bírálta el.

[5] 1.1. A beadvány és mellékletei szerint az indítványozó (felperes) 2001. június 1-jén létesített munkaviszonyt az alperes gazdasági társaság jogelődjével. Az alperesre, illetőleg annak jogelődjére, valamint a velük munkaviszonyban álló munkavállalókra kiterjedt az eredetileg 1995. november 7-én megkötött, majd többször módosított Villamosenergia-Ipari Ágazati Kollektív Szerződés (a továbbiakban: VKSZ) és a 2004. március 25-én létrejött, majd többször módosított Egységes Kollektív Szerződés (a továbbiakban: EKSZ) hatálya.

[6] Az alperes 2017. január 31-től köztulajdonban álló munkáltatóvá vált. A köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony számos jellegzetességgel bír: ezek egyike, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságnál a felmondási idő az általános szabályokhoz igazodik, a kollektív szerződés vagy a felek megállapodása ettől nem térhet el, így hosszabb felmondási időt nem határozhat meg, a végkielégítés szabályaitól sem térhet el [Mt. 205. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pont]. Az alperes 2018. december 5-én kelt felmondásával megszüntette

az indítványozó munkaviszonyát. Kizárólag az Mt. rendelkezéseit – amely szerint a felperes négyhavi végkielégítésre és hatvannapi felmondási időre jogosult – alkalmazta a felmondási idő és a fizetendő végkielégítés mértékének megállapítása, elszámolása során; a VKSZ és az EKSZ rendelkezéseit – amelyek hosszabb felmondási időt (10-től 20 évig terjedő munkaviszony esetén 90 nap) és magasabb végkielégítést (15 év vagy azt meghaladó munkaviszony esetén 8 havi átlagkereset összegét) tartalmaztak – nem. Ezzel a panasz szerint sérült az indítványozónak a hosszabb felmondási időhöz és a magasabb végkielégítéshez való joga.

[7] A felperes keresetében a törvény szerinti és a kollektív szerződés szerinti végkielégítés különbözete, továbbá a kollektív szerződés szerinti hosszabb felmondási időre járó távolléti díj megfizetésére kérte kötelezni az alperest, kamatokkal együtt.

[8] Az elsőfokú bíróság ítéletében kötelezte az alperest távolléti díj és kamata, valamint perköltség fizetésére (Budapest Környéki Törvényszék, 22.M.70.247/2020/13.). A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, és kötelezte az alperest végkielégítés és ennek kamata, elsőfokú perköltség, valamint kereseti illeték megfizetésére; a másodfokú bíróság a felmondási időre járó távollétidíj-különbözet iránti kereseti kérelmet elutasította (Fővárosi Ítélőtábla, 1. Mf.31.3124/2020/7.). A jogerős ítélet ellen a felperes is és az alperes is felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Kúria a másodfokú bíróság ítéletének az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyó rendelkezését a perköltségre és illetékfizetésre kiterjedően hatályon kívül helyezte, és e körben is a keresetet elutasította.

[9] 1.2. A bírói döntést támadó indítvány, a kiegészített alkotmányjogi panasz szerint az Abtv. 29. § első fordulatában foglalt, a bírói döntést érdemben befolyásoló jogértelmezés alaptörvény-ellenessége abban áll, hogy a bírói döntés nem felel meg az Alaptörvény jogszabályok értelmezésére vonatkozó követelményeinek, továbbá ellentétben áll az alapvető jogok bármely helyzet szerinti különbségtétel nélküli biztosítására vonatkozó alapjoggal, a kollektív tárgyalások folytatásához és kollektív szerződések kötéséhez való alapjoggal, és nemzetközi kötelezettségvállalásba is ütközik. Az állított alapjogsérelmek, azaz az Alaptörvény 28. cikkének, a XV. cikk (2) bekezdésének, a XVII. cikk (2) bekezdésének sérelme a bírói döntést érdemben befolyásolták. Utalt arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint a jogértelmezés, a jogalkalmazás során is biztosítani kell, hogy a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között nem tehető különbség anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

[10] A panasz hivatkozik arra, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés is megállapítható a jelen ügyben. „Nemcsak azért, mert a Kúria jogértelmezését elfogadó döntés esetén nincsenek olyan szabályok a magyar jogrendszerben, amelyek garantálnák, hogy az Mt. hatályba lépése előtt kötött kollektív szerződések egyes rendelkezései jogi úton érvényre juttathatók legyenek azon munkáltatók esetében is, melyek ugyan az Mt. hatályba lépése előtt kötött kollektív szerződés hatálya alá tartoznak, de az Mt. hatályba lépését követően válnak köztulajdonú munkáltatóvá, de azért is, mert e helyzet érinti a kollektív tárgyalások folytatásához és kollektív szerződések kötéséhez való alapjog érvényesülését, továbbá nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítését is érinti." Utalt az Alkotmánybíróság 18/2021. (V. 27.) AB határozatára.

[11] A panasz részletes indokolást tartalmaz arról, hogy a Kúria ítéletét érdemben befolyásoló jogértelmezés miért nem felel meg az Alaptörvény 28. cikkének; továbbá kifejti, hogy az Mth. 11. §-át és az Mt. 205. §-át hogyan kellett volna alkalmazni az Mt. hatálybalépését megelőzően megkötött, a perben érintett kollektív megállapodásokra (VKSZ, EKSZ), különösen az Mt. hatálybalépésekor (tehát 2012. július 1-jén) köztulajdonban még nem álló munkáltatókra. A panasz szerint az indítvánnyal érintett bírói döntésben tükröződő és a bírói döntés alapját képező jogszabály-értelmezés a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok (az Mt. hatálybalépése előtt kötött kollektív szerződések hatálya alá tartozó munkáltatók és munkavállalók) között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Az ugyanis a különbségtételnek alkotmányosan nem elfogadható indoka, hogy egy munkavállalóra, illetve munkáltatóra csak azért ne kellene alkalmazni egy, a jogalkotó szándéka szerint továbbra is érvényesként fenntartani kívánt kollektív szerződést (rendelkezését), mert a munkáltató egyik napról a másik napra köztulajdonúvá válna. Míg ugyanis a támadott ítélet jogértelmezése szerint a 2012. július 1. napján és azt követően megszakítás nélkül köztulajdonú munkáltatónak alkalmaznia kell egy érvényes kollektív szerződést (előírását), addig ugyanazt az érvényes kollektív szerződést (előírását) egy másik köztulajdonú munkáltatónak nem kellene alkalmaznia, egyszerűen azért, mert a munkáltató utóbb vált köztulajdonúvá. Ez a megkülönböztetés nemcsak a magántulajdonú és a köztulajdonú, de még a köztulajdonú munkáltatók között is különbséget tesz, nemcsak elfogadható alkotmányos indok nélkül, de valójában valós indok nélkül.

[12] A panasz szerint a Kúria ítéletét érdemben befolyásoló jogértelmezés nem felel meg az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének sem, mert ezen alkotmányos alapjog helyes értelmezése szerint a kollektív szerződéskötés joga többet jelent magának a szerződésnek, mint akaratnyilatkozat megkötésénél, kinyilvánításá-

nál; magában foglalja a kollektív szerződés rendelkezéseinek betartásához, betartatásához, illetve jogi úton történő kikényszerítéséhez való jogot is. „Ezt a jogot azonban a konkrét esetben a Kúria jogértelmezése megvonja, hivatkozása szerint az Mth. 11. § (1) bekezdése rendelkezése ne vonatkozna indítványozó esetére az átmeneti szabályozás, konkrétan az Mth. fent hivatkozott rendelkezése ne vonatkozna, illetve átmeneti szabályozás nem létezne."

[13] 1.3. Az Mt. 205. § (1) bekezdését támadó indítvány szerint a Kúria által a döntésében alkalmazott és az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabály alkalmazása a bírói döntést érdemben befolyásolta, hiszen az az ítélet indokolásának lényegét képezi, az ítélet érvelése arra irányul, hogy miért kell alkalmazni az Mt. 205. § (1) bekezdése rendelkezését, és miért kell mellőzni az ügyben az Mth. 11. § (1) bekezdésének alkalmazását. Ez a rendelkezés, azaz az Mt. 205. §-a azonban ellentétben áll az Alaptörvény konkrét rendelkezéseivel, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség áll fenn az Abtv. 29. § első fordulata szerint. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség röviden összefoglalva abban áll, hogy az Mt. 205. §-ának rendelkezése ellentétben áll az alapvető jogok bármely helyzet szerinti különbségtétel nélküli biztosítására vonatkozó alapjoggal, a kollektív tárgyalások folytatásához és kollektív szerződések kötéséhez való alapjoggal, és nemzetközi kötelezettségvállalásokba is ütközik. Az állított alapjogsérelmek, azaz az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének, az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének sérelme a bírói döntést érdemben befolyásolták. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítani kell, a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között nem tehető különbség anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szerint törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, és ennek, azaz a kollektívszerződés-kötési jognak inherens eleme, hogy a kollektív szerződés bírói úton kikényszeríthető legyen.

[14] 1.4. A panasz indokolást tartalmaz az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdései, valamint az E) cikk (2) és (3) bekezdései tekintetében, mind a bírói döntést, mind a jogszabályt illetően.

[15] 2. Az innovációért és technológiáért felelős miniszter 2022. április 8-án *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

II.

[16] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabályai szerint:

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja."

„XVII. cikk (2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát."

[17] 2. Az Mt. érintett rendelkezései:

„69. § (3) A felek az (1)–(2) bekezdésben foglaltaknál hosszabb, legfeljebb hathavi felmondási időben is megállapodhatnak."

„90. A köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony
204. § (1) Köztulajdonban álló munkáltató a közalapítvány, valamint az a gazdasági társaság, amelyben az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.
(2) Többségi befolyás az a kapcsolat, amelynek alapján a befolyással rendelkező jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik. A közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával. Ha a köztes vállalkozásban fennálló szavazatok aránya az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. Amennyiben a befolyással rendelkező több közvetett tulajdonnal is rendelkezik az adott jogi személyben a nem többségi közvetett befolyás mértéke nem adódik hozzá a másik nem többségi közvetett befolyás mértékéhez."

„205. § (1) Kollektív szerződés vagy a felek megállapodása
a) a felmondási idő 69. § (1)–(2) bekezdésében és (4)–(5) bekezdésében, valamint
b) a végkielégítés 77. §-ban
meghatározott szabályaitól nem térhet el.
(2) A köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszonyban
a) a 69. § (3) bekezdése nem alkalmazható,"

[18] 3. Az Mth. érintett szabálya szerint:

„11. § (1) Az Mt. 205. § (1) bekezdését és (2) bekezdés *a)* pontját az Mt. hatálybalépését követően kötött kollektív szerződésre és munkaszerződésre kell alkalmazni."

III.

[19] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.

[20] Az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett.

[21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a támadott bírói döntést és a támadott jogszabályt, továbbá az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés és a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége az Abtv. 27. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján megállapítható, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.

[22] 2. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[23] Az indítványozónak a kúriai ítélet és a jogszabály elleni beadványa többek között az Alaptörvény 28. cikke, továbbá a Q) cikk (2) és (3) bekezdése, az E) cikk (2) és (3) bekezdése rendelkezéseit illetően is tartalmaz érvelést. Az Alaptörvény e szabályai [Q) cikk (2) és (3) bekezdése, az E) cikk (2) és (3) bekezdése] nem Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak; az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjogsérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható {pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.

[24] 3. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. A jelen esetben külön kellett vizsgálni a bírói döntés és a jogszabály elleni panasz befogadhatóságát.

[25] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § (1) bekezdéséből következően nem tekinthető általános felülbírálati fórumnak, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére {lásd 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. A bírói döntéssel kapcsolatban a panaszban felhívott alapvető jogok sérelmének megvalósulását az indítványozó abban látta, ahogyan a Kúria az Mt. 205. §-át és az Mth. 11. § (1) bekezdését értelmezte (Indokolás [55]–[56]), és alkalmazta a konkrét esetre. A Kúria értelmezése szerint az Mth. nem tartalmaz olyan átmeneti szabályt, amely jelen tényállásra irányadó lehetne; a jogalkotó nem kívánta – az Mth. 11. § (1) bekezdésével azonos módon – érintetlenül hagyni, vagyis fenntartani ebben a tényállásban az Mt. hatálybalépését megelőzően létrejött, és az Mt. 205. §-ában meghatározott, tilalomba ütköző megállapodásokat.

[26] Az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XVII. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban – a tartalma szerint annak alkotmánybírósági kimondására irányul a konkrét ügyben, hogy az Mt. hatálybalépését (2012. július 1. napját) követően, a 2017. január 31-én köztulajdonba került munkáltatónál is – az Alaptörvény 28. cikkével összhangban álló értelmezés szerint – a korábbi (az Mt. hatálybalépését megelőzően kötött) kollektív szerződést kell alkalmazni az Mt. 205. § (1) bekezdése helyett, az Mth. 11. § (1) bekezdése értelmében.

[27] Ez annak a vizsgálatát jelenti, hogy hogyan kell értelmezni az Alaptörvény 28. cikkével összhangban azt a szabályt az Mt. hatálybalépése után köztulajdonba került munkáltatóknál az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és XVII. cikk (2) bekezdése tükrében, amely szerint a tilalmat „az Mt. hatálybalépését követően kötött kollektív szerződésre és munkaszerződésre kell alkalmazni". Vagyis a kollektív szerződés kötéséhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése] alapján jogszerűen létrejött, megkötésükkor az Mt. 205. §-ában meghatározott tilalomba nem ütköző kollektív szerződésben és munkaszerződésben biztosított alanyi jogokra, és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tiltott megkülönböztetésre figyelemmel az Mt. 205. §-ának és az Mth. 11. § (1) bekezdésének milyen értelmezése áll összhangban a konkrét esetben az Alaptörvény e szabályaival. Ennek eldöntése – az Alaptörvény szabályai értelmezése eredményétől függően – a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet eredményezhet a konkrét esetben, és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést is jelent.

[28] A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség" Abtv. 29. §-a szerinti feltétele felmerül a bírói döntés elleni panasz esetén. Az Abtv. 29. §-ában írt két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik {3351/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [13]}. A bíróságoknak az a kötelezettsége, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék (Alaptörvény 28. cikk). A bírósági eljárásban érvényesített alanyi jogoknak rendszerint alapjogi háttere van, és sok esetben átfedés lehet az alanyi jogok, valamint az Alaptörvényben biztosított jogok között. A jelen esetben felmerül, hogy a bírói döntés nem felel meg az Alaptörvény jogszabályok értelmezésére vonatkozó követelményeinek, továbbá ellentétben áll az alapvető jogok bármely helyzet szerinti különbségtétel nélküli biztosítására vonatkozó alapjoggal, a kollektív tárgyalások folytatásához és kollektív szerződések kötéséhez való alapjoggal. Az Abtv. 29. §-a szerint kérdésként merül fel, hogy felismerte-e a Kúria az adott esetben a felmerült alkotmányjogi problémát, és az Alaptörvényben biztosított jogok mérlegelésekor az Alaptörvény 28. cikkével összhangban álló döntést hozott-e, amikor a kollektív szerződés és munkaszerződés mikénti érvényesüléséről döntött, az Mth. 11. § (1) bekezdése értelmezésével, az összehasonlítható helyzetben lévő munkavállalót illetően.

[29] Ezért az Alkotmánybíróság a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, amely szerint az előadó alkotmánybíró

a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjeszthet a testület elé – érdemben bírálta el.

[30] 3.2. A jogszabály – az Mt. 205. § (1) bekezdése, amely felmondási idő és végkielégítés Mt.-ben meghatározott szabályaira utal – elleni alkotmányjogi panasznál abból kell kiindulni, hogy a végkielégítéshez és a törvényben általánosan rögzített hosszabb felmondási időhöz való jog nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak. Továbbá az Alkotmánybíróság már több alkalommal foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a közszférában foglalkoztatottakra hogyan lehet a vállalkozás és a munkavállalás szabadságának elve uralma alatt álló munkavállalókra és munkáltatókra vonatkozó szabályoktól eltérő szabályokat alkotni. Az Alkotmánybíróság 29/2017. (X. 31.) AB határozata szerint nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. A határozat indokolásának [70]–[71] bekezdései lényege szerint nem igazolható, hogy a közszférában alkalmazottak hasonló helyzetben vannak, mint a magángazdaságban foglalkoztatottak.

[31] Ehhez hasonlóan: nem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján, hogy másokkal – a nem a köztulajdonban álló munkáltatók foglalkoztatottjaival – összehasonlítva a köztulajdonban álló vagy köztulajdonba került munkáltatónál fennálló munkaviszony eltérő szabályai – a felmondási időt vagy a végkielégítést illetően – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnének fel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alkalmazásában. Az ún. végkielégítési különadóról szóló jogszabály vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság egy korábbi, azóta hatályát vesztett határozatban kimondta, hogy az állami forrásból eredő jövedelmet más jövedelmektől lehet eltérően kezelni [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225], az adott esetben a megállapodás alapján járó végkielégítéshez való alanyi jogot korlátozni.

[32] A panaszban – amelyben szerepel az is, hogy a jogszabály elleni panasz másodlagos, és arra az esetre szól, ha az Alkotmánybíróság nem találná alaptörvényellenesnek a Kúria ítéletét – mindezekre figyelemmel nem szerepel olyan érvelés, amelyből arra lehetne megalapozottan következtetni, hogy az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek az Mt. 205. § (1) bekezdésével kapcsolatban a panasz befogadását illetően fennállnak a panaszban felhívott alapvető jogokkal összefüggésben. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján az Mt. rendelkezése elleni panaszt visszautasította.

IV.

[33] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.

[34] 1. Az Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmánysértő 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 alkotmányellenes, ha végső soron összefügg az emberi méltósághoz való joggal, és a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka lenne, vagyis önkényes {9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22]}.

[35] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában több olyan döntés is született [pl. 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, a továbbiakban: Abh.], amelyeknek az elvi megállapításai befolyásolják a jelen alkotmányjogi panasz mikénti elbírálását is.

[36] Az Abh. kimondta azt az elvet, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből eredő az a követelmény, amely szerint vizsgálni kell, hogy valamely Alaptörvényben biztosított joggal kapcsolatban a törvényi szabályozásban tett megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis nem önkényes-e, alkalmazható nemcsak a jogszabályokra, hanem a jogot értelmező bírói döntésekkel szemben is (Indokolás [23], [26]).

[37] Az Alkotmánybíróság az Abh. indokolásának [22] bekezdésében az Alaptörvény XV. cikkét értelmezte, az adott ügyben az Alaptörvényben biztosított jogokkal összefüggésben. Megerősítette, hogy „a hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmánysértő 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 alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy 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 {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is (Indokolás [78]–[80] és [91]).”

[38] 2. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetében helyezkedik el. Az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése szerint a szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése tartalmazza a kollektív szerződés kötésének a szabadságát: törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a kollektív szerződés a jogrendszer része, amely törvény keretei között hatályosulhat. Az Mt. 13. §-a szerint az Mt. alkalmazásában munkaviszonyra vonatkozó szabály a jogszabály és a kollektív szerződés is. Vagyis az Mt. a kollektív szerződésnek – azzal, hogy a munkaviszonyra vonatkozó szabályok között helyezi el – olyan hatást ad, hogy az a munkaviszonyban álló felek jogaira és kötelességeire vonatkozó normatív szabályokat tartalmazhat. A kollektív szerződésnek a munkajogban egyrészt megállapodásos, másrészt jogforrási karaktere van.

[39] Ugyanakkor a kollektív szerződés kötéséhez való jog a munkáltatók és munkavállalók szervezeteit illeti meg, nem az egyes munkavállalókat. Kollektív szerződésből közvetlenül konkrét személyek konkrét jogai általában nem származnak, hanem a kollektív szerződésben normatív módon biztosított jogok valamely konkrét személynél jellemzően a munkaszerződés közbejöttével érvényesülnek. Ebben az esetben, munkaszerződésnél, már alanyi jogokról van szó, amelyek a kollektív szerződésen alapulnak. Az Mt. 277. §-a tartalmazza azokat a tárgyköröket, amelyeket kollektív szerződés szabályozhat. A (2) bekezdés kimondja, hogy kollektív szerződés – eltérő rendelkezés hiányában – az Mt. Második és a Harmadik Részében foglaltaktól eltérhet. Ezek a részek a munkaviszonyra és a munkaügyi kapcsolatokra vonatkoznak. Ezzel a szabállyal az Mt. ebben a körben a szabályozás lehetőségét általánosságban átengedte a kollektív szerződés kötésére jogosult feleknek.

[40] 3. Az indítványra okot adó konkrét ügyben keletkezett bírói döntésekből látható, hogy az Mt. 205. § (1) bekezdése és az Mth. 11. § (1) bekezdése együttes alkalmazása mikénti megítélése két, egymással ellentétes értelmezési eredményre vezethet. A Fővárosi Ítélőtábla és a Budapest Környéki Törvényszék elfogadta azt az indítványozói érvelést, hogy a köztulajdonban álló munkáltatók esetén az Mt. rendelkezéseitől eltérő megállapodások érvényben maradnak, a semmisség jogkövetkezményét csak az Mt. hatálybalépését követően megkötött ilyen irányú szerződésekhez fűzi a törvény (kúriai ítélet indokolása [12]–[13], [24]–[26] bekezdései), a Kúria ettől eltérően döntött.

[41] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alaptörvény 28. cikkét és XV. cikk (2) bekezdését értelmezve mondta ki, hogy azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni az érintett személyeket illetően, az értelmezés pedig nem vezethet önkényes eredményre (Indokolás [35], [37]).

[42] A jelen esetben a kollektív szerződés kötéséhez való jog az a jog, amelyre az indítvány hivatkozik, és az Alaptörvényben szerepel. A köztulajdonban álló munkáltatóknál foglalkoztatottak közül azonos csoportba tartoznak, akiknek a munkaszerződése az Mt. hatálybalépése előtt jött létre, és az Mt. hatálybalépése előtt kötött kollektív szerződés szerinti tartalommal. Ez független attól, hogy a munkáltató az Mt. hatálybalépése előtt vagy után került köztulajdonba. Köztulajdonban álló munkáltató a közalapítvány, valamint bizonyos gazdasági társaságok. A gazdasági társaság akkor áll köztulajdonban, ha abban az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. Gazdasági társaságban önmagában többségi állami befolyás szerzése jellemzően nem jelenti a gazdasági társaság egyes szerződéseinek az e ténynél fogva beálló, a többségi befolyás szerzése időpontjától számított módosulását, kivéve, ha ezt jogszabály írná elő.

[43] Szem előtt tartva az Abh. szerinti azt a zsinórmértéket, amely szerint jogszabály értelmezése nem vezethet önkényes eredményre, az indítványra okot adó ügyben – az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szerinti kollektív szerződés kötéséhez való jogra, a kollektív szerződés jogforrási funkciójára, a kollektív szerződés talaján létrejött munkaszerződésekben biztosított alanyi jogok védelmére, az alanyi jogoknál az önkényes eredményre vezető jogértelmezés tilalmára tekintettel – az az értelmezés felel meg az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési szabálynak, amely szerint az Mth. 11. § (1) bekezdése a munkavállalók alanyi jogait illetően nem tesz különbséget az Mt. hatálybalépése előtt kötött kol-

lektív szerződések és ezek érintett munkavállalói alanyi jogai között aszerint, hogy a munkáltató az Mt. hatálybalépése előtt vagy után került köztulajdonba.

[44] Az Alaptörvény 28. cikkével összhangban, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése és XVII. cikk (2) bekezdése tükrében azt a szabályt, amely szerint a tilalmat „az Mt. hatálybalépését követően kötött kollektív szerződésre és munkaszerződésre kell alkalmazni", úgy kell értelmezni, hogy a kollektív szerződés kötéséhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése] alapján jogszerűen létrejött, megkötésükkor az Mt. 205. §-ában meghatározott tilalomba nem ütköző kollektív szerződésben és munkaszerződésben biztosított alanyi jogok – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tiltott megkülönböztetésre figyelemmel – az Mth. 11. § (1) bekezdése szerinti feltételekkel korlátozhatók. A jelen esetben a bírói döntés azért nem felel meg az Alaptörvény jogszabályok értelmezésére vonatkozó követelményeinek, és áll ellentétben az alapvető jogok bármely helyzet szerinti különbségtétel nélküli biztosítására vonatkozó alapjoggal, a kollektív tárgyalások folytatásához és kollektív szerződések kötéséhez való alapjoggal, mert a Kúria a felmerült alkotmányjogi problémánál a kollektív szerződés és munkaszerződés mikénti érvényesüléséről nem az Alaptörvény XVII. § (2) bekezdésével és XV. cikk (2) bekezdésével összhangban döntött, amikor az Mth. 11. § (1) bekezdése értelmezésével az összehasonlítható helyzetben lévő munkavállalót illetően különbséget tett aszerint, hogy a munkavállaló munkáltatójánál az állam az Mt. hatálybalépése előtt vagy után szerzett többségi befolyást.

[45] Az Mth. 11. § (1) bekezdése az Mt. hatálybalépése után kötött kollektív szerződésekre és munkaszerződésekre rendeli alkalmazni az Mt. 205. § (1) bekezdését. Ezért nem az a kérdés ennek a rendelkezésnek az Alaptörvénnyel, a kollektív szerződés funkciójával összhangban álló értelmezése meghatározásánál, hogy van-e külön szabály az Mt. hatálybalépése után köztulajdonba került munkáltatóknál a régebbi kollektív szerződés és munkaszerződés sorsára. Hanem az a kérdés, hogy van-e kifejezetten olyan szabály, amely erre az esetre (többségi állami befolyás szerzése az Mt. hatálybalépése után) a kollektív szerződések és munkaszerződések korábbi, a többségi befolyás szerzésénél fennálló szabályait és az ebből eredő jogokat kifejezetten módosítani rendeli. A jelen esetben ilyen szabály nincs.

[46] A jelen esetben ezt az értelmezést erősíti az Mth. 11. § (1) bekezdéséhez fűzött indokolás. A javaslat indokolása értelmében az Mt. hatálybalépését követően megkötött megállapodások (kollektív szerződés, munkaszerződés) tekintetében érvényesül az Mt. 205. § (1) bekezdése szerinti tilalom. A javaslat indokolása szerint „[a]z Mt. 205. § (1) bekezdése – a felmondási idő és a végkielégítés tekintetében – a köztulajdonban álló munkáltatók esetében meghatározott szabályo-

zási tárgykörökben eltérést nem engedő szabályozást tartalmaz. Az Mt. hatálybalépését megelőzően megkötött megállapodások érvényességét azonban a korlátozó szabály nem érinti, a jogszabályba ütköző megállapodások semmissége csak az Mt. hatálybalépését követően megkötött megállapodások tekintetében érvényesül az Mt. rendelkezései alapján." Habár a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását 2019. január 1-jétől kell figyelembe venni, a jogszabályok céljának megállapítása során az Alaptörvény 28. cikke alapján a korábban keletkezett ilyen irat is figyelembe vehető.

[47] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Kúria ítéletét alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

[48] 4. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

[49] 5. Az Alkotmánybíróság jelen határozatából nem következik, hogy az indítványra okot adó konkrét esetben az általános hatáskörű bíróságnak miként kell döntenie; ez annak a függvénye, hogy a kollektív szerződés és a munkaszerződés az Mt. hatálybalépése után kötöttnek minősül-e az Mth. alkalmazásában, amelynek eldöntése az általános hatáskörű bíróságra tartozó tényállási és szakjogi törvényértelmezési kérdés.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[50] A határozat rendelkező részében foglaltakkal – mind az Abtv. 27. §-ára alapított panaszelem tekintetében írt megsemmisítés, mind a 26. § (1) bekezdésére alapított panaszelem visszautasítása tekintetében – egyetértek.

[51] Az indokolás kapcsán fontosnak tartom azonban hangsúlyozni, hogy a Kúria támadott döntése nézetem szerint az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének sérelmét nem okozta.

[52] Az alkotmányjogi panaszban sérelmezett ítélet megsemmisítéséhez ugyanakkor a diszkrimináció tilalmának ezen döntésben megvalósuló sérelme – amit viszont magam is megállapíthatónak tartok – önmagában is elegendő indokot szolgáltat; erre tekintettel az alaptörvény-ellenesség megállapítását és a rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítést támogattam.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[53] Egyetértek azzal, hogy az indítványozó ügyében alaptörvény-ellenesség állapítható meg, ugyanakkor álláspontom szerint ez nem a Kúria jogértelmezésére, hanem a szabályozás hiányára vezethető vissza.

[54] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben több határozatában rámutatott, hogy az Alaptörvény e rendelkezése egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál {3188/2017. (VII. 21.) AB határozat,

Indokolás [19]}. „Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítélettel, 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" {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]}. Hasonló módon védi az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése a természetes személyeket a személyiség más, tartós (bár nem megváltoztathatatlan) eleme tekintetében megvalósuló diszkriminációval szemben is.

[55] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tehát a védett tulajdonság szerint tett megkülönböztetést tiltja. Véleményem szerint az adott ügyben ilyen védett tulajdonság nem azonosítható, ezért a megkülönböztetést az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján lehet vizsgálni.

[56] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése értelmében a megkülönböztetés alkotmányosságának a vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie" {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}.

[57] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének az értelmezett tartalma nemcsak a jogszabályok alaptörvény-ellenességének vizsgálatakor bír jelentőséggel, hanem a bírói döntésekben megjelenő jogszabály-értelmezésnél is, a jogszabályok normatartalmának meghatározása során, a jogszabály konkrét tényállásra vonatkoztatásánál. Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is, hogy „[a]z, hogy egy-egy ügyben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság az anyagi jog értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik a XV. cikk egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés, de az értelmezés nem vezethet sem a jogszabály szövegének figyelmen kívül hagyására, sem az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre" {9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]}.

[58] 2. A jelen ügyben a Kúria azt állapította meg, hogy „a tényállás lényeges eleme, hogy az alperes csak később, az Mt. hatálybalépését követően, 2017. január 31-én vált köztulajdonban állóvá. Az Mth. nem tartalmaz olyan átmeneti szabályt, amely jelen tényállásra irányadó lehetne. A jogalkotó nem kívánta – az Mth. 11. § (1) bekezdésével azonos módon – érintetlenül hagyni, vagyis fenntartani ebben a tényállásban az Mt. hatálybalépését megelőzően létrejött, és az Mt. 205. §-ban meghatározott tilalomba ütköző megállapodásokat. Ebből következően jelen ügyben az Mth. 11. § (1) bekezdését nem kellett alkalmazni, a munkáltató nem tartozott annak hatálya alá."

[59] Álláspontom szerint a Kúria jogértelmezése nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, és a jogértelmezés nem önkényes. Az indítványozó esetében kétségkívül fennálló különbségtétel ezért álláspontom szerint nem a Kúria jogértelmezésére, hanem a szabályozásra vezethető vissza.

[60] 3. A fentiekben kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy a jelen ügyben az indítványozó vonatkozásában megállapítható hátrányos megkülönböztetés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján áll fenn, és az alaptörvény-ellenesség abban áll, hogy az Mth. nem tartalmaz olyan átmeneti szabályt, amely jelen tényállásra irányadó lehetne. Az Alkotmánybíróságnak ezért véleményem szerint az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4119/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 130. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2022. (VIII. 1.) AB HATÁROZATA

a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárás és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárás szabályozásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde*, *dr. Juhász Miklós*, *dr. Márki Zoltán*, *dr. Salamon László*, *dr. Sulyok Tamás* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített *ne bis in idem* elv összehangolt értelmezéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárást és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárást.
Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. § *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A Ráckevei Járásbíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 40.B.28/2021. számon folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 246. § *b)* pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt.

[2] Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdése alapján tartotta megállapíthatónak. Kérte egyúttal, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazásának a tilalmáról is.

[3] Az indítványozó előadta, hogy az alapul fekvő büntetőeljárásban a vádirati tényállás szerint a vádlott 2019. augusztus 19. napján 13.00 órakor a Ráckevei Dunaág 7. fkm-nél – a hétvégi háza előtti partszakaszon – egy stégen állva, a nevére kiállított horgászjegy és éves területi engedély birtokában ún. gereblyéző módszerrel horgászott. A vádlott cselekményét a Ráckevei Dunaági Horgász Szövetség hivatásos halőrei észlelték, ezért intézkedés alá vonták. Ellene ezen tényállás alapján utóbb közigazgatási eljárás és büntetőeljárás is indult. A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala a közigazgatási eljárásban a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel. Az alapján a vádlottal szemben PE-06/FM3/00011-2/2020. számon hozott határozatával 100 000 forint halvédelmi bírságot szabott ki, a vádlott állami horgászjegyét visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. A vádlott jogi képviselője útján előterjesztett fellebbezés nyomán másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal 2020. január 10-én kelt PE/FE/00100-1/2021. számon hozott határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta.

[4] A közigazgatási határozat értelmében a terhelt magatartása a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban: Hhvtv.) 46. § (1) bekezdésébe ütközött, figyelemmel a Hhvtv. 46. § (4) bekezdésében és 2. § 4. pontjában foglaltakra. A közigazgatási hatóság a terhelttel szemben a Hhvtv. 43. §-a, 64. § (1) bekezdése, 65. §-a, valamint 67. § (1) bekezdés *b)* és *d)* pontjai alapján alkalmazott szankciót. A szankcionálásra továbbá a halgazdálkodási és a halvédelmi bírságról szóló 314/2014. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) szabályai voltak irányadók.

[5] Az indítvány alapjául szolgáló büntetőeljárásban megállapíthatóvá vált továbbá az is, hogy a terhelt a fenti tényállás szerinti magatartásával megvalósította a Btk. 246. § *b)* pontja szenti orvhalászat vétségét is.

[6] Az indítványozó szerint megállapítható, hogy az orvhalászat vétségének tényállását a Hhvtv. rendelkezései töltik meg tartalommal. A Hhvtv.-ben meghatározott, hátrányos jogkövetkezménnyel sújtható jogellenes magatartások köre ugyan szélesebb, mint a Btk.-ban az orvhalászat bűncselekményként büntetni rendelt jogellenes magatartások köre, azonban az orvhalászat tényállása ugyanazokat a tényállási elemeket tartalmazza. Ennek következménye az is, hogy a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás feladata egyaránt a Hhvtv.-ben szankcionálni rendelt cselekmény tényállási elemeinek a tisztázása. A jelen indítvány alapjául szolgáló esetben a vádirati tényállás ugyanazokat a tényeket tartalmazza, mint a közigazgatási eljárás eredményeként meghozott határozat. Ahhoz teszi hozzá a büntetőjogi többletet, amelynek a lényege a bűnösségben ragadható meg, amely jelen esetben a természetes személy szándékos magatartását jelenti.

[7] Mindennek a következménye, hogy – ahogyan jelen esetben is – a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás párhuzamosan megindul. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) foglalt szoros ügyintézési határidőkből következően a gyakorlatban jellemzően a közigazgatási eljárás zárul hamarabb jogerős határozattal azzal, hogy az esetek túlnyomó részében az ügyfél bírói utat nem vesz igénybe, míg a büntetőeljárás ezzel párhuzamosan indul meg. A hatályos eljárási kódexek azonban nem képezik akadályát annak, hogy a közigazgatási eljárásban hozott határozattal elbírált cselekmény miatt büntetőeljárás induljon.

[8] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 7. § (5) bekezdése értelmében ugyanis abban a kérdésben, hogy a terhelt követett-e el bűncselekményt, a bíróságot, az ügyészséget és a nyomozó hatóságot nem köti a polgári, a közigazgatási, a szabálysértési, a fegyelmi vagy más eljárásban hozott határozat, illetve az abban megállapított tényállás.

[9] Az indítványozó úgy véli, hogy a szabályozás Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésével való összhangja kétséges. Ennek alátámasztására az indítványozó felhívta az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 7. kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkének (1) és (2) bekezdéseit, az Európai Unió Alapjogi Chartája 50. cikkét és utalt az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) 2013. február 26-i Fransson ügyben, C-617/10, EU:C:2013:105 (a továbbiakban: Fransson ügy) hozott ítéletére is. Felhívta továbbá az Alkotmánybíróság 8/2017. (IV. 18.) AB határozatát (a továbbiakban: Abh1.).

[10] Mindezek alapján az indítványozó a kifogásolt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét érintően a következőket adta elő. Kifejtette, hogy a halvédelmi bírsággal sújtható jogellenes cselekmények köre szélesebb, mint a büntetőjogi szankcióval fenyegetett magatartások köre, ugyanis az előbbi csoport felöleli a bűncselekménynek minősülő magatartások teljes körét is. Ezzel a szabályozás kellően igazodik a büntetőjog ultima ratio jellegéhez.

[11] Felmerül ugyanakkor a *ne bis in idem* elve sérelme, ha a közigazgatási eljárás tárgya olyan szabályszegés, amely az orvhalászat vétségének tényállási elemeit is kimeríti. Ilyen esetben ugyanis a halvédelmi hatósági eljárás során értékelendő tények köre teljesen megegyezik a büntetőeljárás során értékelendő tényállási elemekkel.

[12] A hatályos szabályozás az indítványozó szerint nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ugyanazt a jogellenes cselekményt párhuzamosan büntetőjogi és közigazgatási jogi szankcióval sújtsák. A halvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárás pedig büntető jellegű eljárásnak, illetve a halvédelmi bírság a Btk.-ban szabályozott, a pénzbüntetéssel megegyező büntető jellegű szankciónak minősül. Mindezek alapján a halvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárásra kiterjed a *ne bis in idem* alkotmányos elvének érvényesülési köre.

[13] Ezért az orvhalászat miatt indult büntetőeljárásban az eljáró bíróság előtt felmerülő kérdés, hogy a vádlottal szemben emelt vádat el kell-e utasítani azon az alapon, hogy azonos tényállás alapján egy másik eljárásban már büntető jellegű szankciót (halvédelmi bírságot) alkalmaztak vele szemben.

[14] Az indítványozó bíróság szerint a jogbiztonság követelményének érvényre juttatása érdekében egyértelmű szabályozásra lenne szükség a tekintetben, hogy mikor folytatható le halvédelmi bírság kiszabására irányuló hatósági eljárás és mikor van helye büntetőeljárás megindításának. Ebből következően az az álláspontja, hogy orvhalászat gyanúja esetére a jogalkotónak rendelkeznie kellene arról, hogy kizárólag közigazgatási jogi vagy büntetőjogi eljárás megindításának és szankció alkalmazásának van helye.

[15] Hozzátette az indítványozó, hogy a *ne bis in idem* követelményének az érvényre juttatása megítélése szerint nem zárja ki minden esetben a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását ugyanazon személlyel szemben, azonos tényállás és jogellenes cselekmény mellett, hiszen a bírság helyett alkalmazható egyéb jogkövetkezmények – a Hhvtv. 43. §-a szerinti eltiltás, elkobzás és a Hhvtv. 65. §-a szerinti intézkedések – nem tekinthetők büntető jellegű szankciónak. A büntetőeljárás és a hatósági eljárás párhuzamos lefolytatása pedig azért sem kizárt, mert a közigazgatási eljárás az azonnaliság követelményének megfelelő reparatív

szankciót írhat elő a Hhvtv.-ben és a Btk.-ban egyaránt szabályozott jogellenes cselekményhez.

[16] Figyelemmel kell lenni az indítvány értelmében arra is, ha a közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatára nem került sor. A joggyakorlat textualista értelmezése ekkor a jogerős határozathoz nem köti a *res iudicata* következményét, holott a határozat véglegessé vált és az – egyezően a jogerős és bírósági felülvizsgálaton átesett határozatokkal – csak rendkívüli jogorvoslat útján bírálható felül.

[17] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését érintően az indítványozó kifejtette, hogy mind a közigazgatási eljárásban, mind a büntetőeljárásban ugyanazon tényállás mellett ugyanazon vádlott áll szemben az állammal, amely döntése szerint közigazgatási eljárást, büntetőeljárást vagy mindkét eljárást megindítja vele szemben. Az indítvány alapján a jogbiztonság sérelmével jár, ha a terhelt, illetve az ügyfél nem tudhatja már a bűncselekmény elkövetése, illetve a szabályszegés megvalósítása előtt, hogy ellene közigazgatási eljárás vagy büntetőeljárás fog indulni, vagy akár mindkettő. Az ilyen bizonytalan szabályozási rendszer az indítványozó szerint nemcsak bizonytalanságot jelent az egyes eljárásokban, hanem alapjogi kérdéseket vet fel.

[18] Az indítványozó bíróság értelmezése szerint a fent bemutatott szabályozás miatt a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás egymáshoz való viszonyának hatályos szabályozása sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését és XXVIII. cikkének (6) bekezdését.

[19] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyért felelős minisztert.

II.

[20] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXVIII. cikk (6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítélhető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

[21] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„246. § Aki […]
b) külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen halfogásra irányuló tevékenységet végez,
vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

[22] 3. A Hhvtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § E törvény alkalmazásában: […]
4. gereblyézés: a halnak nem a táplálkozási viselkedésére alapozottan, és a szájnyílásán kívüli más testrészébe akasztott horoggal történő zsákmányul ejtésére irányuló módszer; […].”

„46. § (1) Tilos a hal fogásához minden olyan fogási eszköz, illetve fogási mód alkalmazása, amely a halállományt vagy annak élőhelyét károsíthatja, veszélyeztetheti.
[…]
(4) Halgazdálkodási vízterületen tiltott halfogási eszköznek és módnak minősül […] f) gereblyézés alkalmazása, […].”

III.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a)–g)* pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.

[24] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.

[25] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Btk. 246. § *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pont] megfelel-e.

[26] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [B) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (6) bekezdés] [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont]. Az indítvány indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pont]. Az indítvány továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f)* pont].

[27] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll-eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.

[28] Jelen ügyben az alapul fekvő büntetőeljárás a Btk. 246. § *b)* pontja szenti orvhalászat vétsége miatt van folyamatban. Így kétségkívül megállapítható, hogy az indítványozó bíróságnak a támadott jogszabályi rendelkezést az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell, amely miatt helye van az érdemi alkotmányossági vizsgálatának.

[29] 4. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Btk. 246. § *b)* pontja alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdése tekintetében folytathatta le.

IV.

[30] 1. Az indítványozó szerint a Btk. 246. § *b)* pontja szerinti orvhalászat büntetőjogi tényállás a Hhvtv. indítványban felhívott rendelkezéseire figyelemmel sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét. A kifogásolt Btk.-tényállás konkrét büntetőeljárásban történő alkalmazása továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének a sérelmére vezetne.

[31] Az indítvány vizsgálata keretében az Alkotmánybíróság áttekintette az indítvány tartalmával összefüggő hazai jogszabályi környezetet és annak elméleti hátterét.

[32] A jogellenes halfogásra irányuló tevékenységet a magyar jogrendszer több módon, különböző jogszabályi rendelkezésekben szankcionálja. A jelen alkotmányjogi panasz indítvány alapjául szolgáló Btk.-rendelkezés orvhalászat cím alatt tilalmazza egyrészről a jogosulatlanul halászhálóval vagy más halászati eszközzel – a horgászatot kivéve – halfogásra irányuló tevékenységet; másrészről a külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen halfogásra irányuló tevékenységet. Azok miatt két évig terjedő szabadságvesztés kiszabását teszi lehetővé.

[33] A Btk.-tényállást a Hhvtv. rendelkezései töltik meg tartalommal. Meghatározzák különösen a halfogásra jogosító okmányokat és azok használatának a szabályait, a horgászat és a halászat rendjét.

[34] A Hhvtv. ugyanakkor maga is szankcionálja a törvény rendelkezéseinek a megsértését. A Hhvtv. 61. § (1) bekezdése értelmében a halgazdálkodási szabályok és a halgazdálkodással összefüggő állami feladatok végrehajtását a halgazdálkodási hatóság végzi.

[35] A halgazdálkodási hatóságot a Hhvtv. 64. § (1) bekezdése feljogosítja, hogy az e törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén a szabályszegővel szemben bírságot szabjon ki, a 43. § szerinti eltiltást állapítson meg, elkobzást, továbbá a 65. § szerinti intézkedéseket és jogkövetkezményeket alkalmazzon.

[36] A Hhvtv. 67. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a halgazdálkodási hatóság halvédelmi bírságot szab ki a jogosulatlanul halászó személlyel szemben.

[37] A Hhvtv. 67. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint a halgazdálkodási hatóság halvédelmi bírságot szab ki a nem megengedett módon, eszközzel vagy tilalmi időben horgászó vagy halászó személlyel szemben.

[38] A Hhvtv. 67. § (1) bekezdés *f)* pontja értelmében továbbá a halgazdálkodási hatóság halvédelmi bírságot szab ki a halgazdálkodási kíméleti területen a tilalom feloldásáig halászati, horgászati vagy egyéb tevékenységet – ideértve gépi meghajtású vízi jármű használatát –, vadászatot, fürdőzést végző személlyel szemben.

[39] A fenti szankcionálásnak a Hhvtv. 46. § (1) bekezdése szerinti esetben is helye van. Ezen jogszabályhely alapján tilos a hal fogásához minden olyan fogási eszköz, illetve fogási mód alkalmazása, amely a halállományt vagy annak élőhelyét károsíthatja, veszélyeztetheti. A (4) bekezdés *f)* pontja szerint halgazdálkodási vízterületen tiltott halfogási eszköznek és módnak minősül a gereblyézés alkalmazása. Ez utóbbi a Hhvtv. 2. § 4. pontja értelmében: „a halnak nem a táplálkozási viselkedésére alapozottan, és a szájnyílásán kívüli más testrészébe akasztott horoggal történő zsákmányul ejtésére irányuló módszer".

[40] A Hhvtv. 67. § (3) bekezdése a halvédelmi bírság összegét legkevesebb tízezer, de legfeljebb kettőmillió forintban határozza meg. A jogszabályhely (6) bekezdése alapján fizetési könnyítés, azaz fizetési halasztás vagy részletekben történő teljesítés is kérhető. A Hhvtv. 68. § (2) bekezdése továbbá előírja, hogy három éven belüli ismételt halvédelmi jogsértés elkövetése esetén a bírság összege legalább a korábban kiszabott bírság másfélszerese, de legfeljebb a törvényben foglalt kiszabható bírság legmagasabb mértéke. A Hhvtv. 69. § (1) bekezdése szerint a bírságot az azt kiszabó határozat véglegessé válásától számított tizenötödik napig meg kell fizetni. A (2) bekezdés alapján, továbbá ha a jogi személyre vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre kiszabott bírságot a kötelezett nem fizeti meg, és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére a jogsértés elkövetése idején helytállni köteles tagot, vezető tisztségviselőt, illetve azt a személyt kell kötelezni, aki a jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeiért törvény alapján felel.

[41] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 246. § *b)* pontja és a Hhvtv. felhívott rendelkezései egyaránt büntetni rendelik az olyan halfogásra irányuló tevékenységet, amelyet Hhvtv.-ben meghatározottak szerinti tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen végeznek. Ezek a tevékenységek így két eltérő jogági területhez tartozó eljárás lefolytatásának az eredményeként, eltérő felelősségi formák keretében, akár egymással párhuzamosan is szankcionálhatók.

[42] Ezen párhuzamos szankcionálást érintő szabályokat rögzített a jogalkotó a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvényben (a továbbiakban: Szankció tv.), valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.).

[43] A Szankció tv. 2. § (3) bekezdése értelmében közigazgatási szabályszegés esetén a következő közigazgatási szankciók alkalmazhatók: figyelmeztetés, közigazgatási bírság, tevékenység végzésétől történő eltiltás, elkobzás. A közigazgatási szankciók alkalmazásának különös szabályai körében továbbá a Szankció tv. – az 5/A–5/B. §-okban – rendezi az ugyanazon tényállás alapján kiszabott bün-

tetőjogi és közigazgatási szankciók viszonyát. Az 5/A. § értelmében, ha a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette, a fenti szankciók közül a közigazgatási bírság és a tevékenység végzésétől történő eltiltás nem alkalmazható. Az 5/B. § szerint továbbá, ha a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság tudomására jut, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban és a közigazgatási szankció alkalmazása – összhangban az 5/A. §-ban foglaltakkal – ezen büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti.

[44] Az Ákr. a Szankció tv. előírásaival összhangban, a 120. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől – a Szankció tv. 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől – számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja. A felügyeleti eljárásra irányadó, az Ákr. 121. § (2) bekezdésében foglalt szabály értelmében, továbbá ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti szerv a Szankció tv. 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül akkor is így jár el, ha a döntés megváltoztatására és megsemmisítésére irányadó határidő egyébként már eltelt.

[45] A Szankció tv., valamint az Ákr. felhívott rendelkezései 2021. január 1-jétől hatályosak.

[46] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által kifejtett kifogások alapján az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (6) bekezdésének a megsértését vizsgálta. A bírói kezdeményezésben állított alaptörvény-ellenesség jelen eljárásban vizsgált indoka abban áll, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezése a Hhvtv. előírásaira és az abban rögzített szankcionálási lehetőségre figyelemmel sérti a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt szabályát, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság mindenekelőtt összefoglalta, hogy hogyan értelmezi a jogbiztonság és azzal összefüggésben a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alaptörvényi rendelkezését.

[47] 2.1. Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt, egyes büntető anyagi jogi, illetve eljárásjogi gyökerű alkotmányos alapelvek érvényesülési körét nem szűkíti le a szorosan vett büntetőjog területére, hanem esetről esetre mérlegeli, hogy a konkrét ügyben vizsgált jogszabályok a széles értelemben vett jogi felelősségi rendszer olyan elemei-e, amelyek alkalmazásakor érvényesülnie kell az alapelveknek. Az Alkotmánybíróság az értékelés során tehát nem a formális természetű jogági besorolást tekinti döntőnek, hanem az érintett jogszabály tartalmából, funkciójából indul ki. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak [lásd különösen: 19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 152–154, 157].

[48] Az Alkotmánybíróság legutóbb a hasonló tárgykörben született, az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló Abh1. foglalta össze és erősítette meg ebbéli álláspontját, megállapítva, hogy az említett rendelkezések által felölelt alkotmányos garanciarendszer nem csupán a szoros értelemben vett büntetőjog *(hard core of criminal law)* területére terjedhet ki, hanem például a szabálysértési, fegyelmi vagy versenyfelügyeleti (közigazgatási) eljárásokra is {Abh1., Indokolás [26]; lásd részletesebben: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [48]–[63]}.

[49] 2.2. A kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alkotmányos szabályát korábban az Alkotmány nem nevesítette. Ennek ellenére a *ne bis in idem* elvét az Alkotmánybíróság már a 42/1993. (VI. 30.) AB határozatában olyan alkotmányos jelentőségű rendelkezésnek tekintette, amelyik – összekapcsolva a *res iudicata* elvével – az állam büntetőhatalmának korlátját jelentheti [ABH 1993, 300, 306]. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának kifejezett nevesítését követően is fenntartotta korábbi értelmezését és leszögezte, hogy a *ne bis in idem* elve „egyfelől alapjogi rendelkezés az állami büntetőhatalom visszaélésszerű gyakorlásával szemben, másfelől pedig a jogbiztonság érvényesülésének érdekében működő szabály, hiszen garantálja az érdemi bírósági döntések végleges jellegét" {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [19]}.

[50] A *ne bis in idem* elv az Alkotmánybíróság értelmezésében elsősorban olyan esetben szolgál alkotmányos rendezőelvként, ha már létezik egy büntetőjogi fe-

lelősségről szóló jogerős döntés. A Hhvtv. és a Btk. párhuzamos alkalmazásának a lehetősége azonban oly módon is megvalósulhat, hogy a releváns cselekmény közigazgatási eljárásban történő elbírálása jogerős büntetőjogi döntés hiányában indul meg. Ilyen esetekre az Alaptörvény indítványozó által is felhívott B) cikk (1) bekezdése, vagyis a jogbiztonság és az abból fakadó garanciák és követelmények tartalmaznak iránymutatást.

[51] Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények" {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[52] Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény rendelkezései nem zárják ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a büntetendő cselekményekhez a büntetőjogi szankció mellett más jogágba tartozó jogkövetkezmény(eke)t is fűzzön. A jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből ugyanakkor az következik, hogy a jogalkotónak – amennyiben a büntetőjogi fenyegetettséggel rendelkező jogellenes cselekményhez más jogágba tartozó jogkövetkezmény is társul – egyértelműen, megfelelő részletességgel szabályoznia kell a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát. Különösen hangsúlyos ez az alkotmányos követelmény a büntetőjogi, valamint az azzal rokon, de a büntetőjog „kemény magjához" nem sorolható eljárások viszonyában, ugyanis – ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította – a büntetőjogi jellegű eljárások egyik jellemzője, hogy a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló funkciójú joghátrányokkal járnak {lásd: 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 156; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [50]}, így felvetődhet a kettős szankcionálás lehetősége.

[53] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta, hogy a konkrét esetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének és B) cikk (1) bekezdésének összekapcsolt vizsgálatát végezze el. Így a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az Abh1.-ben vizsgált alkotmányos kérdésekhez hasonlóan arról kellett állást foglalnia, hogy alkotmányosan összeegyeztethető-e a két-

szeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmával, valamint a jogbiztonságból fakadó követelményekkel annak a lehetősége, hogy meghatározott személy által elkövetett egyetlen cselekményt két különböző jogágba tartozó, vagyis egyrészről a Btk., másrészről a Hhvtv. rendelkezéseire alapított eljárás egymás utáni vagy párhuzamos lefolytatásával mindkét eljárásban két külön szankcióval sújtsanak.

[54] 2.3. Ezen vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság – hasonlóan az Abh1. kapcsán folytatott alkotmánybírósági eljáráshoz – jelentőséget tulajdonított annak is, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának elvét – az Alaptörvényben megfogalmazotthoz hasonlóan – valamennyi jelentős emberi jogi egyezmény is tartalmazza. Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 14. cikkének 7. bekezdése szerint: „Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették." Az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke pedig úgy fogalmaz, hogy: „Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntetőeljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntetőeljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki." Tekintettel az Alkotmánybíróság következetes, arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet {32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]}, az Alkotmánybíróság áttekintette az EJEE rendelkezéseinek értelmezésére, tartalmának kibontására felruházott Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *ne bis in idem* elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság továbbá – figyelemmel korábbi határozatában feltárt azon alapjogi megfontolásra is, hogy az EJEB az idézett elv értelmezéséhez mérceként fogadja el az EUB-nak az Európai Unió Alapjogi Chartája 50. cikkében foglalt *ne bis in idem* elvét kibontó gyakorlatát {33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [26]} – figyelembe vette az EUB kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmát érintő jelentősebb megállapításait is.

[55] 2.3.1. Az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata szerint az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében szereplő „azonos bűncselekmény" kitétel meg-

állapíthatósága szempontjából nem a jogi minősítés bír meghatározó jelentőséggel, hanem a cselekmény ténybeli alapjainak kell azonosnak lenni {EJEB, *Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03), 2009. február 10., 81. és 82. bekezdés; EJEB, Maresti kontra Horvátország (55759/07), 2009. június 25., 62. bekezdés}.

[56] Az EJEB leszögezte azt is, hogy az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében említett „büntetőeljárás" fogalmat az EJEE 6. és 7. cikkében írt „büntetőjogi vádak" és „büntetés" kifejezésekre figyelemmel, azokkal összhangban kell értelmezni {EJEB, *Sergey Zolotukhin kontra Oroszország* [GC] (14939/03), 2009. február 10., 52. bekezdés; EJEB, *Boman kontra Finnország* (41604/11), 2015. február 17., 29. bekezdés}. Ennek megfelelően az EJEB az idézett cikk értelmezése során is – az Egyezmény 6. cikkéhez kapcsolódó joggyakorlatában kimunkált – ún. Engel kritériumokat hívja segítségül annak eldöntéséhez, hogy mely eljárások, illetve szankciók tekinthetőek „büntetőjogi" természetűeknek {EJEB, *Maresti kontra Horvátország* (55759/07), 2009. június 25., 57. bekezdés; EJEB, *Nykänen kontra Finnország* (11828/11), 2014. május 20.}. Az EJEB a kérdés eldöntéséhez először azt vizsgálja meg, hogy az érintett állam nemzeti joga szerint a jogellenes cselekmény bűncselekménynek minősül-e. Ennek a szempontnak azonban csak relatív értéket tulajdonít [EJEB, *Kadubec kontra Szlovákia* (5/1998/908/1120), 1998. szeptember 2., 51. bekezdés]. A nemleges válasz önmagában nem zárja ki a „büntetőjogi" jelleg megállapítását, mivel az EJEB a nemzeti jog szerinti minősítést csupán kiindulási pontként értékeli. Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, az EJEB a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kilátásba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe [EJEB, *Engel és társai kontra Hollandia* (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), 1976. június 8., 82. bekezdés]. Az EJEB az utóbb említett két feltételnek nagyobb jelentőséget tulajdonít, mint az elsőnek, valamint az állandósult ítélkezési gyakorlata szerint e kritériumoknak nem szükségképpen kell együttesen fennállniuk, hanem a büntetőjogi jelleg fennállását megalapozhatja önmagában valamelyik feltétel megállapíthatósága is {EJEB, *Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság* [GC] (39665/98; 40086/98), 2003. október 9., 86. bekezdés}.

[57] Az EJEB gyakorlatában – ha e szempontoknak megfelelnek – büntetőügynek minősülnek közigazgatási jogi, szabálysértési szankciók is. A közigazgatási szankciók minősítése során az elkövetett cselekmény kriminális jellegét annak alapján kell megítélni, hogy a jogellenessé nyilvánítás célja, a cselekményre vonatkozó anyagi, illetőleg eljárásjogi szabályozás, az alkalmazott felelősségi forma rendel-

kezik-e a büntetőjogi szabályozás sajátosságaival. Az EJEB a nemzeti jogban a nem a büntetőjog keretein belül szabályozott jogkövetkezmények – különösen (adó)bírság – büntető jellegének vizsgálatára irányuló ügyeiben annak eldöntésére, hogy az Engel kritériumok második és harmadik eleme megállapítható-e, figyelembe veszi az alábbiakat: (1) a bírság alkalmazását előíró jogszabály általánosságban kiterjed-e minden állampolgárra; (2) a bírság az újabb jogsértések megakadályozását célzó büntetés-e, vagy inkább a pénzbeli kompenzációt szolgálja; (3) a bírságot olyan általános szabály alapján szabták-e ki, amelynek célja az elrettentés és büntetés; (4) a kiszabott bírság jelentős mértékűnek tekinthető-e. Az EJEB hangsúlyozta, hogy a „büntető" jelleg megállapítható abban az esetben is, ha az egyes feltételek önmagukban nem alapozzák meg e minősítést, de a vizsgált kritériumok együttes hatásukban mégis ilyen eredményre vezetnek {EJEB, *Bendenoun kontra Franciaország* (12547/86), 1994. február 24., 47. bekezdés; EJEB, *Jussila kontra Finnország* [GC] (73053/01), 2006. november 23., 32. bekezdés}.

[58] A fentiek alapján tehát az Egyezmény hetedik kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkének a sérelme abban az esetben állapítható meg, ha (1) a kérelmezővel szemben két olyan eljárás folyt; (2) amelyek mindegyike büntető jellegű; (3) mindkét eljárás tárgya a kérelmező által elkövetett ugyanazon jogellenes cselekmény volt; és (4) a kérelmezőt az egyik eljárásban jogerős döntésben elítélték vagy felmentették [összefoglalóan lásd: EJEB, *Dungveckis kontra Litvánia* (32106/08), 2016. április 12., 42. bekezdés].

[59] Az EJEB szerint ugyanakkor nem állapítható meg egyezménysértés, ha valamely szerződő állam nemzeti joga az adó meg nem fizetésében testet öltő jogellenes cselekmények vizsgálatára közigazgatási és büntetőeljárás integrált, párhuzamos és egymással összekapcsolt alkalmazására biztosít lehetőséget, amennyiben az eljárások, illetve az azok eredményeként alkalmazható szankciók előre láthatók az érintett számára és a különböző joghátrányok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat *(„sufficiently close connection in substance and in time")* áll fenn, így különösen, ha a büntetőeljárás eredményeként alkalmazott büntetés mértékének meghatározásakor figyelembe vették a korábban kiszabott közigazgatási szankciót is {EJEB, *A és B kontra Norvégia* [GC] (24130/11; 29758/11), 2016. november 15., 146., 147., 151–153. bekezdés, a továbbiakban: A és B kontra Norvégia ügy}.

[60] Ezzel a megállapítással az EJEB az A és B kontra Norvégia ügyben nem csupán összefoglalta a *ne bis in idem* kapcsán tett korábbi megállapításait, de egyben új irányt is szabott a jogelv tartalmának. Értelmezéséből egyértelműen következően ugyanis a *ne bis in idem* elvének érvényesülése nem zárja ki azt, hogy a köz-

igazgatási és a büntetőeljárás – és abban a szankcióalkalmazás – betöltse jogági funkcióit. Az értelmezés újszerűsége abban áll, hogy a *ne bis in idem* elv sérelmének vizsgálatakor a két eljárás esetében immár nem csupán a tanúsított magatartásnak, a – közigazgatási vagy büntetőjogi – felelősség (jogerős) megállapításának tulajdonít jelentőséget, hanem egymáshoz való viszonyuknak is. Így az EJEB értelmezésében nem sérül a jogelv akkor, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. A határozat ehhez szempontokat is ad: a kellően szoros anyagi és időbeli kapcsolat *(„sufficiently close connection in substance and in time")* tesztje magában foglalja a két eljárásban lefolytatott bizonyítási eljárás során figyelembe vett bizonyítékok és a bizonyítékok értékelésének azonosságát, valamint a szankciók egymásra tekintettel történő alkalmazását is. A *ne bis in idem* elv érvényesülése emellett a két eljárás között, időbeli kapcsolatot is feltételez annak garanciájaként, hogy a felelősség megállapítása ne húzódjon el szükségtelenül (132–134. bekezdések).

[61] 2.3.2. Az EUB ítélkezési gyakorlatában szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy az „ugyanazon cselekmény" fogalma alatt a történeti tényállás azonosságát kell érteni, függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól (2006. március 9-i Van Esbroeck ügy, C-436/04, EU:C:2006:165, 42. pont). Úgy foglalt állást továbbá, hogy a *ne bis in idem* elve értelmében az ugyanazon tényállás alapján, ugyanazon személlyel szemben a büntetőeljárás során kiszabható szankció és a közigazgatási eljárás során alkalmazható adóbírság együttes kiszabása abban az esetben kizárt, ha az adóbírság büntető jellegűnek minősül a tagállami jog értelmében. Konkrét döntésében az EUB kifejtette, hogy a *ne bis in idem* elve „nem zárja ki, hogy valamely tagállam a héával (értsd: hozzáadottérték-adó) összefüggő bevallási kötelezettségek teljesítésének elmulasztásában megnyilvánuló ugyanazon tényállásra egymást követően adójogi szankciót és büntetőjogi szankciót alkalmazzon, amennyiben az első szankció nem büntető jellegű, aminek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata" (Fransson ügy, 37. pont). Ennek mérlegelése során az ún. „Engel-kritériumok" értelmében a jogsértés tagállami jogi minősítésének, a jogsértés jellegének, illetve az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természetének és súlyának van jelentősége (2012. június 5-i Bonda ügy, C-489/10, EU:C:2012:319, 37. pont).

[62] Legutóbb több 2018. március 20-i ítéletében rögzített lényeges megállapításokat az EUB az ugyanazon tényállás tekintetében közigazgatási szankciót és büntetőjogi szankciót is előíró nemzeti szabályozásokat érintően [2018. március 20-i Luca Menci ítélet, C-524/15, EU:C:2018:197 (a továbbiakban: Luca Menci ügy); 2018. március 20-i Garlsson Real Estate ítélet, C-537/16, EU:C:2018:193 (a továb-

biakban: Garlsson Real Estate ügy); 2018. március 20-i Enzo di Puma ítélet, C-596/16 és C-597/16 számú egyesített ügyek, EU:C:2018:192].

[63] A Luca Menci ügyben hozott határozat értelmében „[a]z Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a hozzáadottérték-adó törvényi határidőn belül történő megfizetésének elmulasztása miatt büntetőeljárás indítható egy olyan személlyel szemben, akit ugyanezen tényállás miatt már jogerősen az ezen 50. cikk értelmében vett büntető jellegű közigazgatási szankcióval sújtottak, feltéve hogy ez a szabályozás:

– olyan, az eljárások és szankciók ilyen halmozásának igazolására alkalmas, általános érdekű célkitűzést szolgál, mégpedig a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos jogsértések elleni küzdelmet, amelynek keretében ezek az eljárások és szankciók további célokat követnek,

– olyan szabályokat tartalmaz, amelyek biztosítják annak összehangolását, hogy az eljárások halmozása miatt az érintett személyre háruló többletteher a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon, és

– olyan szabályokat ír elő, amelyek lehetővé teszik annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya az elkövetett jogsértés súlyához mérten a feltétlen szükséges mértékre korlátozódjon” (63. pont).

[64] A Garlsson Real Estate ügyben az EUB emlékeztetett: 2014. május 27-i Spasic ítélet, C-129/14, EU:C:2014:586, 55. és 56. pontjában kimondta, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 50. cikkében biztosított *ne bis in idem elv* korlátozása a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján igazolható. A Charta 52. cikk (1) bekezdésének első mondata szerint a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E bekezdés második mondata értelmében továbbá korlátozásukra az arányosság elvére figyelemmel csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. A konkrét ügyben az EUB számára nem volt kétséges, hogy a büntetőeljárás és a büntetőjogi szankciók, illetve a közigazgatási eljárás és a büntető jellegű közigazgatási szankciók halmozásának lehetőségét törvény írja elő, amely a *ne bis in idem* elv korlátozását jelenti. Az EUB ezért a *ne bis in idem* elv ezen szabályozásban megjelenő korlátozása arányosságát tartotta szükségesnek megvizsgálni (42–44. pontok). Az ezen vizsgálat eredményeként hozott ítélet értelmében a Charta 50. cikkével az olyan nemzeti szabályozás áll ellentétben, amely piaci manipulációt megvalósító jogellenes magatartás miatt büntető jellegű pénzbírság kiszabására irányuló eljárás lefoly-

tatását teszi lehetővé egy olyan személlyel szemben, akivel szemben e magatartás miatt jogerős büntetőítéletet hoztak, amennyiben ez az elítélés – az elkövetett bűncselekménnyel a társadalomnak okozott kárra tekintettel – alkalmas az elkövetett bűncselekmény hatékony, arányos és visszatartó erejű megtorlására (63. pont).

[65] 3. A kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmával kapcsolatban a fentiekben kifejtetteket értékelve az Alkotmánybíróság jelen ügyben az alábbi következtetésre jutott az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését és B) cikk (1) bekezdését illetően.

[66] 3.1. A *ne bis in idem* elvében testet öltő és a jogbiztonság követelményével összhangban értelmezett alkotmányos garancia kifejezetten az állami büntetőhatalom visszaélésszerű gyakorlásával szemben védi az egyént. Nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, különböző jogágakba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak. Magában foglalja ugyanakkor annak a tilalmát, hogy valakivel szemben ugyanazon jogellenes cselekménye miatt egymást követően vagy egymással párhuzamosan több olyan büntető szankció alkalmazására irányuló eljárás folyjon, amelyek eredményeként több büntető jogkövetkezmény alkalmazására kerül sor.

[67] Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatával összhangban – annak mérlegelésekor, hogy a vizsgálat alá vont eljárás, illetve szankció „büntető" jellegű-e vagy sem, nem az adott eljárás jogági besorolását tekinti döntőnek, hanem az eljárás és jogkövetkezmény funkciójából, jellegéből indul ki. Annak meghatározására, hogy mely eljárás, illetve jogkövetkezmény tekinthető büntető jellegűnek, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata és az azzal összhangban álló EJEB-gyakorlat alapján megfelelően kimunkált szempontrendszer áll rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében – összegezve eddigi gyakorlatát, illetve felhasználva a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban kikristályosodott mércét – egy eljárás abban az esetben büntető jellegű, ha valamely természetes személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti felelősségre vonásra irányul, és az eljárás során alkalmazandó jogkövetkezmény büntetésnek minősül, azaz – célját és hatását tekintve – megtorló jellegű és prevenciót szolgáló joghátrány.

[68] 3.2. A fenti szempontokat a jelen ügyre alkalmazva az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.

[69] Az indítvány alapjául szolgáló büntetőeljárásban az indítványozó bíróság szerint megállapíthatóvá vált, hogy a terhelt magatartásával megvalósította a Btk. 246. § *b)* pontja szenti orvhalászat vétségét is. Az indítvány értelmében továbbá a büntetőeljárás terheltjével szemben korábban folytatott közigazgatási eljárásban eljárt hatóság a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel és az alapján járt el. A közigazgatási hatóság határozata értelmében a terhelt magatartása a Hhvtv. 46. § (1) bekezdésébe ütközött, figyelemmel a Hhvtv. 46. § (4) bekezdésében és 2. § 4. pontjában foglaltakra. A közigazgatási hatóság a terhelttel szemben ezért a Hhvtv. 43. §-a, 64. § (1) bekezdése, 65. §-a, valamint 67. § (1) bekezdés *b)* és *d)* pontjai alapján alkalmazott szankciót: 100 000 forint halvédelmi bírságot szabott ki, a vádlott állami horgászjegyét visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. Az elsőfokú döntést a másodfokon eljáró hatóság helybenhagyta.

[70] Az Alkotmánybíróságnak a fentiekre figyelemmel jelen eljárásban elsődlegesen azt kellett vizsgálnia, hogy (1) a halvédelmi bírság kiszabására irányuló közigazgatás eljárás büntető jellegű eljárásnak, illetve az eljárás során alkalmazott szankció büntetésnek minősül-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmának alkalmazása szempontjából. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak (2) a halvédelmi hatósági eljárás, valamint az orvhalászat indítványban foglalt esete miatti büntetőeljárás, valamint az ezen eljárásokban alkalmazott és alkalmazható jogkövetkezmények hatályos szabályozás szerinti viszonyát kellett értékelnie az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből fakadó követelmények alapján.

V.

[71] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

[72] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt *ne bis in idem* elv indítványozó által felvetett sérelmével összefüggésben megvizsgálta elsőként a halvédelmi bírság kiszabására irányuló hatósági eljárás jogi természetét, valamint a halvédelmi bírság és az eltiltás szankciók jellegét.

[73] 1.1. Az Országgyűlést a Hhvtv.-t – egyebek mellett – a halgazdálkodási jognak és a haltermelésnek a vízi élővilág és a vizek természeti környezete védelmével összhangban való gyakorlása, továbbá a természetes vízi ökoszisztémák halállományának megóvása érdekében, a halgazdálkodás és a halvédelem feltételeinek meghatározására alkotta. A Hhvtv. 61. § (1) bekezdése értelmében a halgazdál-

kodási szabályok és a halgazdálkodással összefüggő állami feladatok végrehajtását a halgazdálkodási hatóság végzi. A hatóság eljárására irányadó egyes eljárási rendelkezéseket a Hhvtv. a 19/A. fejezetében, a 62/A–62/B. §-okban foglalja össze. Ezeken túl a hatósági eljárásra az Ákr. előírásai irányadók.

[74] A Hhvtv. önálló fejezetben meghatározza a halgazdálkodási hatóság által a jogsértés megállapítása esetén alkalmazható – objektív felelősségen nyugvó – jogkövetkezményeket is. A Hhvtv. 64. §-ának felhatalmazása alapján a halgazdálkodási hatóság „az e törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén a szabályszegővel szemben bírságot szabhat ki, a 43. § szerinti eltiltást állapíthat meg, elkobzást, továbbá a 65. § szerinti intézkedéseket és jogkövetkezményeket alkalmazhat."

[75] A halvédelmi hatósági eljárásban a Hhvtv. a jogsértés megállapításának esetére mérlegelési jogot biztosít a halvédelmi hatóság részére a különböző funkciójú jogkövetkezmények közüli választásra, illetőleg azok együttes alkalmazására. Ezek közé tartozik a jelen ügyben is alkalmazott halvédelmi bírság, valamint az eltiltás valamely tevékenység végzésétől – jelen esetben az állami horgászjegy vásárlásától.

[76] 1.2. A Hhvtv. 43. § (1) bekezdése értelmében halászati engedély, állami halászjegy, állami horgászjegy, turista állami horgászjegy nem adható annak a személynek – a halgazdálkodási hatóság bírságot kiszabó határozatában megállapított eltiltás időtartamára –, akivel szemben halvédelmi bírságot szabtak ki. A halgazdálkodási hatóság által megállapított eltiltás lejártát követően halászati engedély, állami halászjegy, állami horgászjegy, turista állami horgászjegy csak akkor adható ki, amennyiben az igénylő a halvédelmi bírságot megfizette. A kiadott engedélyt vagy jegyet a halászati hatóság továbbá a (2) bekezdés alapján visszavonja attól a személytől, akivel szemben halvédelmi bírságot vagy más hatóság által megállapított, a hal fogására irányuló tevékenységgel kapcsolatosan megállapított szankciót szabtak ki. Ugyancsak vissza kell vonni azon személy engedélyét vagy jegyét, akinek a horgászattal, a halászattal vagy a hal fogásával összefüggésben szabálysértési vagy büntetőjogi felelősségét megállapították. A jogszabályhely (3) bekezdése szerint az eltiltás időtartama három hónaptól három évig terjedhet. Az eltiltás időtartamát a halgazdálkodási hatóság az eset összes körülményére – így különösen az érintettek érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, a jogsértéssel elért előnyre – tekintettel határozza meg a halvédelmi bírságot vagy eltiltást megállapító határozatban.

[77] A halvédelmi bírsággal sújtható személyek körét a Hhvtv. 67. § (1) bekezdése *a)–v)* pontjaiban és az (1b)–(1c) bekezdésekben veszi számba. A jogszabályhely (1a) bekezdése felhatalmazza a halászati őrt, hogy az (1) bekezdés szerinti halvédelmi bírságot helyszíni bírságként alkalmazza. A Hhvtv. 67. § (3) bekezdése a halvédelmi bírság összegét legkevesebb tízezer, de legfeljebb kettőmillió forintban határozza meg. Mértékének nagyságát a jogellenes magatartások jellegétől függően a Kr. rögzíti. A Hhvtv. 67. § (6) bekezdése alapján a halvédelmi bírság megfizetésére fizetési könnyítés, azaz fizetési halasztás vagy részletekben történő teljesítés is kérhető, amely döntéssel szemben – a (7) bekezdés értelmében – közigazgatási per kezdeményezhető.

[78] A Hhvtv. 68. § (1b) bekezdése nevesíti a halvédelmi bírság kiszabása során – a Szankció tv.-ben foglaltakon túl – a hatóság által mérlegelendő szempontokat. A halvédelmi bírság kiszabásakor a hatóságnak figyelemmel kell lennie – egyebek mellett különösen – az alábbiakra: a jogellenes cselekményhez használt eszközök típusára, mennyiségére, a cselekmény módszerére; a kifogott hal mennyiségére, halgazdálkodási értékére és jelentőségére; a jogsértő cselekménynek a hal és más hasznos víziállat élőhelyére gyakorolt kedvezőtlen hatásának mértékére; a halvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárás során a jogsértő személynek a tényállás feltárása érdekében tanúsított együttműködő magatartására; a jogsértő személlyel szemben korábban kiszabott halvédelmi bírság mértékére és a bírságolás gyakoriságára; a jogsértő személy életkorára, illetve esetleges fogyatékosságára. A 68. § (2) bekezdése továbbá előírja, hogy három éven belüli ismételt halvédelmi jogsértés elkövetése esetén a bírság összege legalább a korábban kiszabott bírság másfélszerese, de legfeljebb a törvényben foglalt kiszabható bírság legmagasabb mértéke.

[79] A Hhvtv. 69. § (1) bekezdése szerint a bírságot az azt kiszabó határozat véglegessé válásától számított tizenötödik napig meg kell fizetni. A (2) bekezdés alapján továbbá, ha a jogi személyre vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre kiszabott bírságot a kötelezett nem fizeti meg és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére a jogsértés elkövetése idején helytállni köteles tagot, vezető tisztségviselőt, illetve azt a személyt kell kötelezni, aki a jogi személy vagy a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kötelezettségeiért törvény alapján felel.

[80] 1.3. A halvédelmi hatósági eljárás fenti szabályainak az áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Hhvtv. rendelkezései olyan közigazgatási anyagi jogi szabályok, amelyek az állam által elvárt magatartást határozzák meg a halgazdálkodás és a hal védelme terén. Ezen szabályok általános,

mindenkire irányadó kötelezettségeket rögzítenek. A hatósági eljárás célja valamely természetes vagy jogi személy által megvalósított jogellenes cselekmény miatti, objektív felelősségen alapuló felelősségre vonás. Az ezen hatósági eljárásban alkalmazható közigazgatási szankció ezen kötelezettségek objektív megsértéséhez fűzött jogkövetkezmény.

[81] A közigazgatási szankciókra vonatkozó általános ismereteket az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) összegezte (lásd: Indokolás [88]–[90]), majd e határozat további bekezdéseiben (lásd: Indokolás [91]–[94]) – az alapul fekvő ügy jellegének megfelelően – az adójogi szankciók rendszerét tekintette át. Az Abh2. megállapításait az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekinti az alábbiak szerint. „A közigazgatási szankciókat különböző szempontok alapján eltérő csoportokba sorolja a hazai szakirodalom. Közös jellemzőjük, hogy törvényi szintű szabályozáson vagy felhatalmazáson alapulnak, ebben az értelemben tehát ágazati jelleggel rendelkeznek. A szankció tételezett céljától függően megkülönböztetjük a reparatív (helyreállító) és a represszív (megtorló) szankciókat, jóllehet egy szankció egyszerre akár több cél elérésére is szolgálhat. Előbbi rendeltetése a megsértett jogrend helyreállítása. Utóbbi a jövőbeli jogsértésektől való elrettentésre, a prevencióra törekszik. Objektív szankcióknak azokat tartják, amelyek vétkességre tekintet nélkül kiszabhatók. Ezzel szemben szubjektív az, amelyik a tudatállapottól függ, azaz megköveteli a szándékosságot vagy a gondatlanságot. A szabálysértési büntetések például idetartoznak. A közigazgatási szankciók azonban a legtöbb esetben objektív jellegűek […].” E körben említette az Abh2. az Alkotmánybíróság által korábban, az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban és a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatban is vizsgált csatornabírságot, továbbá azt a nem adójogi késedelmi pótlékot is, amely a közigazgatási hatósági eljárásokban megállapított pénzfizetési kötelezettségekre, többek között a versenyfelügyeleti bírságra épül rá úgy, hogy a határozatban kiszabott bírság megfizetésére nyitva álló határidőt követően kerül felszámításra {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [11]–[12], [77]–[78]}. Az ilyen típusú szankciók az Abh2. szerint jellemzően arra hivatottak, hogy a közigazgatási jog normatartalma érvényre jusson.

[82] Az adójogi szankciók rendszerében alkalmazott két bírságot – az adóbírságot és a mulasztási bírságot – az Abh2. a fenti általános elvek mentén egyaránt szubjektív és represszív célokat szolgáló szankciónak minősítette.

[83] Ez a minősítés megfelel az Alkotmánybíróság azon gyakorlatának is, amelynek keretében a közigazgatási (anyagi jogi) bírság különböző típusait a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módjaként [498/D/2000. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1206], illetve a tilalmak megszegőivel szemben kilátásba helyezett

represszív jellegű, preventív funkciójú közigazgatási jogi szankcióként {60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 526; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [83]} jellemezte.

[84] A konkrét esetben alkalmazott halvédelmi bírság sajátosságait – különösen kiszabásának a szempontrendszerét – áttekintve és a fenti megállapításokat azokra alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adott bírság nem elsősorban az elkövetett jogellenes magatartás anyagi kompenzációja és nem is a jogkövető magatartás kiváltását célozza, hanem a már elkövetett jogsértés miatt alkalmazott megtorlás, vagyis olyan represszív szankció, amely a generális és a speciális prevenció céljait szem előtt tartva sújtja – akár jelentős mértékű – anyagi teherrel a jogellenes cselekmény elkövetőjét. Hasonló következtetésre jutott az Alkotmánybíróság a tevékenység végzésétől történő eltiltás jogkövetkezmény kapcsán is. Ez utóbbi szintén nem pusztán valamely közigazgatási jogi rendelkezés érvényesítését, a jogsértés megszüntetését szolgálja, hanem a szabályszegőt meghatározott időtartamban sújtó korlátozással az elkövetett jogellenes cselekmény miatti megtorlás és az újabb jogsértő magatartás megelőzésének eszköze.

[85] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a halvédelmi hatósági eljárás és az abban alkalmazható halvédelmi bírság, valamint eltiltás jogkövetkezmények büntető jellegét.

[86] 2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság a Hhvtv. szabályai szerinti halvédelmi hatósági eljárás és a Btk. kifogásolt 246. § *b)* pontja alapján, orvhalászat miatt indítható büntetőeljárás, továbbá az ezen eljárásokban alkalmazható szankciók egymáshoz való viszonyát vizsgálta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt *ne bis in idem* elv összekapcsolt szempontrendszere alapján.

[87] 2.1. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt: a jogellenes halfogásra irányuló tevékenységet a magyar jogrendszer részben a Hhvtv. rendelkezéseiben, részben a Btk.-ban szankcionálja. A jogszabályi környezet áttekintésével megállapíthatóvá vált, hogy a halvédelmi hatósági eljárás és a Btk. orvhalászat tényállása által büntethető magatartások köre nem teljesen fedi egymást. A Hhvtv. alapján halvédelmi hatósági eljárásban szankcionálható jogsértések köre szélesebb, mint a büntetőjogi felelősséget megalapozó elkövetési magatartások köre. Egyúttal ugyanakkor megállapítható az is, hogy a halvédelmi hatósági eljárás alapjául szolgáló magatartások köre magában foglalja mindazon jogellenes cselekmények körét is, amelyek a Btk. 246. § *b)* pontja alapján büntetőjogi

felelősségre vonást alapozhatnak meg. A Btk. 246. § *b)* pontja és a Hhvtv. felhívott rendelkezései ugyanis egyaránt büntetni rendelik az olyan halfogásra irányuló tevékenységet, amelyet Hhvtv.-ben meghatározottak szerinti tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen végeznek. Ezek a tevékenységek így két eltérő jogági területhez tartozó eljárás lefolytatásának az eredményeként, eltérő felelősségi formák keretében, akár egymással párhuzamosan is szankcionálhatók.

[88] A jelen alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló indítvány kifejezetten utal rá, hogy az eljáró bíróság szerint a terhelt magatartásával megvalósította a Btk. 246. § *b)* pontja szerinti orvhalászat vétségét is, emellett vele szemben a korábban folytatott közigazgatási eljárásban eljáró hatóság a vádirati tényállással egyező tényállást tárt fel és az alapján alkalmazott 100 000 forint halvédelmi bírságot, továbbá a vádlott állami horgászjegyét visszavonta és a vádlottat az állami horgászjegy vásárlásától egy évre eltiltotta. Az indítvány alapjául szolgáló esetben tehát azonos történeti tényállás alapján két eljárás indult adott jogellenes cselekmény elkövetőjével szemben.

[89] Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította továbbá a halvédelmi hatósági eljárás és az abban kiszabható halvédelmi bírság, valamint eltiltás büntető jellegét. Ebből az is következik, hogy a jogsértő személlyel szemben a konkrét esetben indított mindkét eljárás büntető jellegű eljárásnak és a halvédelmi hatósági eljárásban alkalmazott, illetve a büntetőeljárásban alkalmazható szankció büntető jogkövetkezménynek minősül. Ezen két eljárás közül továbbá az egyik eljárásban, a halvédelmi hatósági eljárásban az elkövető felelősségét az eljáró hatóság jogerősen megállapította, és a jogkövetkezményt vele szemben erre tekintettel alkalmazta.

[90] Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert úgy vélte, hogy a terhelt ellen a büntetőeljárás lefolytatása és annak eredményeként büntetőjogi jogkövetkezménnyel való szankcionálása ilyen előzmények mellett ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (6) bekezdésével.

[91] 2.2. A halvédelmi hatósági eljárás és a büntetőeljárás, valamint az ezen eljárásokban alkalmazható jogkövetkezmények fentiekben összefoglalt sajátosságait értékelve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem minden esetben zárja ki ezen eljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását ugyanazon jogsértő személy azonos jogellenes magatartása alapján. Megfelel ugyanis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből együttesen levezethető követelményeknek, ha a büntetőeljárással együtt vagy a büntetőeljárás mellett halvé-

delmi hatósági eljárásban nem büntető jellegű, hanem egyéb olyan jogkövetkezményt alkalmaz az eljáró hatóság, amely nem az elkövetett jogsértés megtorlására vagy a további jogsértések megelőzésre irányul, hanem célja elsősorban a reparáció és a jogkövetés kikényszerítése. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a Hhvtv. 64. § (1) bekezdése értelmében a halvédelmi hatóság kellően széles mérlegelési joggal rendelkezik az ott meghatározott szankciók tekintetében.

[92] Nem érvényesül ugyanakkor az Alaptörvény felhívott rendelkezéseiből fakadó követelményrendszer, ha azonos jogsértő személy ugyanazon jogellenes cselekménye miatt halvédelmi hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezményt szab ki a hatóság és büntetőeljárás eredményeként a bíróság is szankciót alkalmaz.

[93] Az ilyen, együttesen alkalmazott szankciók alkotmányosságának a megítélése kapcsán az Alkotmánybíróság szem előtt tartotta az EJEB és az EUB legújabb gyakorlatát is. Az EJEB értelmezésében összeegyeztethető a *ne bis in idem* elvéből fakadó követelményekkel, ha a nemzeti jog valamely jogellenes cselekmény szankcionálására közigazgatási és büntetőeljárás integrált, párhuzamos és egymással összekapcsolt alkalmazásával biztosít lehetőséget, amennyiben az eljárások, illetve az azok eredményeként alkalmazható szankciók előre láthatók az érintett számára, és a különböző joghátrányok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat áll fenn. Az EJEB értelmezésében tehát nem sérül a jogelv akkor, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. Ezzel összhangban áll az EUB gyakorlata is, amely nem tekinti a *ne bis in idem* elv megsértésének ezen elv érvényesülésének arányos korlátozását. Ez utóbbi pedig akkor áll fenn, ha a szabályozás lehetővé teszi a különböző eljárásokban alkalmazott büntető jellegű szankciók összehangolását, valamint annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya megfeleljen az adott jogsértés súlyának.

[94] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a közigazgatási és a büntetőeljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását, illetőleg a két szankció alkalmazását a jogalkotó hogyan szabályozta, valamint, hogy ez a szabályozás összhangban áll-e a fenti követelményekkel.

[95] 2.3. A jogszabályi környezet áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos szabályozásban a Szankció tv. és az Ákr. rendelkezései határozzák meg a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás, valamint az ezen eljárásokban alkalmazható jogkövetkezmények viszonyát.

[96] 2.3.1. A Szankció tv. 5/A. §-a értelmében, ha a büntetőeljárásban a bíróság a jogsértő magatartást megvalósító természetes személyt ugyanazon tényállás alapján jogerős ügydöntő határozatban elítélte és vele szemben büntetést szabott ki, illetve intézkedést alkalmazott, vagy arra hivatkozással, hogy a bűncselekményt nem a vádlott követte el, felmentette, a Szankció tv. 2. § (3) bekezdésében meghatározott szankciók közül a közigazgatási bírság és a tevékenység végzésétől történő eltiltás a közigazgatási eljárásban nem alkalmazható. A szabályozás tehát leszűkíti az ilyen esetben alkalmazható közigazgatási jogkövetkezmények körét a figyelmeztetésre és az elkobzásra.

[97] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogalkotó a Szankció tv. ezen szabályával törvényi szinten, az eljáró hatóság mérlegelésétől függetlenül kívánta kizárni, hogy a büntetőjogi szankcionálást a közigazgatási eljárásban is büntető jellegű jogkövetkezmény alkalmazása kövesse. Ez a jogalkotói szándék összhangban áll a *ne bis in idem* elvből fakadó követelményekkel. A szabályozás összességében mégsem alkalmas ezen követelmények érvényesítésére annak következtében, hogy a közigazgatási szankciók köre nem korlátozódik a Szankció tv. 2. § (3) bekezdésében nevesített jogkövetkezményekre. A Szankció tv. 2. § (4) bekezdése értelmében ugyanis törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet további közigazgatási szankciókat állapíthat meg. A Szankció tv. szabályozása pedig egyrészről nem zárja ki ezen további szankciók köréből a büntetőeljárást követően sem a büntető jellegű közigazgatási jogkövetkezményeket, másrészt nem teszi lehetővé azt sem, hogy a *ne bis in idem* elvre figyelemmel maga az eljáró hatóság vizsgálja a szankció büntető jellegét, és gondolkodjon a *ne bis in idem* elv érvényre juttatásáról.

[98] 2.3.2. A Szankció tv. utalt szabályát megsértő közigazgatási hatósági határozat törvénysértő. Az ilyen törvénysértő határozat hozatalának az elkerülését célozza a Szankció tv. 5/B. §-a. Előírása szerint: ha a közigazgatási szankciót alkalmazó hatóság tudomására jut, hogy az eljárása alapjául szolgáló jogsértő magatartás miatt büntetőeljárás van folyamatban és a közigazgatási szankció alkalmazása ezen büntetőeljárás kimenetelétől függ, az eljárását a büntetőeljárás befejezéséig felfüggeszti.

[99] A jogalkotó ilyen módon, a folyamatban lévő közigazgatási eljárás felfüggesztésével és a büntetőbíróság ítéletének a kötelező bevárásával kívánta garantálni a két, párhuzamos eljárásban a büntető jellegű szankciók összehangolt alkalmazását. Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a Szankció tv. ezen szabálya a *ne bis in idem* elv és az abból fakadó követelmények érvényesülésének fontos garanciája. Nem zárja ki ugyanakkor ezen szabály sem annak lehetőségét, hogy

a közigazgatási hatóság az 5/A. § és a 2. § alkalmazásával – a fentieknek megfelelően – a büntetőjogi szankcionálást követően folytatódó közigazgatási eljárásban újabb büntető jellegű jogkövetkezményt alkalmazzon.

[100] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Szankció tv.-ben foglalt szabályok nem garantálják az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (6) bekezdésével összhangban álló jogalkalmazást.

[101] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Ákr. kapcsolódó rendelkezéseinek garanciális tartalmát vizsgálta meg.

[102] 2.3.3. A jogalkotó az Ákr.-ben a közigazgatási hatóság döntésének módosítását vagy visszavonását és a felügyeleti eljárást szabályozó rendelkezéseket a Szankció tv. hatálybalépésére tekintettel módosította. Ennek megfelelően, ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja. Párhuzamosan folyt büntetőeljárás esetén ezt a határidőt a büntetőügyben hozott határozat közlésétől kell számítani. Amennyiben továbbá a jogszabálysértést a felügyeleti szerv észleli, a döntést legfeljebb egy ízben megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti szerv a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül akkor is így jár el, ha a döntés megváltoztatására és megsemmisítésére irányadó határidő egyébként már eltelt. A közigazgatási hatóság döntése azonban nem változtatható meg és nem semmisíthető meg – egyéb esetek mellett – akkor, ha azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta.

[103] Az Ákr. kapcsolódó rendelkezéseit az ingatlan-nyilvántartást, valamint egyes közigazgatási hatósági eljárásokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXXII. törvény 17–18. §-ai iktatták be 2021. január 1-jei hatállyal. A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében a módosítás célja az volt, hogy a beiktatott rendelkezések – a Szankció tv. módosításával összhangban – jogszabályi lehetőséget teremtsenek a felügyeleti szerv számára arra, hogy a hatóság döntését a büntetőügyben hozott ítéletnek megfelelően megváltoztassa vagy megsemmisítse és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítsa. Az indokolás rámutat: ezáltal elkerülhetővé válik, hogy meghatározott személy által elkövetett valamely cselekményt két, egyébként más jogágba tartozó, párhuzamos vagy egymást követő eljárás eredményeképpen mindkét eljárásban azonos tartalmú – közigazgatási és büntetőjogi – szankcióval egyaránt sújtsanak.

[104] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás ezen elemei sem alkalmasak arra, hogy a jogalkotói indokolásban foglalt célkitűzés, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből fakadó követelmények érvényesülését garantálják.

[105] A jogalkotó által a fentiek szerint kialakított szabályozás rendszerében a büntetőbíróság döntése az elsődleges. A hatályos szabályozás ugyanis nem írja elő, hogy az utóbb eljáró büntetőbíróság a közigazgatási eljárásban kiszabott szankcióra tekintettel alkalmazzon jogkövetkezményt. Ehelyett a közigazgatási hatóságtól kívánja meg, hogy a szankcióalkalmazást minden esetben, így akár utólagosan is korrigálja. Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás kidolgozásakor nem vette ugyanakkor figyelembe a jogalkotó, hogy ezen korrekció objektív akadályokba ütközik. A korábban megfizetett közigazgatási bírság a közigazgatási hatóság határozatának megváltoztatása nyomán, utólag – a büntetőeljárás lefolytatását követően, tehát ugyan akár több év elteltével, de – visszatéríthető. Az eltiltás utólagos korrekciójára ugyanakkor a szankció jellegénél fogva bizonyosan nem kerülhet sor. Az eltiltással töltött időtartam ugyanis utólag nem pótolható, nem tehető semmissé.

[106] A szabályozás alkotmányosságának a vizsgálatakor az Alkotmánybíróság annak is jelentőséget tulajdonított, hogy az Ákr. a határozat törvénysértő jellegének orvoslását mindössze egyetlen alkalommal engedi meg a hatóság számára. A törvényhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében a törvény rögzíti, hogy felügyeleti jogkörben a döntést hozó hatóság döntésének megváltoztatására, megsemmisítésére csupán egy ízben kerülhet sor, ezzel is elősegítve az ügyek mielőbbi, végleges lezárását. Így a *ne bis in idem* elv sérelmének orvoslására nem minden esetben, hanem csak olyan ügyekben kerülhet sor, ha egyéb törvénysértés nem szorul korrekcióra. Amennyiben azonban a felügyeleti szerv az eljárását egyéb körülmény okán – akár már a büntetőbíróság határozatának meghozatala előtt – lefolytatja, a konkrét ügyben nem lesz további lehetőség a kettős büntető jellegű szankcionálás kizárására.

[107] Olyan esetben továbbá, ha a közigazgatási hatóság döntését a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta, az Ákr. fenti rendelkezései szerint nincs helye a döntés hatóság általi megváltoztatásának vagy megsemmisítésének. Ilyenkor a törvénysértés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezései alkalmazásával, végső soron perújítás keretében orvosolható. A perújítási kérelem előterjesztésének határideje – a Kp. által felhívott polgári perrendtartás szabályai szerint – hat hónap. Ezt a határidőt a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől, ha pedig a perújítás okáról a fél csak később szerzett tudomást, vagy csak később jutott abba a helyzetbe, hogy perújítással

élhessen, ettől az időponttól kell számítani. Az ítélet jogerőre emelkedésétől számított öt év elteltével azonban perújításnak helye nincs. Így amennyiben a büntetőbíróság ítélete a közigazgatási per befejezését követő öt éven túl születik meg, a kettős büntető szankcionálás rendkívüli jogorvoslati eljárásban sem korrigálható.

[108] A szabályozás értékelésekor jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság annak is, hogy a Szankció tv. és az Ákr. utalt rendelkezéseit épp azzal a céllal illesztette a jogalkotó a jogrendszerbe, hogy a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás folytatását a *ne bis in idem* elv érvényesülése érdekében összehangolja. Az így fennálló szabályozás azonban a fenti okok miatt önmagában nem képes betölteni ezt a célt. A garanciák köre pedig még a perújítás szabályaival kiegészülve sem tekinthető teljesnek.

[109] 2.4. Az Alkotmánybíróság szerint a fentiek értelmében sem a Btk., sem a Hhvtv. rendelkezései nem rögzítenek olyan előírást, amely kizárná, hogy adott jogsértő magatartás elkövetőjével szemben ugyanazon történeti tényállást megvalósító cselekménye miatt – egymással párhuzamosan vagy időben egymást követően – mind halvédelmi hatósági eljárás, mind pedig orvhalászat miatt büntetőeljárás lefolytatható és ezen eljárásokban büntető jellegű szankció alkalmazható legyen. A Szankció tv. és az Ákr. szabályozása nem garantálja továbbá, hogy ha mindkét eljárás eredményeként büntetésnek minősülő szankció kiszabásának van helye, azt a közigazgatási hatóság és a büntetőbíróság egymásra tekintettel, összehangoltan alkalmazza. Nem teszi ezáltal lehetővé a hatályos szabályozás azt, hogy ezen szankciók egymást kiegészítsék, és nem nyújt garanciát a büntető jellegű szankciók megkettőzésével szemben. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a szabályozás sérti a jogbiztonság és a *ne bis in idem* elvét.

[110] Az indítványra okot adó ügyben a szabályozás alaptörvény-ellenessége az alábbiakra vezet. Az indítványozó büntetőbíróság nem veheti figyelembe a megelőző halvédelmi hatósági eljárásban alkalmazott közigazgatási jogkövetkezményeket, azokra tekintet nélkül köteles szankcionálni a terhelt törvénysértő magatartását. A büntetőbíróság határozatának a meghozatalát követően az eljárt közigazgatási hatóság a büntetőügyben hozott ítéletre figyelemmel köteles lesz gondoskodni a terheltre irányadó határozata megváltoztatásáról vagy megsemmisítéséről. Az új határozatban pedig nem alkalmazhat a terhelttel szemben halvédelmi bírságot vagy eltiltást. A terhelt esetében ugyanakkor az eltiltás 2020. január 20-án vette kezdetét, és annak egyéves időtartama időközben eltelt, vagyis az eltiltást időközben végrehajtották. Azt az új közigazgatási határozat már nem tudja meg nem történté, ki nem szabottá tenni. Ez pedig a konkrét esetben is a jogbiztonság és a *ne bis in idem* elv sérelméhez vezet.

[111] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a jogellenes halfogásra irányuló tevékenységet és annak szankcionálását a jogalkotó – részben a Hhvtv. és a Btk. rendelkezéseiben, részben a Szankció tv.-ben és az Ákr.-ben – nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (6) bekezdésével összhangban szabályozta. A hatályos jogszabályi rendelkezések ugyanis nem zárják ki annak lehetőségét, hogy azonos elkövető ugyanazon történeti tényállás szerinti magatartását két büntető jellegű eljárásban az eljáró szervek egymástól függetlenül büntetéssel szankcionálják.

[112] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor azt is, hogy az alaptörvény-ellenesség nem a szabályozás valamely konkrét eleméből, hanem annak hiányosságából fakad. A Szankció tv. és az Ákr. rendelkezései ugyanis az Alkotmánybíróság szerint nem nyújtanak kellő garanciát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (6) bekezdése összehangolt értelmezéséből fakadó követelmények érvényesüléséhez. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ezen sérelem a konkrét esetben nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezés megsemmisítésével, hanem egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával orvosolható.

[113] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

[114] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntető anyagi jogi rendelkezés és az azzal összefüggő halvédelmi hatósági eljárás szabályozása esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a jogellenes halfogásra irányuló tevékenység miatti felelősségre vonás módját. Nem zárta ki ugyanis annak lehetőségét, hogy azonos jogsértő személy ugyanazon törvényi tényállás szerinti jogellenes magatartását a Hhvtv. szabályai szerinti halvédelmi hatósági eljárásban és a Btk. 246. § *b)* pontja szerinti büntetőeljárásban egymással párhuzamosan vagy egymást követően büntető jellegű szankcióval sújtsák.

[115] Ezért úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása a hatályos szabályozás kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy adott személy ugyanazon jogsértő magatartását ne lehessen párhuzamos eljárásokban büntetni.

[116] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság és XXVIII. cikk (6) bekezdésében rögzített *ne bis in idem* elv összehangolt értelmezéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a Hhvtv. szerinti halvédelmi hatósági eljárást és a Btk. 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárást.

[117] Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget.

[118] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (6) bekezdése, valamint a Btk. 246. § *b)* pontja szenti orvhalászat vétsége között. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

[119] 4. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a büntető jellegű közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás, valamint az azok eredményeként alkalmazható büntető jellegű jogkövetkezmények párhuzamos vagy egymást követő alkalmazásából fakadó alkotmányossági probléma a hatályos hazai jogi szabályozásban nem kizárólag a Hhvtv. és a Btk. jelen alkotmánybírósági eljárásban vizsgált rendelkezései kapcsán merül fel. Hasonló kérdéseket vizsgált az Alkotmánybíróság már az Abh1.-ben is az állatok védelméről és kíméletéről szóló törvény szerint kiszabható állatvédelmi bírság és a Btk. 244. §-a alapján büntetendő állatkínzás összefüggésében is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményére és azzal szoros összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésére figyelemmel indokoltnak és szükségesnek tartja, hogy a jogalkotó generális megoldást dolgozzon ki a *ne bis in idem* elv tiszteletben tartására a különböző jogágak által szabályozott büntető jellegű eljárások és szankciók kapcsán. Annak keretében adjon általános iránymutatást a közigazgatási eljárást folytató hatóságok és a büntetőeljárásban a bíróságok számára a párhuzamosan vagy egymást követően indítható, a jogsértőket egyaránt büntető jellegű jogkövetkezménnyel fenyegető eljárások összehangolására.

[120] 5. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[121] A rendelkező rész elfogadása mellett, meglátásom szerint az alábbi megfontolások többségi indokolásba kerülésével válhatott volna a többségi határozat kiegyensúlyozottabbá.

[122] 1. Ahogyan az Abh1.-hez fűzött párhuzamos indokolásomban írtam, úgy itt is irányadónak tekintem, hogy a testület helyesen tulajdonított jelentőséget mind az EJEB mind az EUB gyakorlatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésének értelmezése során. A *ne bis in idem* elv lényegét továbbra is abban látom, hogy ugyanazon cselekmény miatt ugyanazt a személyt nem lehet úgy egynél többször megtorló, represszív jellegű szankcióval súlytani, hogy az utóbb eljáró szerv nem veszi figyelembe az előbb eljárt szerv által már kiszabott represszív, ha tetszik büntető jellegű szankciót. A represszív szankcióknak együttesen kell arányban állniuk a jogsértés miatti felelősség súlyával. Az azonos karakterű szankciók nem kizárják, hanem kiegészítik egymást.

[123] A szóban forgó elv tehát azt nem foglalja magában, hogy a különböző jogágakba (büntetőjog, közigazgatási, polgári jog) tartozó megtorló, represszív, büntető jellegű szankciók, illetve azok kiszabására vezető bírósági eljárások közül – jogállami keretek között – melyik való előbbre, melyik elsődleges a másikhoz képest. Az egyes jogágak nem elsődlegesek a másikhoz képest, hanem eltérő felelősségi konstrukciót alkalmaznak a jogsértés jogkövetkezményeinek megállapítására. Ezért a felelősség megállapításához vezető eljárások, avagy a jogsértés miatt alkalmazott szankciók büntetőjog alatti közelítése, egységesítése e jogágak büntetőjogiasítására vezet. Ez indokolatlan az Alaptörvény alapján. Mint ahogy az is, hogy a közigazgatási jogi felelősség jogerős bírósági megállapítása utóbb átértékelhető legyen a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága érdekében.

[124] 2. Az Alkotmánybíróságnak arra van feladat- és hatásköre, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését értelmezze, természetesen figyelemmel a *ne bis in idem* elvet tartalmazó más jogforrásokra, valamint a fentebb említett európai bíróságok vonatkozó gyakorlatára is. Ha az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdését jogági besorolásától függetlenül minden represszív, megtorló jellegű szankciókiszabás esetén alkalmazni kell, akkor az Alaptörvény szövegszerű megfogalmazásából arra a következtetésre kell jutni, hogy tettazonosság esetén a büntetőbíróságnak a korábban meghozott jogerős közigazgatási vagy polgári bírósági ítéletre figyelemmel kell utóbb saját eljárásában, a bűnösség megállapítása esetére összességében arányos büntetőjogi szankciót kiszabni.

[125] Ugyanakkor a *ne bis in idem* elv [Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdés] alkotmányos tartalmának kifejtése során legalább annyira figyelemmel kell lenni a közigazgatási jog Alaptörvényre visszavezethető jellemzőire és sajátosságaira, így elsősorban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], mint amennyire a büntetőjog ilyen típusú kötöttségeit tiszteletben tartjuk. Alkotmányossági oldalról egyensúlyt kell teremteni a közigazgatási jogi és a büntetőjogi megközelítések között. Annál is inkább, mert az Alaptörvényben elismert alapjogok között nincs hierarchia: a büntetőjogi gyökerű *ne bis in idem* elve nem jelent „erősebb" jogot mint a XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert fair, méltányos, kiegyensúlyozott hatósági eljáráshoz való jog. Jelen ügy lényege pedig éppen ebben a kérdésben volt megragadható.

[126] Hangsúlyozandó mindemellett az is, hogy a két jogág, illetve szankció találkozásának időbelisége eltér az Abh1.-beli alapügytől. A jelen ügyben ugyanis a már visszafordíthatatlanul teljesedésbe ment közigazgatási jogi – kétségtelenül represszív, megtorló jellegű – szankciót követi a büntetőjogi felelősségre vonás. Az arányosságot a közigazgatási hatóság már nem tudja biztosítani, mert az al-

kalmazott közigazgatási szankció irreverzibilis, az eltiltást az ügyfél letöltötte. Ilyen esetekben a represszív jellegű közigazgatási szankciók kiszabásával végződő közigazgatási eljárás nem tagozódhat be a büntetőeljárás hatálya alá. Nincs ok, amely indokolná a közigazgatási jogerő visszamenőleges hatályú feltörését. Ezért a törvényalkotó a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet egy olyan szabályrendszerrel orvosolhatja, amely arra hatalmazza fel/kötelezi a büntetőbírót, hogy a *ne bis in idem* elv által elvárt arányosság biztosítása érdekében a büntetést úgy szabja ki, az intézkedést úgy alkalmazza, hogy figyelembe veszi az ügyfél/vádlott által már kiállt represszív jellegű közigazgatási szankcióit. Ez az a jogalkotói megoldás, amely egyidejűleg teljesíti az Alaptörvényre visszavezethető, valamint a nemzetközi és az uniós jogból fakadó követelményeket is.

[127] 3. Nem kétséges, hogy a *ne bis in idem* elvnek érvényesülnie kell. Ugyanakkor az Alaptörvény nem követeli meg, hogy a törvényalkotó uniformizált megoldást alkalmazzon mindegyik szakjogi eljárási kódexben. Egy közigazgatási jogi jogkövetkezmény büntető jellegűnek minősítéséből nem következik, hogy az annak kiszabásához vezető jogi eljárásra vonatkoztatni kellene a büntetőeljárás összes alapjogi garanciáját. A nem büntetőjogi eljárások tehát nem „büntetőjogiasodhatnak" az Alaptörvény hatálya alatt a *ne bis in idem* elvének alkalmazása útján. Ezért a megfogalmazásnak is alapvető jelentősége van: a polgári vagy közigazgatási szankció nem büntetőjogi, hanem büntető jellegű lehet csupán. Ezek a megfontolások vezették az Alkotmánybíróságot (3. öttagú tanács) például akkor, amikor határozatában a 200%-os adóbírság kiszabásával járó adóigazgatási eljárásra nem az ártatlanság vélelmének [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés], hanem a tisztességes hatósági eljárásnak [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] és a jogállamiságnak [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] a garanciális elemeit vonatkoztatta {lásd: 3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [65]}. Azok funkcionálisan, ám az adóigazgatási eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságainak megfelelően, kiváltják a büntetőjog előbbi alapelvét és nem kerülnek szembe az európai bírói fórumok többségi indokolásban citált követelményeivel sem.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleménye

[128] A határozat a büntető jellegű közigazgatási eljárások és a büntetőjogi eljárások tekintetében a büntetőjogi jellegű szankciók megkettőződésével kapcsolatos problémát – nemzetközi kitekintésekre is figyelemmel – részletesen bemutatja, amely álláspontom szerint értékes hozzájárulás úgy az Alkotmánybíróság gyakorlatához mint a jogirodalomhoz. A döntés ezen érdeme mellett azonban a konkrét ügyre vetített konklúziót csak az elutasítás tekintetében tudtam támogatni, mert álláspontom szerint a mulasztás megállapításának nincs helye.

[129] Az indítványozó bíró előtt folyamatban levő ügyben azért volt releváns a *ne bis idem* elvvel kapcsolatos aggályok megfogalmazása, mert a közigazgatási határozat meghozatalára a Szankció tv. módosítása – 2021. január 1. – előtt került sor. A jogalkotó azonban a Szankció tv. módosításáról szóló 2020. évi CLXVIII. törvény 165. §-ával – beiktatott rendelkezéseivel megnyugtatóan rendezte a korábban valóban létező problémát: ha felvetődik a közigazgatási és büntetőeljárási szankciók együttes alkalmazásának a lehetősége, a Szankció tv. 5/B. §-a alapján a közigazgatási szerv az eljárását felfüggeszti, s csak a büntetőeljárás befejezte után hozhat – az 5/A. § szerinti korlátozásokkal – döntést. Ezáltal biztosított a büntetőeljárás elsődlegessége. Azaz az alkotmánybírósági döntés időpontjában hatályos szabályozás alapján már nem juthatott volna el a közigazgatási szerv a döntésig a büntetőeljárás befejezte előtt, ezért a mulasztás megállapítása szükségtelen és indokolatlan.

[130] A korábban valóban létező probléma nem csak a Hhvtv. és a Btk. relációjában vetődött fel, hasonló párhuzamosság jelent meg például a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény és a Btk. 245. § (orvvadászat) relációjában, továbbá az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, valamint a Btk. 247. §-ában említett tiltott állatviadal tekintetében. A Szankció tv. újonnan beiktatott 5/A. és 5/B. §-ai éppen a büntető jellegű szankciók kettős alkalmazásának a kizárására irányulnak, ekképpen tehát a mulasztás is – amennyiben a párhuzamosság még most is fennállna – sokkal inkább a Szankció tv.-vel és nem a Btk. és a szakági törvények rendelkezéseivel lenne összefüggésbe hozható.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye

[131] 1. Nem értek egyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával. Kisebbségben maradva különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés]. Egyébiránt az indítvány elutasításával szemben – némileg más hangsúlyozás mellett – nem lett volna ellenvetésem. Indokaim a következők.

[132] 2. Álláspontom szerint az indítvánnyal támadott, illetve az Alkotmánybíróság által vizsgálat alá vont szabályozás alapján, nyomán, avagy következményeként egyaránt nem állapítható meg – a határozat rendelkezése szerinti – alaptörvény-ellenesség. Nincs szó alkotmányossági kételyt ébresztő elmulasztott, illetve hiányzó szabályozásról. A meglévő szabályozás pótlását vagy javítását igénylő hiányérzet alapja nem valóságos joghézag. Nincs jogi hiányosság, az esetleges kérdésekre a válasz – korábban, s jelenleg is – szakjogi keretek között, törvényértelmezéssel megadható.

[133] 3. Lényeges, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése, nyelvtanilag nem elérthető módon a büntetőeljárások, egyazon magatartás bűncselekményként megítélésének többessége ellenébe állított akadály, tilalom. Ez volt a máig ható elv eredeti megfogalmazása is. *Ne bis in idem crimen iudicetur* (ugyanazon bűncselekmény kapcsán ne szülessék kétszer ítélet).

[134] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése szerinti elv megjelenése többlet a korábbi alkotmányos jogállapothoz képest. Valójában (mindenkor és mindenhol) a szuverenitásból fakadó akarat megnyilvánulása is (akár alávetés, akár fenntartás kinyilvánítása történik).

[135] Ezen elv által nem csupán általánosságban a büntetőhatalom kap mechanikus korlátot a többszörözés ellenében, hanem a nemzeti büntető hatalom kizárólagos (ebbéli letéteményesi) mivolta is kifejeződik.

[136] Az elv magja: senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítélhető el olyan bűncselekményért, amely miatt már jogerősen felmentették vagy elítélték. Ehhez képest az elv részint a többszörözés meggátlását célozza, részint viszont nem mechanikusan, hanem kizárólag a dupla *res iudicata* kizárása végett (amit a jogerősség kívánalma fejez ki).

[137] Megemlítem, hogy a kétszeres elítélés tilalmának veleszületett, természetes párja az egyszeri elbírálás követelménye (ami a védelvnek a vádkimerítési és vádhoz kötöttsége követelményében megjelenő). Egyazon – a valóságigényen nyugvó igazságérvény iránti – érdektől uralt tehát a *ne bis in idem* mint ítélkezési elv és a védelv.

[138] Nem tartom indokoltnak és elfogadhatónak az Alaptörvény szövegéhez képest, a nyelvtanilag egyértelmű, kizárólagos jelentéstartalmat arányosítással, vagy más módon nem kizárólagossá értelmezni, ekként relativizálni.

[139] 4. Az elv alapvető igazodási pontja a jogerős elbírálás (elítélés avagy felmentés) megtörténte, illetve az elbírálás jogerőssége. Másként szólva meghatározó jelentősége van annak, hogy mi tekintendő jogerősnek, és annak is, hogy nem csupán a korábbi elítélés, hanem a korábbi felmentés is akadálya a későbbi új eljárásnak.

[140] Nem lehet tehát kizárólag fogalmi úton, csupán a „többszörösség" mechanikus okán/nyomán megvonni az elvnek megfelelő alkotmányos mércét, elvárást.

[141] Az elv (hagyományos és alkotmányos, egyébként nyelvtani értelme) szempontjából annak van meghatározó jelentősége, hogy a többszörözés vádja valóban azt jelenti-e, hogy egyazon valóságról kétszer (ismételten) hoztak igazságérvényű döntést.

[142] Álláspontom szerint ugyanis csak az ilyen alapon, tehát a valóságigénnyel bíró eljárások ismétlődése folytán bekövetkező mechanikus szankcióhalmozások esetére vonatkozó az elv tilalmi érvénye.

[143] Ez a hagyományos tartalmi igény (újbóli felismerése) az, ami az elmúlt időben odavezetett, hogy az EJEB és az EUB is kezd megértő lenni a párhuzamos eljárások engedélyezése iránt. Ez pedig (amellett, hogy nyilvánvaló tanulási folyamata a nemzeti és nemzetek közötti jog kapcsolatának) értelemszerűen rádöbbenés arra, hogy nem sikerül (s vélhetően egyelőre nem is sikerül) elérni, hogy a tagállamok igazságérvényt célzó nemzeti eljárásai, s azok lényeges sarokpontjai egységessé váljanak.

[144] Minden állam az igazságra törekszik, ami viszont – egy adott valóság ténybelisége alapján – csak egyféle lehet. Ezért – mindenhol – egy helyen van ennek az igazságérvénynek a kielégítése, ez pedig a büntetőeljárás.

[145] Kétségtelen viszont, hogy a *res iudicata* hatás nemzeti szabályozás(ok) által uralt. Ezért van, hogy a *ne bis in idem* elvárása, betartása megállapodás kérdése. (Kölcsönös bizalom fokmérője, ami vagy van, vagy nincs; ha pedig nincs, akkor nincs elfogadás sem. Ennek alapja, hogy minden nemzet „rátarti"; magának tartja fenn a jogot arra, hogy mit tekint igazságnak, s mit tekint az igazság kikutatására alkalmas módnak, eljárásnak; aminek következménye lesz, hogy mi lesz adott országban a *res iudicata* hatású és mi nem. Ez pedig nem csupán norma, szabályozottság, hanem értelmezés eredménye is; mivel jogban a célt ugyan a jogalkotó jelöli ki, viszont megvalósításban a tradícióknak van meghatározó szerepe.)

[146] 5. A *ne bis in idem* elvnek csupán egyik oldala (a célja), hogy ne legyen többszörös az elítélés és a büntetés, a másik oldala (az alapja, előzetes feltétele) az abban megállapodás, hogy mi tekinthető az egyazon ténybeliség vonatkozásában *res iudicata* hatást kiváltó jogerősnek (ami azután a halmozásnál számba vehető).

[147] Ezért álláspontom szerint más, ha azonos igazságfajsúlyú eljárások (közigazgatási vs. polgári) találkoznak, s más, ha különböző igazságfajsúlyú eljárások találkoznak (büntető vs. polgári, büntető vs. közigazgatási). Utóbbi esetében az ilyen jogállapot – Magyarországon is – jogilag akként rendezett, hogy a büntetőeljárás elől, illetve után a más eljárásnak ki kell térni.

[148] Kétségtelen, hogy Magyarországon a valóságigény, illetve a valóság megállapítása a büntetőeljárás által (útján) biztosított. Ezért természetes, hogy a büntetőeljárás szerinti ténymegállapítás elé (útjába) más eljárás által (szerint) akadály nem állítható, utána pedig nem hagyható figyelmen kívül.

[149] Ezáltal biztosított (védett), hogy ne legyen egyazon magatartásról kétféle valóságigényű megállapítás. (Valójában egyébként ebben merül ki a *ne bis in idem* morális elvárása mindenkor és mindenhol.)

[150] Ennek jogi kifejezője a Be. 7. § (5) bekezdése, illetve 4. § (5) bekezdése; a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 37. §-a, illetve 2. § (4) bekezdése; a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 264. § (1)–(2) bekezdése, illetve 263. § (2) bekezdése; valamint a Kp. 85. § (6)–(7) bekezdése.

[151] Ez a jogi elrendezés (mondhatni összhang) részint biztosítja, hogy a felelősség különböző fajtáinak megállapíthatósága – az adott rendeltetésnek megfelelően – szabadon érvényesülhessen, ám egyik sem duplán, s egyik sem a másik vesztére.

[152] Másfelől viszont kétségtelen jogalkotói szándék az is, hogy a rendelkezések alapján a szakágak között legyen (van) értéksorrend, mégpedig a ténybeliség megállapításának igazságérvénnyel mért fajsúlya alapján.

[153] Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy a büntetőeljárást (a büntetőbírót) nem köti korábbi más szakági eljárás, illetve ténymegállapítás. Fordítva viszont nincs így, tehát a büntetőbírói ténymegállapítás ellenébe más szakági ténymegállapítás nem tehető, azzal nem versenghet.

[154] 6. Az Alkotmánybíróság – hivatalból – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg.

[155] Kétségtelen, hogy szabályozás – akár új, meglévő javítása, kiegészítése – iránt igény mindig kelthető. A szabályozás természete hogy expanzív (mindenkori jogalkotói vitalitás természetes adottsága folytán), rendeltetése pedig hogy a sza-

bályozottság által a működés részint belátható (előre látható), részint kiismerhető (biztonságos, garantált) legyen.

[156] Ha azonban a szabályozás igénye épp a (büntető)bíróra ruházott hatalom leginkább jellegadó megnyilvánulását, függetlensége lényegi értelmét érinti, akkor e tevékenység öntörvényűsége (szuverenitása) meglévő törvényi határaira vonatkozó igénytől inkább tartózkodni kell (kívülről pláne).

[157] Kétségtelen, hogy legnagyobb hatalmat jelenti a másik megbüntetésének joga, másik emberre büntetés kiszabása. Ez a hatalom van a büntetőbíró kezében.

[158] 7. A jogalkotói akarat szempontjai kimerülnek abban, hogy megtehető, vállalható, választható, megoldható.

[159] A tételes jog hipotézisébe (feltételei közé) viszont csak az vehető fel, ami előre látható, (ezért) előírható, (ezáltal) kiszámítható, (ennek folytán) elkerülhető, (ez alapján) elvárható, (tehát) felróható, szankciója pedig végrehajtható.

[160] A bíró pedig azt nézi, hogy a szabály miként viszonyul mozgástere (mérlegelési, döntési jogkör) addigi terjedelméhez, szakmai indokoltságát ítélkezési gyakorlatból leszűrt tapasztalatok is tükrözik-e, alkalmazhatóságának vannak-e nehézségei, felvet-e dogmatikai problémákat, s végül technikai kivitelezése (fogalmisága, elhelyezése) megfelelő-e.

[161] A jogalkotói akarat a tételes jog közvetítésével jut el a bíróhoz. Iménti szempontok egymásutánisága révén válik, lesz a büntetőbíró személye általi – más ember feletti – döntés intézményes és nem személyes.

[162] Ehhez képest a mulasztás megállapítása – értelemszerűen – eleve meghatározza a jogalkotói akaratot, cselekvési kötelezettség szempontjából mindenképp; anélkül, hogy az iménti zsilipelések maradéktalanul meglennének. Ezért gondolom, hogy visszafogottnak kell lenni abban, hogy az Alkotmánybíróság jogalkotáshoz ad-e programot.

[163] Különösen akkor, amikor az a kérdés, hogy mit kell tenni a bírónak, ha azt látja, hogy egyazon magatartás miatt más úton (más módon) az elkövető már bűnhődött. Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanis, hogy a büntetés joga épp azért a legnagyobb hatalom, mert egymással össze nem mérhető dolgok összevetésére rendeltetett. (Nincs felelősségmegosztás, nincs megegyezés; az állam, a közösség áll, törleszt az egyénnel szemben.)

[164] 8. Álláspontom szerint nincs alkotmányos kétség a tekintetben, hogy a hatályos jogállapotban mit kell tennie egy bírónak akkor, ha vádat emelnek olyan ügyben, melyben előzőleg (ugyanazon személy egyazon magatartása miatt) közigazgatási eljárás, s abban szankció kiszabása történt. A megelőző szabálysértési eljárás

kollízióját pedig a Be. 4. § (5) bekezdése feloldja. Miáltal egyébként a vádszerű eljárás „vádja" is keretek között marad, amit nem tartanék célszerűnek értelmezéssel tágítani.

[165] Különböző ugyanis a valósághű ténymegállapítás iránti elvárás [Be. 163. § (2) bekezdés], s másfelől a büntetés mikénti kiszabása. Utóbbiban a bírói kompetencia, illetve mérlegelés lehetősége megfelelően biztosított (Btk. 80. §).

[166] Ehhez képest (álláspontom szerint) nem tűnik célszerűnek (és indokoltnak), hogy változás legyen az egyes szakági eljárások ténymegállapítása vonatkozásában fennálló – imént vázolt – jogállapotban, ami alkotmányos.

[167] Másfelől azt sem lenne kívánatos előidézni, hogy alkotmányos elvárások címén olyan irányba legyen terelve a jog, minek nem várt következményeként – a *ne bis in idem* elv „nagyobb dicsőségére" – pszeudoeljárások megtörténte folytán légüres térbe kerülne a büntetőeljárás; ami nyilvánvalóan a büntetőügyként elintézés alóli/előli elvonást célozná.

[168] 9. Valójában tehát egy megoldásra váró kérdés van, ami a bűn árának, azaz a büntetés megfelelő mértékének megállapítását jelenti. E tekintetben – álláspontom szerint – a büntetéskiszabás, szankcionálás körében a jogalkalmazó, különösebb útmutatás hiányában sincs elzárva attól, hogy számba és figyelembe vegye az egyazon magatartás miatt, egyazon személyre már kiszabott, megállapított jogkövetkezmények terheit.

[169] Ez valójában a jogalkotói/jogalkalmazói kompetenciamegosztás tárgya. A jogalkotó fenntartja alkotmányos elvárását, hogy arra rendeltetett módon – büntetőeljárás által – sor kerülhessen valóságigényű ténymegállapításra, viszont tudomásul veszi, hogy a büntetőbíró (törvény által garantált) büntetéskiszabási kompetenciájában mérlegelje a következmény mértékét. Ezáltal tehát az ilyen ügyben – mint jelen ügyben – nem tartok indokoltnak merevebb elvárást.

[170] Valójában jelen ügy esetében ez az, ami túlmutat, s a büntetéskiszabási tevékenység, illetve annak kapcsán a bírói függetlenséghez tartozó – ami egyben egyidejűleg felelősségmegosztást is jelent. A felelősség és függetlenség egymást feltételező. Önmagában egyik sem rendeltetésszerű, legfeljebb elméleti kategória. Kétségtelen, hogy amikor a törvényhozó a szabályozás által a bíróra hárítja a büntetéskiszabás nagyobb felelősségét, akkor ezáltal tudomásul veszi, hogy tőle függetlenül fog döntés születni.

[171] Minden büntetési rendszer megosztja a büntetéskiszabás feladatát a törvényhozó és bíró között. Álláspontom szerint e körben a törvényi szabályozás szükséges és elégséges, annak egyensúlyán nem indokolt billenteni.

[172] Ennek összetevője a Btk. 79. §-a és 80. § (1) bekezdése [a 80. § (2) bekezdés csupán az (1) bekezdést konkretizálja egy büntetési nem szempontjából], részint pedig a büntetéskiszabás során értékelhető tényezőkről való összeállítás, ami időről időre megtörténik (vö. 56. BKv). Jelentősége az egyoldalúság helyett a sokoldalúság. Bírák által, bíráknak, maguknak készül. Utóbbi tradicionális (vö. A büntetés kiszabása bírói gyakorlatunkban; Az enyhítő és súlyosító körülmények rendszeres feldolgozásában; összeállította Dr. Angyal Pál, Dr. Rácz György Bp. 1937. Attila-Nyomda Rt., 396. oldal).

[173] 10. Indokoltnak tartom álláspontom kifejtését a határozat konkrét megfogalmazásai vonatkozásában.

[174] 10.1. Jelen ügyben a közigazgatási eljárás lezárult, a büntetőeljárás folyamatban van, az eljáró bíró fordult az Alkotmánybírósághoz, egyidejűleg az eljárást felfüggesztette. A határozat kiindulópontja, miszerint nem csupán ugyanazon cselekmény miatt a két büntetőeljárás – s így a büntetőjogi felelősségről döntés – kizárt, hanem bármilyen „büntető jellegű" eljárás, „büntető jellegű" jogkövetkezmény alkalmazása is. Ebben az értelemben tekinti „büntető jellegűnek" az alapügyben a közigazgatási eljárásban hozott döntést, vagyis a halvédelmi bírság kiszabását, a horgászjegy visszavonását, valamint az új horgászjegy kiváltásától egy évre eltiltást.

[175] Az EJEB döntésekből levont konklúziója, hogy „az EJEB értelmezésében nem sérül a jogelv akkor, ha a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymást kiegészítik, és nem megismétlik. A határozat ehhez szempontokat is ad: a kellően szoros anyagi és időbeli kapcsolat *(„sufficiently close connection in substance and in time")* tesztje magában foglalja a két eljárásban lefolytatott bizonyítási eljárás során figyelembe vett bizonyítékok és a bizonyítékok értékelésének azonosságát, valamint a szankciók egymásra tekintettel történő alkalmazását is. A *ne bis in idem* elv érvényesülése emellett a két eljárás között, időbeli kapcsolatot is feltételez annak garanciájaként, hogy a felelősség megállapítása ne húzódjon el szükségtelenül" (Indokolás [60]).

[176] A határozat alapvetően az EJEB-döntésekből indul ki, azokra épít, ugyanakkor valójában az EJEB értelmezésével is ellentétes konklúzióra jut. Elfogadja, hogy ha kiegészítik egymást az eljárások (pl. pénzbüntetést arra tekintettel szabna ki a bíróság, hogy a közigazgatási eljárásban már kapott halvédelmi bírságot), akkor nem sérül a *ne bis in idem* elve (nb. jelen esetben még a büntetőeljárás folyamatban van), mégsem veszi figyelembe mindezt az indokolása során.

[177] 10.2. A Hhvtv.-ben szankcionált jogsértések köre szélesebb, mint a büntetőjogi felelősséget megalapozó elkövetési magatartások köre, de utóbbit teljes egészében magában foglalja a Hhvtv. A határozat megállapítja, hogy a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma nem minden esetben zárja ki az eljárások párhuzamos vagy egymást követő lefolytatását ugyanazon jogsértő személy azonos jogellenes magatartása alapján. Ehhez képest azért sérül a határozat szerint a *ne bis in idem* elve, mert „azonos jogsértő személy ugyanazon jogellenes cselekménye miatt halvédelmi hatósági eljárásban büntető jellegű jogkövetkezményt szab ki a hatóság és büntetőeljárás eredményeként a bíróság is szankciót alkalmaz" (Indokolás [92]). Megemlítem, hogy ezen megállapítás önmagában nem helyes, egyben valójában ellentétes azzal is, amire a határozat EJEB-álláspontként hivatkozott (miszerint, ha az eljárások kiegészítik egymást, akkor nem sérül az elv szerinti tilalom).

[178] 10.3. Kétségtelen hatályos jogállapot, miszerint ha a büntetőeljárás indult meg hamarabb, és még nem zárult le, akkor a közigazgatási eljárást fel kell függeszteni (Szankció tv. 5/B. §); ha pedig a korábban indult büntetőeljárás már befejeződött, akkor a közigazgatási eljárásban nem lehet közigazgatási bírságot és tevékenység végzésétől eltiltást alkalmazni (Szankció tv. 5/A. §).

[179] A határozat szerint, ha lezárul a büntetőeljárás, utána a közigazgatási hatóság büntető jellegű szankciót szabadon alkalmazhat, így kérdéses a *ne bis in idem* érvényesülése. Ezzel azért nem lehet egyetérteni, mivel ha a büntetőeljárásban már megállapították a terhelt büntetőjogi felelősségét, akkor nem alkalmazható a közigazgatási eljárásban sem bírság, sem tevékenység végzésétől eltiltás (kizárólag ezekről állapította meg a határozat, hogy büntető jellegűek).

[180] A határozat azt is megállapítja, hogy a Szankció tv. 5/A. §-a összhangban áll a *ne bis in idem* elvével, ám mivel a közigazgatási szankciók köre nem korlátozódik a Szankció tv. 2. § (4) bekezdésében meghatározottakra (valamint törvény vagy kormányrendelet további szankciót is megállapíthat), így – a határozat szerint – nem teszi lehetővé, hogy a hatóság vizsgálja a szankció büntető jellegét és figyelembe vegye a *ne bis in idem* elvét.

[181] Valójában a határozat viszont nem szól arról, hogy miért gondolja így, valamint eleddig csupán a bírságra és a tevékenység végzésétől eltiltásra vonatkozóan állapította meg, hogy azok büntető jellegű közigazgatási szankciók (más szankcióról ilyen összefüggésben nem szól).

[182] 10.4. Kétségtelen hatályos jogállapot, miszerint ha a közigazgatási eljárás már lezárult, a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül

egy alkalommal módosítja vagy visszavonja a hatóság a határozatát [Ákr. 120. § (1) bekezdés]; valamint ha a közigazgatási eljárás már lezárult és felügyeleti eljárás indult, a felügyeleti szerv a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül egy alkalommal megváltoztatja vagy megsemmisíti a döntést, vagy új eljárásra utasítja a hatóságot [Ákr. 121. § (2) bekezdés].

[183] A határozat szerint – bár a jogalkotói indokolás szerint is kifejezetten a kettős értékelés tilalma miatt vált szükségessé az Ákr. ilyen módosítása – e rendelkezés sem alkalmas a *ne bis in idem* elv érvényre juttatására.

[184] A határozat szerinti érv az, hogy a büntetőbíróság számára nincs kifejezett jogszabályi előírás arra, hogy a közigazgatási eljárásban hozott határozatra tekintettel alkalmazzon jogkövetkezményt, és a határozat szerint enélkül ilyet nem is vehet figyelembe a büntetőbíróság. A közigazgatási hatóságtól kívánja meg a jogszabály, hogy utólagosan korrigálja a határozatát. Ehhez képest a határozat konklúziója, hogy bár a bírság visszatéríthető, az eltiltás korrekciójára utólag nem kerülhet sor. A határozat ezen értelmezésen alapuló látásmódja ellenébe azonban több szempont is van, illetve lehetséges.

[185] Ezek a következők. Büntetőeljárásban a határozathozatalkor számos lehetősége van az eljáró bírónak arra, hogy figyelembe vegye a közigazgatási eljárásban hozott döntésben megállapított jogkövetkezményt. Ez nem jelenti, hogy megsértené azt az előírást, hogy a más eljárásban hozott határozathoz nincs kötve a büntetőbíróság. Különböző ugyanis az, hogy valamihez nincs kötve, attól hogy lehet-e rá tekintettel.

[186] A büntetéskiszabás mérlegelési folyamat, mely során néhány kötelező előírástól függetlenül (középmérték, foglalkozástól eltiltás kötelező alkalmazása meghatározott esetekben) szabadon, az ügy összes körülményét mérlegelve (enyhítő, súlyosító körülmények, egyszeres, kétszeres enyhítés, mentesítés, nincs kötelező pénzbüntetés kiszabása, po. ami a korábbi bírság kiszabását illeti) dönt a bíróság.

[187] Ha pedig megállapítják a terhelt büntetőjogi felelősségét, akkor a Hhvtv. 43. § (2) bekezdése alapján vissza kell vonni az engedélyét vagy jegyét. Valójában a közigazgatási eljárás tud gyorsabban reagálni a jogsértő magatartásra, és nem a büntetőeljárás. A más eljárásban hozott határozatok nem kötik a büntetőbíróságot. A horgászjegy visszavonása és az eltiltás, vagyis a közigazgatási eljárásban hozott döntés képes rögtön reagálni a jogsértő cselekményre, és nem pedig a büntetőeljárás, ami – amint jelen esetben is történt – szinte minden esetben később indul meg. (Ha egyidejűség van, akkor is valószínűbb, hogy a közigazgatási eljárás hamarabb véget ér a szoros határidők miatt.) Más a célja a közigazgatási eljárásban hozott határozatnak és más a célja a büntetőeljárásnak. (Kétségtelen továbbá, hogy a Btk. nem ismeri a horgászjegy visszavonását mint jogkövetkezményt.)

[188] Végül, ha a terhelt bűnös, nyilvánvalóan fel sem merülne az „eltiltás korrekciója" (ha nem bűnös, az pedig még nem zárja ki a közigazgatási eljárást).

[189] A határozat „korrekcióra" vonatkozó levezetése kapcsán megemlítem, hogy jogsértő cselekmény elkövetéséhez használt hatósági engedély, illetve jogosult által elkövetett jogsértés esetén a jogosultság hatósági engedélye (jogosítvány) elvonása nem büntető, hanem biztonsági intézkedés, amelynek alapjogi jelentősége eltérő.

[190] 10.5. A határozat szerint azzal, hogy a büntetőeljárásban hozott határozat után kizárólag „egy ízben" változtathatja meg a hatóság a döntését, valójában – ha már egyéb törvénysértést kiküszöbölt, elhasználta a lehetőségét, így – nem tudja majd a törvénysértést megszüntetni.

[191] Ugyanakkor ennek kapcsán részint figyelmen kívül marad, hogy a bíróság és a hatóság tud/tudhat a másik eljárásáról, részint – álláspontom szerint – a határozat ezen értelmezése sem kétségtelen. Erről az Ákr. 120. § (1) és a 121. § (2) bekezdése szól. Az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerint, viszont nem azt mondja a törvény, hogy ha egyszer már valamilyen törvénysértést korrigáltak, akkor utána mást nem lehet. Másképpen szólva az Ákr. 120. § (1) bekezdése szerint valójában nem kizárt az olyan továbbkorrigálás, amire a korábbit követően a büntetőbíróság döntése nyomán kerül sor. Megemlítem, hogy ez nem más, mint a különböző eljárások egymás közti viszonyára, megállapítására vonatkozó törvényi rendelkezéseket érvényre juttató értelmezés (vö. különvélemény 5. pont, Indokolás [146] és köv.).

[192] 10.6. A határozat szerint, ha a közigazgatási hatóság döntését közigazgatási bíróság is elbírálta, akkor kizárólag perújítással lehetne a kettős értékelés miatti törvénysértést orvosolni; ami azonban nem oldaná meg a problémát. Ugyanakkor e kijelentés csak annak alapján lenne tartható, ha az adott jogosítvány (horgászjegy) birtoklását olyan alapjogi védelem övezi, mint amilyen a letartóztatás esetében a személyi szabadság. Ezt nem gondolom.

[193] 11. Végül megemlítem, hogy imént kifejtettek hosszabb idő óta az ítélkezési, felsőbíróság általi gyakorlatban is nyomon követhető gondolkodás. Az EBD 2019.B.16. számon közzétett döntés szerint az ügyben eljáró, jogerős döntés hozó táblabíróság a következőket fejtette ki indokolása [25]–[28] bekezdésében (bár kétségtelen nem horgászjegy vonatkozásában).

[194] „[A]z arányosság nemzetközileg is elismert elvének megfelelően egy adóügyi bírsággal sújtott ügyben az adóbírsággal érintett személlyel szembeni büntetőjo-

gi szankció alkalmazásánál a büntetés kiszabása során tekintettel kell lenni a már kiszabott adóbírságra is."

[195] „A Kúria 56. BK véleménye III/9. pontjában kötelezettségként írja elő, hogy az elkövető javára kell értékelni, ha az okozott kárt vagy annak egy részét megtérítette, illetve az elkövetőt a bűncselekmény következtében a büntetőjogi hátrányokon kívül egyéb tényleges hátrányok is érték. Ezek a büntetés mellett külön is egyéni visszatartó hatást fejthetnek ki, indokolt azokat enyhítő körülményként értékelni. Ebből pedig az következik, hogyha közigazgatási eljárás során a kár, vagyoni hátrány megtérítésére kötelezték a terheltet és ő ezen eljárásban azt megtérítette, ezt a büntetőeljárásban figyelembe kell venni."

[196] „Mindezekből az is következik, hogy a költségvetési csalás miatt indult büntetőeljárásokban a bíróság által megállapított tényállásnak szükségszerűen utalni kell a közigazgatási eljárásban a tettazonosság körében értékelhető eljárás adataira, így abban az estben, ha ugyanazon cselekményért közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság szankciót alkalmazott a terhelttel szemben, szükségszerűen rögzíteni kell ezen tényadatokat, és ha van adat rá, a közigazgatási eljárásban a közigazgatási szankció nyomán megfizetett összegeket is, amit a kár megtérülése körében figyelembe kell venni."

[197] „Figyelemmel arra, hogy a törvényszék a vádlottal szemben kizárólag szabadságvesztést alkalmazott, az ítélőtábla a szankció tekintetében is az elsőfokú ítélet helybenhagyásáról rendelkezett, a kifejtett indokok alapján azonban szükséges volt a közigazgatási eljárás adataival a tényállást kiegészíteni és a büntetéskiszabással kapcsolatos indokolást a *ne bis in idem* elv kapcsán pótolni."

[198] 12. Ekként az indítvány elutasításának lett volna helye – önmagában. A szabályozás összhangban van a *ne bis in idem* elvével, kifejezetten ezt a célt szolgálja a Szankció tv. is. A büntetőbíróság figyelembe veheti a korábbi közigazgatási eljárásban hozott határozatban alkalmazott jogkövetkezményt; ettől nem elzárt. Ez az ítélkezési gyakorlat.

[199] A bíróságnak – a törvény kötelezése alapján – határozatában a büntetés kiszabását, az intézkedés alkalmazását indokolnia kell, de a büntetési célok figyelembevételével, nagy szabadsággal alkalmazhat jogkövetkezményt. Ha a büntetőeljárás zárul le hamarabb, a közigazgatási eljárásban szintén – épp a határozatban leírt módon – lehetőség van a kettős szankcionálás elkerülésére, kiküszöbölésére.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

[200] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[201] *Juhász Miklós* alkotmánybíró különvéleményéhez csatlakozom azzal a megjegyzéssel, hogy ha valamilyen kivételes körülmény folytán mégis születne olyan közigazgatási döntés, amely a párhuzamos szankciók tilalmát sértené, a jogi szabályozás erre is tartalmaz orvoslást. Az esetlegesen nem reparálható közigazgatási szankciót pedig a bíróság enyhítő körülményként tudja figyelembe venni.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

[202] Nem értek egyet a rendelkező részi mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának megfogalmazásával, így azt ilyen formában nem tudtam támogatni, mivel úgy gondolom, hogy nincs kellő összhang a rendelkező rész és az indokolás között.

[203] A többségi határozat indokolásából kitűnően a *ne bis in idem* elvnek a támadott szabályozás által okozott sérelmét a Szankció tv. és az Ákr. hiányosságai idézik elő. A többségi határozat szerint a Szankció tv. és az Ákr. egyes rendelkezéseinek célja a konkrét ügyben felmerülő kétszeres értékelés tilalmának érvényre juttatása, azonban azok nem képesek teljes mértékben kiküszöbölni a kétszeres, egymást nem kiegészítő, hanem megismétlő büntető jellegű eljárások lefolytatását és azokban a represszív jellegű szankciók ismételt alkalmazását.

[204] Ezzel szemben a rendelkező rész megfogalmazásából nem derül ki, hogy konkrétan mely jogszabályok milyen hiányosságai idézik elő az alaptörvény-ellenes helyzetet, sőt az az alkotmányossági vizsgálat látszólagos fókuszát aránytalanul a Btk.-ra és a Hhvtv.-re helyezi.

[205] Úgy gondolom, amennyiben a rendelkező részben a mulasztás megállapítása tisztázottan a Szankció tv.-hez és az Ákr.-hez kapcsolódna, az oldaná a hangsúlyeltolódásból eredő diszkrepanciát a rendelkező rész és az indokolás között.

[206] Bár az indítvány a Btk. 246. § *b)* pontjában foglalt orvhalászat tényállásának alaptörvény-ellenességére vonatkozik, a mulasztás megállapítása mint az Alkotmánybíróság által hivatalból megállapított jogkövetkezmény esetén nem láttam volna akadályát annak, hogy a többségi határozat az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti szoros tartalmi összefüggés alapján a konkrétan megjelölt eljárási szabályokra nézve állapítsa meg a mulasztást.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

[207] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással, csupán a rendelkező rész 2. pontjában található elutasítást tudtam támogatni; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.

[208] 1. A többségi határozat alapul veszi, és többször hivatkozik az Abh1.-re, amely a hasonló tárgykörben született, és az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelményt állapított meg. A határozat előírta, hogy ha állatkínzás vétsége vagy bűntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor.

[209] Fontos elöljáróban megjegyezni, hogy a jogalkotó pontosan ennek szellemében módosította a Szankció tv. és az Ákr. a közigazgatási eljárásra és a büntetőeljárásra vonatkozó szabályait, valamint rendezte az ezen eljárásokban alkalmazható jogkövetkezmények viszonyát. Ezen szabályok már a jelen döntés alapjául szolgáló bírói kezdeményezés Alkotmánybíróságra érkezése (2021. november 25.) előtt, 2021. január 1. napjával léptek hatályba.

[210] A többségi határozat indokolásának egy részét az Abh1.-ben leírt gyakorlatra alapozza, valamint felhasználja és beépíti az abban foglaltakat. Ennek ellenére azonban úgy gondolom, mégis téves következtetésre jut a mulasztás megállapításával, így a rendelkező rész 1. pontját és az indokolást több okból aggályosnak tartom. Ezzel kapcsolatban az alábbi észrevételeimet kívánom kifejteni.

[211] 2. A többségi határozat a vonatkozó gyakorlatot és a kérdéses jogszabályi kört igen részletesen és behatóan vizsgálja, ugyanakkor álláspontom alapján egyáltalán nem áll fenn jogalkotói mulasztás a vonatkozó törvényi szabályozás(ok) kapcsán. Nem kívánom megismételni jogszabályokban és azok indokolásában leírtakat, ugyanakkor fontosnak tartok rámutatni néhány szempontra azokkal kapcsolatosan.

[212] Az EJEB ismertetett gyakorlata alapján „[s]enkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették". Ugyanazon cselekményen a történeti tényállás azonosságát kell érteni függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól. Lényegében, leegyszerűsítve azt kell megállapítani, hogy amennyiben két párhuzamos, vagy egymás utáni (azonos cselekmény miatti) eljárás során, mindkét esetben az alkalmazott jogkövetkezmények büntető jellegűnek minősülnek-e. Ez ugyanis a *ne bis in idem* elvébe ütközne. Mindez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy valakivel szemben ugyanazon (jogellenes) cselekménye miatt több, más jogágba tartozó eljárást folytassanak le és alkalmazzanak azok eredményeként jogkövetkezményeket. Ezen jogkövetkezmények funkciójából kell tehát kiindulni.

[213] Ahogy az Abh1.-ben (és jelen határozatban is) többször hangsúlyozásra került, a közigazgatási eljárás keretein belül a bírság mellett egyéb közigazgatási szankciók is alkalmazhatóak. A szóban forgó cselekmények, ahogy mind a két indokolás rámutat, két, eltérő jogágba tartozó eljárás lefolytatását követően különböző módon és formában szankcionálhatók bizonyos esetekben. A büntetőeljárás során a büntetőjogi felelősség megállapítását követően szabható ki szankció, míg a közigazgatási eljárás keretei között objektív alapon alkalmazhatók a vonatkozó jogszabályokban leírt jogkövetkezmények. Az utóbbi esetben a jogellenes magatartások köre jóval szélesebb, mint a büntetőjogi relevanciával bíró és szankcionálható cselekmények csoportja.

[214] Az Abh1. végül tehát – a fentebb kifejtett módon – arra a többségi álláspontra jutott, hogy az ott támadott jogszabályhelyek ugyan nem alaptörvény-ellenesek, mégis felvethetik a párhuzamosan alkalmazható represszív jogkövetkezmények lehetőségét.

[215] 3. Az EJEB egy korábbi (A és B kontra Norvégia ügy) döntésben rögzítette, hogy a tagországok mérlegelési jogkörébe tartozik az olyan szabályozás kialakítása, amely komplementer jellegű, két jogágat érintő jogi választ ad valamely társadalomra veszélyes cselekményre, pl. az adózás kikerülésére vagy a közlekedési szabályok megszegésére (hivatkozott ítélet 121. pont). Ezen eljárásoknak egymásra tekintettel, együttműködve kell folyniuk. A két eljárásban értékelendő tények és azonos tényállás megállapítása önmagában nem veti fel a kétszeres értékelés tilalmát.

[216] Az Abh1. óta és arra reflektálva ugyanakkor a jogalkotó az ott felmerült és a jövőben esetlegesen előforduló problémákat egyértelműen orvosolta. A többségi határozat hosszasan kifejtve elemzi az újonnan a jogszabályokba épített (2021. január 1. napjától hatályos) ilyen eljárási garanciákat, ugyanakkor azokat nem tartja elégségesnek. Ezen megállapítások alapjául több olyan hipotetikus helyzet lehetőségét tételezi fel, amelyek esetében akár sérülhetne a kétszeres értékelés tilalma. Megjegyezném ugyanakkor, hogy ezen feltevések (túlnyomó része) az alapügyben nem áll fenn, továbbá az indítvány sem hivatkozik rájuk.

[217] Az Alaptörvény a Szankció tv., az Ákr., valamint a vonatkozó egyéb jogszabályok együttes értelmezésével a jogalkalmazónak tudni kell adaptálni a jogalkotó célját (amelyet a törvények indokolásában egyébként kimerítően rögzít). Emellett úgy kell eljárnia, hogy a meghatározott kereteken belül, az Alaptörvényre és jelen esetben különösen a kétszeres értékelés tilalmára tekintettel a megelőző eljárást (amennyiben volt ilyen) és annak eredményét figyelembe véve hozza meg döntését és alkalmazzon megfelelő szankciót. (Annak ellenére is, hogy a Be. alapján az eljáró bíróságot nem köti a más eljárásban hozott határozat és az ott megállapított tényállás.)

[218] A jogbiztonság követelményének érvényesülését csak jogalkotással lehet biztosítani. Ennek a kötelezettségének az Abh1. óta eltelt idő alatt tehát a jogalkotó kétségtelenül eleget tett, így a jogalkotói mulasztás megállapítása szükségtelen, az a későbbiekben felesleges túlszabályozáshoz vezetne. Fontos ismételten hangsúlyozni azt is, hogy a bírói kezdeményezés benyújtásakor a vonatkozó jogszabályi kör már hatályba lépett. A határozatban felvetett aggályokat így már egyszerű jogértelmezéssel lehet és kell(ett volna) megoldania az eljáró bíróságnak, amely egyébként sem tartozik az Alkotmánybíróság feladatai közé.

[219] 4. Az igazságügyi miniszter megkeresésre adott válaszában is rávilágít arra, hogy a kétszeres értékelés tilalma nem áll fenn, az egyértelműen, már az általános hatósági eljárás szintjén is rendezett kérdés. A szabályozásból tisztán látszik, hogy a megtorló szankciók többszöri alkalmazása a hatályba lépett módosító rendel-

kezések alkalmazásával kizárt. Amennyiben mégis ilyen eset merül fel, a törvényben további fékek és reparációt (jogszabálysértő döntés visszavonása, módosítása) szolgáló rendelkezések találhatóak mindazért, hogy a *ne bis in idem* elve teljes mértékben garantálva maradjon az eljárás(ok) során. A hatályosult szabályozás emellett – álláspontom szerint – kimerítően rendezi azt is, ha a büntetőbíróság felmentést alkalmaz, mert a cselekmény nem bűncselekmény, illetve ha a felmentés bizonyítottság hiányában történik. Ilyen esetekben a közigazgatási szabályszegés (objektív) megvalósulása esetén is alkalmazhatóak és alkalmazni is kell a vonatkozó szankciót, mint ahogy a büntethetőséget és büntetendőséget kizáró okok esetén is.

[220] Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a bírói mérlegelés tág teret enged a jogalkalmazónak a büntetés kiszabása során is. Az Alkotmánybíróság nem ténybíróság és nem végez jogszabály-értelmezést, ugyanakkor az alapul fekvő probléma kapcsán fontos rámutatni a következőkre.

[221] Jelen tényállás alapján (ahol korábban volt közigazgatási eljárás) többek között lehetősége van az eljáró bírónak például foglalkozástól eltiltást kiszabni, amelyet a Btk. és a vonatkozó kommentár alapján olyan esetekben is lehet alkalmazni, ahol a bűncselekmény elkövetője az elkövetésekor a tevékenységet nem a foglalkozásaként gyakorolta, de rendelkezik annak a foglalkozásnak a gyakorlásához szükséges szakképesítéssel, amely szabályainak megszegésével a bűncselekményt elkövette [Btk. 52. § (2) bekezdés]. Az alapügyben a terhelt rendelkezett a horgászathoz szükséges szakképesítéssel, noha azt nem foglalkozásaként űzte. Itt lehet párhuzamot vonni akár a hobbivadászokkal, akik képesítéssel rendelkeznek ugyan, de nem foglalkozásukként űzik azt (lásd: BH1984. 385.).

[222] A foglalkozástól eltiltás lehet határozott és határozatlan idejű egyaránt. A határozott idejű foglalkozástól eltiltás minimum 1 év és maximum 10 év időtartamú lehet. Az eljáró bíró tehát adott esetben a foglalkozástól eltiltás kiszabásánál vagy annak mértékének meghatározásánál a később indult büntetőeljárás során figyelembe vehetné, továbbá értékelhetné az egyéves eltiltást, amelyet a közigazgatási eljárás keretében szabtak ki.

[223] Egyéb esetekben, ahogy azt korábban is említettem, az Ákr. 120. §-a alapján még mindig lehetőség van a büntetőügyben hozott határozat közlésétől 1 évig a jogsértő korábbi, jelen esetben közigazgatási döntés megváltoztatására, illetve annak visszavonására is. A módosítások célja – ahogy arra a többségi határozat is utal –, hogy a beiktatott rendelkezések által jogszabályi lehetőséget teremtsen a felügyeleti szerv számára (a Szankció tv. módosításával összhangban) azon sérelmes helyzet elkerülésére, hogy meghatározott személy által elkövetett valamely cselekményt két, egyébként más jogágba tartozó, párhuzamos vagy egy-

mást követő eljárás eredményeképpen mindkét eljárásban azonos tartalmú – közigazgatási és büntetőjogi – szankcióval egyaránt sújtsanak.

[224] 5. A többségi határozat által vizsgált szabályrendszer tehát nem eredményez az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét sértő helyzetet és az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt kétszeres értékelés tilalmába ütköző értelmezési lehetőséget, ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás és a büntetőjog viszonya jogilag rendezett. Álláspontom szerint – azon túl, hogy a törvényi szabályozás koherens – az indítvány nem vet fel alapvető alkotmányossági kérdést, csupán jogértelmezését.

[225] Az eljáró bíróságoknak kötelességük az Alaptörvénynek megfelelően eljárni a vonatkozó jogszabályok betartásával. Amennyiben ez nem teljesül és *contra legem* alkalmazzák azokat, ezzel adott esetben megsértve a *ne bis in idem* elvét, a döntéssel szemben az Abtv. 27. §-a szerinti panasz benyújtásának van helye, alaptörvény-ellenes bírói döntés miatt.

[226] 6. Mindezekre figyelemmel a mulasztásban történő alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tudtam támogatni, azt szükségtelennek tartom. Megjegyezném továbbá azt is, hogy az Országgyűlés számára ezen (a határozat által kialakulni vélt sérelmes) helyzet – ami álláspontom szerint egyáltalán nem áll fenn – orvoslására kitűzött határidő túlzottan rövid.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[227] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2022. július 5.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/4328/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 130. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2022. (X. 11.) AB HATÁROZATA

a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselő útján (dr. Juhász M. Gábor ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben kérte a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjtv.) 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

[2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.

[3] Az indítványozó Salgótarján 1. számú álláshelyén tölt be közjegyzőhelyettesi szolgálatot. 2021. március 24-én tájékoztatta a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) elnökét arról, hogy 12050/21-253/2021. bü. szám alatt ismeretlen tettes ellen folyamatban lévő büntetőeljárásban gyanúsítottként hallgatta ki a nyomozó hatóság. A gyanúsítás szerint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 343. § (1) bekezdés *a)* pontjába ütköző, hivatalos személyként, készítéssel elkövetett közok-

irat-hamisítás bűntettét követte el, melyet a Btk. egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel rendel büntetni.

[4] Az MOKK elnöke 2021. március 25-én kelt – JOG/123/2021/2. számú – határozatában megállapította, hogy a Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján a törvény erejénél fogva az indítványozó közjegyzőhelyettesi szolgálatból történő felfüggesztése 2021. március 24-i hatállyal bekövetkezett.

[5] Az MOKK elnökének határozata ellen az indítványozó keresetet nyújtott be, amelyben kérte annak megsemmisítését. A keresetében indítványozta, hogy a bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 36. § *b)* pontja alapján alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján, az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezze az Alkotmánybíróság előtt a Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

[6] A Fővárosi Törvényszék 101.K.703.696/2021/6. számú ítéletével a keresetet elutasította. Ítéletének indokolásában rámutatott, hogy a felek között nem volt vita abban a tekintetben: az indítványozó büntetőeljárás hatálya alatt áll hivatalos személyként elkövetett közokirat-hamisítás gyanúja miatt. A felek között az sem volt vitatott, hogy a Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján az indítványozó közjegyzőhelyettes szolgálatból történő felfüggesztése a törvény erejénél fogva bekövetkezett. Erre alapítottan megállapította, hogy az MOKK elnöke a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el, helyes jogszabályok alkalmazásával, helyes jogi következtetést levonva hozta meg a határozatát.

[7] A bíróság ítéletében utalt arra, hogy nem látta indokoltnak az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését. E körben hivatkozott a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatban foglaltakra. Kiemelte, hogy megítélése szerint a Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontja egy olyan garanciális szabály, amely a felek érdekeinek oltalmazására hivatott a közbizalom védelmében, amely egy fokozottabb társadalmi igény a közjegyzők sajátos jogállásából következően. A bíróság álláspontja szerint a közjegyző egy olyan speciális hivatás, amelyben az eljáró közjegyző, illetőleg közjegyzőhelyettes egyedül, jogorvoslati lehetőség nélkül keletkeztet jogot, ezért nem összehasonlítható a bíróval, illetve a bírósági működéssel, ahol számos garanciális elem biztosítja az átláthatóságot.

[8] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontja sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésén alapuló ártatlanság vélelmét.

[9] Az indítványozó kiemelte, hogy a Kjtv. támadott rendelkezésének kifogásolt szabálya és az ártatlanság vélelmének alkotmányos követelménye között egyértel-

műen megállapítható az alkotmányos kapcsolat. A támadott törvényi rendelkezés ugyanis kizárólag a büntetőeljárás tényére való tekintettel rendelkezik a szolgálatból történő felfüggesztésről. Az indítványozó utalt arra, hogy a büntetőeljárásban értékelendő cselekmény büntetőjogi súlyára vonatkozó feltételeken kívül sem a Kjtv. nem hív fel más, a közjegyzői tevékenységgel kapcsolatba hozható körülményt, sem a felfüggesztést megállapító MOKK-elnöknek nem ad mérlegelési jogot ilyen körülmény értékelésére. Az indítványozó álláspontja szerint ezért a Kjtv. támadott rendelkezése azzal, hogy már a gyanúsításhoz törvény erejénél fogva a szolgálatból történő felfüggesztés jogkövetkezményét fűzi, súlyos és kirívóan aránytalan joghátrány.

[10] Az indítványozó érvelése szerint az ártatlanság vélelmének kiemelt súlyt adnak a közjegyző státuszára vonatkozó alkotmányossági és törvényi követelmények. Hivatkozott arra, hogy a Kjtv. törvényi szinten rögzíti, hogy a közjegyzők az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként végzik jogszolgáltató munkájukat. A közjegyző – többek között – pártatlanul, részrehajlás nélkül, csak a törvénynek alávetve, szigorú titoktartási és összeférhetetlenségi szabályok, illetve a bírákra vonatkozó kizárási szabályok mellett végzi munkáját. Az indítványozó álláspontja szerint ezért a közjegyzői tevékenység ellehetetlenülése önmagában a büntetőeljárás ténye, vagyis már a gyanúsítás által, súlyosan aránytalan beavatkozás e garanciális jogszolgáltatási tevékenység folytatásába.

[11] Az indítványozó utalt a Kjtv. 104. § (10) bekezdésére, amely szerint a szolgálatból történő felfüggesztés alatt az eljárás alá vont személy közjegyzői tevékenységet nem végezhet, közjegyzővel, illetve közjegyzői irodával munkaviszonyt nem létesíthet, vagyis hivatásának gyakorlásától teljes mértékben el van zárva. Ezzel összefüggésben rámutatott arra is, hogy a szolgálatból való felfüggesztés súlyos hatással van a foglalkoztatására, valamint a megélhetésére. A státuszból fakadó követelmények miatt ugyanis a közjegyző tisztsége ellátásán kívül csak tudományos, művészi, irodalmi, oktató és műszaki alkotó munkát, továbbá sporttevékenységet végezhet keresőtevékenységként, és e tilalmak az időleges felfüggesztés hatálya alatt is korlátot jelentenek. Az indítványozó utalt továbbá arra, hogy véleménye szerint nem életszerű éppen akkor megfelelő elhelyezkedést várni, amikor az álláskeresés oka egy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítás.

[12] Az indítványozó kiemelte továbbá azt is: álláspontja szerint a Kjtv. támadott rendelkezésének alaptörvény-ellenességét megalapozó érv az is, hogy semmilyen mérlegelést nem tesz lehetővé, így semmilyen módon nem tesz értékelhetővé a közjegyzői hivatással összefüggő, a speciális joghátrány alkalmazása szempontjából releváns körülményeket.

[13] 2. Az igazságügyi miniszter az ügyben *amicus curiae* beadványt terjesztett elő.

II.

[14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„XXVIII. cikk (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg."

[15] 2. A Kjtv. érintett rendelkezése:

„104. § (1) A közjegyző, a közjegyzőhelyettes vagy a közjegyzőjelölt szolgálatból történő felfüggesztése a törvény erejénél fogva következik be, ha
a) közvádra üldözendő, 3 évnél súlyosabb szabadságvesztés büntetéssel fenyegetett, szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll, […]."

III.

[16] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben foglalt feltételeinek eleget tesz-e.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz eleget tesz a határozott kérelem törvényi feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pont]. Tartalmazza ugyanis: *a)* azt a törvényi rendelkezést, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására megállapítja, és az indítványozói jogosultságot megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés]; *b)* az eljárás megindításának indokát; *c)* az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pont]; *d)* az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XXVIII. cikk (2) bekezdés]; *e)* indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; *f)* kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

[18] 2. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette [Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pont].

[19] 3. Az indítványozó érintettsége fennáll, mert a megelőző bírósági eljárásban kérelmezettként vett részt [Abtv. 26. § (1) bekezdés].

[20] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a alapján az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek azt tekintette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésén alapuló ártatlanság vélelméhez fűződő jogot sértheti-e a Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontjának az a szabálya, amely szerint a törvény erejénél fogva bekövetkezik a büntetőeljárás hatálya alá került közjegyző (közjegyző-helyettes) szolgálatból való felfüggesztése.

[21] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével érdemben bírálta el.

IV.

[22] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az ártatlanság vélelmének adott ügy szempontjából releváns alkotmányos tartalmát.

[24] Az ártatlanság vélelmét az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése rögzíti. Eszerint senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ártatlanság vélelme a jogállam egyik alapelve, amely az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénnyel nyert alkotmányos rangot {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [55]}.

[25] Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy „[a]z ártatlanság vélelme alapvetően magában a büntetőeljárásban érvényesül, a bűnösség megállapításának folyamatára korlátozódik, a bűnösség kérdésében való bírói döntésig tart" {401/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 528, 532; megerősítette: 3087/2016. (V. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az ebből fakadó alkotmányos követelmény lényege pedig abban ragadható meg: a büntetőjogi felelősségről való döntésre jogosult „a felelősség tisztázását szolgáló eljárás során elfogulatlanul, pártatlanul járjon el, bizonyítási kötelezettségét megalapozottan teljesítse, továbbá ne prejudikáljon" {3258/2015. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban hangsúlyozta azt is, hogy „[m]indez egyben garanciális jelentőségű akadályát képezi annak, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el" (Indokolás [56]).

[26] Az Alkotmánybíróság több határozatában kiterjesztően értelmezte az ártatlanság vélelmét, amely azon az elvi alapon nyugodott, hogy „a jogállam által vé-

dett élet- és jogviszonyok körében az ártatlanság vélelmének elve egyre több területen érvényesül" {3087/2016. (V. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}.

[27] Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanakkor következetes abban a kérdésben, hogy az ártatlanság vélelméből eredő jogvédelem korlátlanul nem terjeszthető ki. Az Alkotmánybíróság a 3087/2016. (V. 2.) AB határozatban hangsúlyozta korábbi gyakorlatából azt a megállapítást: „Az ártatlanság vélelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak" (Indokolás [33]).

[28] A fentiekből következően megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ártatlanság vélelme nem kizárólag a büntetőeljárásban érvényesül, és esetenként vizsgálandó, hogy egy joghátrány az ártatlanság vélelmének alkotmányos tartalmával összefüggésben áll-e.

[29] 2. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy érdemi vizsgálata során ezért elsőként azt kellett mérlegelnie: az ártatlanság vélelmével összefüggésben áll-e az indítványozó által állított az a joghátrány, amely abból ered, hogy a tisztsége gyakorlásától fel kellett függeszteni mivel büntetőeljárás hatálya alá került.

[30] Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélése során figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogát is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy Magyarország az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (Emberi Jogok Európai Egyezménye, a továbbiakban: EJEE) részes állama, ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a magyar alkotmányos mércék kidolgozásakor a jogvédelem minimális követelményeiként érvényesíti az egyezményt értelmező EJEB joggyakorlatának szempontjait {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [25]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.

[31] Az Alkotmánybíróság a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban már vizsgálta az EJEE 6. cikk 2. bekezdését, amely rögzíti: „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően nem állapították meg". A 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban foglaltak megismétlése nélkül, a konkrét üggyel összefüggésben az Alkotmánybíróság az EJEB gyakorlatából a következőket emeli ki.

[32] Az EJEB gyakorlatában az ártatlanság vélelmének lényege, hogy az eljárás alá vont személyt mindaddig úgy kell tekinteni, hogy nem követett el bűncselekményt, amíg az állam – bűnüldöző hatóságai útján – nem nyújt be elegendő bi-

zonyítékot ahhoz, hogy egy független és pártatlan bíróságot meggyőzzön az érintett személy bűnösségéről. Az ártatlanság vélelme megköveteli, hogy a bíróság tagjai ne abból a feltételezésből induljanak ki, hogy a vádlott elkövette azt a bűncselekményt, amellyel vádolják [*Barbera, Messegué és Jabardo kontra Spanyolország* (10590/83), 1988. december 6., 77. bekezdés].

[33] Az EJEB tehát az ártatlanság vélelmét elsősorban büntetőeljárási garanciaként fogja fel. Ugyanakkor elismeri az ártatlanság vélelmének érvényesülését, így megsértésének lehetőségét a folyamatban lévő büntetőeljáráson kívül is. Az ártatlanság vélelmének ezen aspektusából következő jogvédelem azt a célt szolgálja, hogy megvédje azon személyeket, akiket az ellenük emelt vád alól felmentenek, vagy velük szemben a büntetőeljárást megszüntetik attól, hogy hivatalos személyek vagy hatóságok olyan bánásmódban részesítsék őket, mintha valóban elkövették volna azt a bűncselekményt, amelynek elkövetésével őket megvádolták [*Allen kontra Egyesült Királyság* (25424/09), 2013. július 12., 103. bekezdés].

[34] Az EJEB a Minelli kontra Svájc ügyben megállapította, hogy „[a]z ártatlanság vélelme sérelmet szenved, amennyiben a vádlottra vonatkozó valamely bírósági határozat azt a véleményt tükrözi, hogy a vádlott bűnös, anélkül, hogy bűnösségét a törvénynek megfelelően bebizonyították volna, és lehetősége lett volna védekezési jogának gyakorlására" [*Minelli kontra Svájc* (8660/79), 1983. március 25., 37. bekezdés; lásd még: *Garycki kontra Lengyelország* (14348/02), 2007. február 6., 66–70. bekezdések].

[35] Az EJEB gyakorlatában rámutatott arra is, hogy a gyanúsítottal szembeni kényszerintézkedés foganatosítása nem sérti az ártatlanság vélelmét. Ebből következően nem minősül az ártatlanság vélelme megsértésének, ha az eljárás alá vont személyt előzetes letartóztatásba helyezik, és az elítéltekkel azonos körülmények között tartják fogva [*Peers kontra Görögország* (28524/95), 2001. április 19., 76–78. bekezdések]. Ha azonban a vádlottnak a bírósági tárgyaláson saját ruházata helyett az elítéltek egyenruhájában kell megjelennie – egyéb körülmények fennállása mellett –, felveti az ártatlanság vélelmének megsértését, mivel erősítheti a közvéleményben a vádlott bűnösségére vonatkozó benyomást [*Samoila és Cionca kontra Románia* (33065/03), 2008. március 4.].

[36] Az EJEB hangsúlyozta több határozatában is, hogy a hatóságok tájékoztathatják a nyilvánosságot a nyomozásról és a bűnösség gyanújáról, ennek azonban feltétele, hogy ez nem jelentheti az eljárás alá vont személy bűnösségének a kijelentését [*Allenet kontra Franciaország* (15175/89), 1995. február 10., 38–41. bekezdések]. Az ártatlanság vélelmét bármilyen hivatalos megállapítás hiányában is sérti, ha az érvelés azt sugallja, hogy a nyilatkozatot tevő hivatalos személy bű-

nösnek tekinti a vádlottat [*Butkevicius kontra Litvánia* (48297/99), 2002. március 26., 49. bekezdés].

[37] Összességében az EJEB gyakorlatában az ártatlanság vélelmének a sérelme jellemzően akkor merülhet fel, ha a bűncselekménnyel vádolt személyt érintő bírói határozat vagy hatósági nyilatkozat azt tükrözi, hogy bűnös, mielőtt a törvény rendelkezéseinek megfelelően bűnösnek bizonyult volna.

[38] 3. Az Alkotmánybíróság a fenti szempontok alapján azt vizsgálta, hogy az ártatlanság vélelméből fakadó alkotmányos védelem kiterjed-e a Kjtv. támadott rendelkezésében foglalt jogkövetkezményre.

[39] Az Alkotmánybíróság – az EJEB fentiekben hivatkozott megállapításaival összhangban – több döntésében rámutatott arra, hogy az ártatlanság vélelme mint állampolgári alapjog ugyan védelmet nyújt a büntetőeljárás alá vont személynek a büntetőeljáráson kívül is, de csak a büntetőjogi felelősség kérdéseivel összefüggésben (719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 774).

[40] Nem hozhatók összefüggésbe ezért az ártatlanság vélelmével a büntetőeljárási kényszerintézkedések, mert ezek az intézkedések fogalmilag nem tekinthetők büntetésnek, hanem a büntető igény hatékony érvényesítését, a büntetőeljárás sikerének biztosítását és a büntetés esetleges végrehajtását célzó intézkedések. Ebből következően nem minősülnek a büntetőjogi felelősség kérdésében való állásfoglalásnak, és nem vonják maguk után a bűnösség vélelmét sem [26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 272–273].

[41] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azok a szabályok sem hozhatók összefüggésbe az ártatlanság vélelmével, amely szerint azt a személyt, aki ellen büntetőeljárás folyik, fel kell függeszteni valamely tisztségéből vagy beosztásából (lásd például: 183/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 598, 602; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 774). Az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben hangsúlyozta, hogy az ártatlanság vélelmének mint alkotmányos rangra emelt alapelvnek a tartalma az a védelem, amely – elsődlegesen a büntetőeljárás keretében eldöntendő kérdésként – a bűnösség megállapítása, továbbá a bűnösség megállapításához kapcsolódó jogkövetkezmények tekintetében érvényesül. Az ártatlanság vélelme nem akadálya ezért az eljárás során közbeeső intézkedések megtételének. Így a fegyelmi eljárás alá vont köztisztviselőt a fegyelmi eljárás befejezéséig állásából fel lehet függeszteni (941/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 548, 550).

[42] Ennek megfelelően mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy az ártatlanság vélelme nem terjeszthető ki az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 54. § (1) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott, szándékosan elkövetett, súlyos bűn-

cselekmény miatt történt vádemeléshez kapcsolódva, a kötelezően elrendelt felfüggesztés esetére, mivel ez az eljárásban alkalmazott közbeeső intézkedésnek minősül, melyek mellett az eljáró hatóságok sokkal súlyosabb, az eljárás alá vont személy jogait korlátozó intézkedéseket is foganatosíthatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyvédi tevékenység gyakorlásának kötelező felfüggesztése nem minősül szankciónak, hanem olyan ideiglenes, átmeneti korlátozás, mely az ügyfelek, és az ügyvédi kar védelmét szolgálja (428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236, 1240).

[43] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően több ügyben [elsőként a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban, majd a 3313/2017. (XI. 30.) AB határozatban, illetve a 3106/2018. (IV. 9.) AB határozatban] megerősítette az ártatlanság vélelmével kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

[44] Az Alkotmánybíróság a 3358/2019. (XII. 16.) AB határozatban azt vizsgálta, hogy az ártatlanság vélelmével szoros összefüggésben állnak-e a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) azon rendelkezései, amelyek kötelezővé teszik a szolgálati viszony azonnali hatályú megszüntetését, ha a kormánytisztviselő a Kttv. 39. §-ában felsorolt bűncselekmények miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll. Az Alkotmánybíróság a Kttv. érintett rendelkezései kapcsán rámutatott, hogy a szolgálati jogviszony kötelező megszüntetésére vonatkozó törvényi szabályozás nem minősül olyannak, mint ami a büntetőjogi felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a büntetőjogi felelősség megállapítása nélkül alkalmaz, és amelyet az ártatlanság vélelme hivatott kizárni (Indokolás [22]).

[45] 4. Az indítvánnyal támadott Kjtv. 104. § (1) bekezdés *a)* pontjának az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvény 10. §-ával megállapított új rendelkezése előírja, hogy a közjegyző, a közjegyzőhelyettes vagy a közjegyzőjelölt szolgálatból történő felfüggesztése a törvény erejénél fogva következik be, ha közvádra üldözendő, 3 évnél súlyosabb szabadságvesztésbüntetéssel fenyegetett, szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll. Ezen felfüggesztési ok bekövetkezését követően a közjegyző, a közjegyzőhelyettes vagy a közjegyzőjelölt hivatását, munkakörét nem gyakorolhatja. Az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XCII. törvény normaszöveg-javaslatának indokolása szerint ezáltal nem fordulhat elő, hogy az érintett közjegyző, közjegyzőhelyettes vagy közjegyzőjelölt a közjegyzői hivatásrendbe vetett közbizalmat a tevékenysége folytatásával veszélyeztesse.

[46] Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott döntéseiben hangsúlyozta, hogy az ártatlanság vélelme a bűnösség megállapítása, továbbá a bűnösség megállapításához kapcsolódó jogkövetkezmények tekintetében érvényesül. Az ártatlanság vélelme ezért nem akadálya az eljárás során közbeeső intézkedések megtételének, így például a büntetőeljárás alá vont személy valamely tisztségéből vagy beosztásából való felfüggesztésnek. Ezen intézkedések nem érintik az eljárás alá vont személy büntetőjogi felelősségét, és nem minősülnek bűnösséghez kapcsolódó jogkövetkezmény alkalmazásának.

[47] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Kjtv. támadott rendelkezése – az indítványban hivatkozott indokok alapján – nem sérti az ártatlanság vélelméhez fűződő jogot, ezért a rendelkező rész szerint az alkotmányjogi panaszt elutasította.

[48] 5. A fentiek mellett az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az igazságszolgáltatás valamennyi hivatásrendjénél ismert az a szabályozás, amely a szolgálat vagy hivatás felfüggesztésének jogkövetkezményét köti ahhoz, ha az érintett büntetőeljárás hatálya alá kerül. Így például a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 239/B. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar hivatali szervének vezetője megállapítja a szolgálatból történő felfüggesztést, ha a végrehajtó, a végrehajtó-helyettes vagy a végrehajtójelölt közvádra üldözendő, 3 évnél súlyosabb szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetett, szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 117. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú szolgálati bíróság tanácsa a bírót tisztségéből felfüggeszti, ha a bíró letartóztatását, előzetes kényszergyógykezelését vagy olyan bűnügyi felügyeletét rendelték el, amelynek során a bíróság a terhelt számára előírta, hogy meghatározott területet, illetve lakást, egyéb helyiséget, intézményt vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el, illetve ha az ügyészség a bíróval szemben vádat emelt. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 87. § (1) bekezdése alapján a fegyelmi eljárás alá vont ügyészt a fegyelmi jogkör gyakorlója az állásából felfüggeszti, ha az ügyészt letartóztatták, vele szemben olyan bűnügyi felügyeletet rendeltek el, amelynek során a bíróság előírta számára, hogy meghatározott területet, lakást, egyéb helyiséget, intézményt, vagy ahhoz tartozó bekerített helyet engedély nélkül nem hagyhat el, vagy előzetes kényszergyógykezelését rendelték el. Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) az ügyvédi tevékenység felfüggesztését részben mérlegelésen alapuló, részben a törvény erejénél fogva

bekövetkező felfüggesztési okhoz köti. Az Ütv. 130. § (1) bekezdése *a)* pontja alapján az elsőfokú fegyelmi tanács az ügyvédi tevékenység gyakorlását felfüggesztheti, ha az ügyvédi tevékenységet gyakorló személy szándékos bűncselekmény miatt büntetőeljárás – ide nem értve a magánvádas vagy pótmagánvádas eljárást – hatálya alatt áll. Ugyanezen törvény 180. § (1) bekezdése alapján a területi kamara elnöke az ügyvédi tevékenység gyakorlását azonnali hatállyal felfüggeszti, ha az ügyvédi tevékenység gyakorlójával szemben olyan szándékos bűncselekmény miatt emelnek vádat, amelynek a büntetési tétele ötévi szabadságvesztésnél súlyosabb.

V.

[49] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. szeptember 27.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3620/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 164. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2022. (X. 13.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés mindig csak az adott óvodai nevelési évre szólhat. A felmentésre vonatkozó kérelem annak az évnek az április 15. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, első alkalommal vagy (korábbi felmentési kérelem esetén) ismételten is előterjeszthető; a felmentésre vonatkozó kérelem nem utasítható el érdemi vizsgálat nélkül, formai okból akkor, ha a szülő a felmentési kérelmét első alkalommal csak annak az évnek az április 15. napjáig terjeszti elő, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdésének második mondatában szereplő „újabb" fordulat alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A Győri Törvényszék (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 1.K.700.638/2022. számú, oktatási ügyben hozott közigazgatási határozat megváltoztatására irányuló közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mel-

lett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2021. július 1. napjától hatályos 8. § (2) bekezdésének második mondatában szereplő „újabb" fordulat alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát.

[2] 1.1. A Győri Törvényszék előtt folyamatban lévő alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze. Az alapügy felperesének gyermeke 2021. március 11. napján töltötte be a harmadik életévét, ezért a szülők – az Nkt. 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak eleget téve – a 2021/2022. nevelési évre beíratták a helyi óvodába. Mivel a gyermek az óvodába nem tudott beilleszkedni, 2022. április 13. napján a felperes édesapa a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalához (az alapügy alperese, a továbbiakban: Kormányhivatal) intézett kérelmében kérte a gyermek óvodai foglalkozásokon való részvétel alóli felmentését a 2022/2023. nevelési évre. A Kormányhivatal a GY-06/03/496-3/2022. számú végzésével a felperes kérelmét visszautasította. Döntésében az Nkt. 8. § (2) bekezdése második mondatára hivatkozott, amely szerint abban a nevelési évben, melyben a gyermek a negyedik életévét betölti, kizárólag „újabb" kérelem benyújtása esetén vizsgálható érdemben a felmentés lehetősége. Tekintettel arra, hogy a felperes első alkalommal kérte gyermeke óvodai nevelés alóli felmentését, tehát korábban ilyen kérelmet nem nyújtott be, a Kormányhivatal jogértelmezése szerint hiányzik a kérelem érdemi elbírálásának objektív feltétele, ezért azt az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 46. § (1) bekezdése alapján visszautasította.

[3] Az alapügy felperese a döntéssel szemben kereseti kérelmet nyújtott be a Győri Törvényszékhez, amelyben elsődlegesen a Kormányhivatal végzésének megsemmisítését, másodlagosan az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte az Nkt. 8. § (2) bekezdése második mondatának „újabb" fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt. A Kormányhivatal védiratában a felperes kereseti kérelmének elutasítását kérte.

[4] 2. Az indítványozó beadványában rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti neveléshez való jog legfontosabb alkotmányos korlátja a XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermek legjobb érdeke. A szülő neveléshez való jogához képest az állam intézményvédelmi kötelezettsége csak másodlagos, és a szülő neveléshez való joga csak alkotmányos indokkal korlátozható. Ilyen alkotmányos indok lehet pél-

dául a gyermek legjobb érdekének védelme érdekében az óvodai nevelés alóli felmentés kizárása az iskola-előkészítő évben, a gyermek szocializációja, a társadalomba való beilleszkedés és az iskolára való felkészülés érdekében. Ezért az olyan intézkedés, amely alkotmányos indok nélkül kizárja a korábbi évekre a felmentés lehetőségét, sérti a szülő neveléshez való jogát, és nem biztosítja a gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelést.

[5] Az indítvány szerint a jelenleg hatályos szabályozás értelmében a szülő csak akkor kérheti a gyermeke óvodai nevelés alól felmentését a gyermek negyedik életévére vonatkozóan, ha korábban, tehát a gyermek harmadik életévére is terjesztett elő ilyen kérelmet. Korábban benyújtott kérelem hiányában a negyedik életévre vonatkozóan objektív, formai okból kizárja a jogszabály annak érdemi vizsgálatát, hogy a gyermek legjobb érdekét a felmentés vagy az óvodai nevelésben való részvétel szolgálja. Az „újabb" kérelem fordulat beiktatásának semmilyen indokát nem tartalmazza a módosításhoz fűzött miniszteri indokolás, ezért az indítványozó meglátása szerint nem megállapítható, hogy mi az az alkotmányos indok, amely az ilyen tartalmú módosítást indokolja, illetve mi az a gyermek szempontjából védendő érdek, amely korlátozza a felmentés iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét a negyedik életévre.

[6] Rámutatott arra is az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság által korábban megfelelőnek talált normaszöveg általánosan – mindenféle formai korlát nélkül – biztosította az iskola-előkészítő évet megelőző időszakra a felmentés lehetőségét, ha a gyermek legjobb érdekét bármely okból a családban történő nevelés szolgálja. Az indítványozó szerint nem mellőzhető a szakmai szempontú vizsgálata annak, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgálja-e a felmentés, a jelenlegi szabályozás azonban objektív, formai okból zárja ki az érdemi vizsgálat lehetőségét az említett tényállás esetén.

[7] Az indítványozó álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás alkotmányos indok nélkül korlátozza a szülőknek az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésében biztosított neveléshez való jogát, anélkül, hogy ennek a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti joga érdekében bármilyen objektív, észszerű alapja lenne.

[8] 3. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt a jogszabály megalkotásáért felelős minisztérium vezetője az Igazságügyi Minisztériummal egyetértésben az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján megküldte az üggyel kapcsolatos álláspontját, amelyben kifejtette, hogy a támadott rendelkezés nem sérti az Alaptörvény XVI. cikk (1), valamint (2) bekezdésében foglaltakat, továbbá az „újabb" fordulat megsemmisítése a normavilágosság és egyben a jogbiztonság követelményét súlyosan sértő jogszabályi környezet előállását eredményezné.

[9] A miniszter az állásfoglalásban rögzíti, hogy az Nkt. támadott, 2021. július 1. napjától hatályos rendelkezése az Alkotmánybíróság által megfogalmazott elvárásoknak eleget tesz, ugyanis megteremtette annak lehetőségét, hogy különös méltánylást érdemlő esetben, az óvodakötelezettség alóli felmentésre irányuló kérelem annak az évnek az augusztus 31. napjáig is benyújtható legyen, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.

[10] Az Nkt. 8. § (2) bekezdésében az „újabb" fordulat a jogalkotói szándék szerint arra utal, hogy nem lehet egy kérelemben két tanévre (tehát a gyermek 3 és 4 éves korára is) felmentést kérni az óvodai nevelésben való részvétel alól. A kérelmeket évente kell benyújtani, hogy megvizsgálható legyen, hogy az előző kérelem óta eltelt időben volt-e olyan változás, amely a felmentést megalapozottá vagy éppen megalapozatlanná teszi. Az Nkt. érintett bekezdésének miniszteri indokolása szerint „[a] módosítás megteremti annak lehetőségét is, hogy különös méltánylást érdemlő esetben, az óvodakötelezettség alóli felmentésre irányuló kérelem annak az évnek az augusztus 31. napjáig is benyújtható legyen, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti". A miniszter szerint megállapítható tehát, hogy az idézett indokolásban az „újabb" kifejezés nem szerepel, ebből következően – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – azt is jelenti a normaszöveg, hogy ha a szülő a gyermek negyedik életévében nem nyújtott be kérelmet, utóbb viszont a gyermek ötödik életévében mégis kérelmet nyújt be, akkor az újabb fordulat úgy értelmezendő, hogy a korábbi kérelem benyújtásának hiánya a kérelem elutasítását nem alapozhatja meg.

[11] A miniszter az ügy vonatkozásában azt is jelezte, hogy az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség alapelvi követelményének megfelelően, a hatóság nem alkalmazhatja automatikusan a visszautasítás eszközét. A Gyermek jogairól szóló New York-i Egyezmény 3. cikk 1. pontjában foglaltak szerint „[a] szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban". A döntéshozónak tehát az eljárás során a gyermek legjobb érdekét szem előtt tartva kell döntést hoznia.

[12] Az állásfoglalás rögzíti, hogy mindezeken felül alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció sem hagyható figyelmen kívül, továbbá a felmentést engedélyező szerv a kérelmet csak akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek legjobb érdekét. A kormányhivatalnak ezen tényezők vizsgálata – az eset összes körülményének figyelembevétele mellett – törvény szerinti kötelessége. A fenti szempontok vizsgálatának kizárása nem életszerű és nem tükrözi a jogalkotói szándékot sem.

II.

[13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést."

„XVI. cikk (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést."

„XVI. cikk (3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását."

[14] 2. Az Nkt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„8. § (2) A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A szülő – tárgyév április 15. napjáig benyújtott – kérelme alapján a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti, különös méltánylást érdemlő esetben, újabb kérelem alapján annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti a Kormány rendeletében kijelölt szerv (a továbbiakban: felmentést engedélyező szerv) felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete indokolja. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő, továbbá tartós gyógykezelés alatt álló gyermek esetében az Eütv. 89. §-a szerinti általános járóbeteg-szakellátásban, vagy az Eütv. 91. §-a szerinti általános fekvőbeteg-szakellátásban részt vevő szakorvos rendelhető ki. Tartós gyógykezelés alatt álló gyermek esetében a kérelem a tárgyév április 15. napja után is benyújtható. Az eljárás időtartama ötven nap."

III.

[15] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[16] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által benyújtott indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

[17] A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenességének megállapítását, továbbá alkalmazásának kizárását {legutóbb például: 3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [23]}.

[18] 2. Az Nkt. 8. § (2) bekezdésének 2021. július 1. napját megelőzően hatályos szövegének Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság a 9/2021. (III. 17.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek ítélte a rendelkezést, mert a jogalkotó a korábbi szabályozással ellentétben az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés lehetőségét kizárólag három- és négyéves kor között tette lehetővé, míg korábban a felmentés négy- és ötéves kor között, az iskolára felkészítő évet megelőzően is kérelmezhető volt.

[19] Az Nkt. indítvánnyal támadott, jelenleg hatályos 8. § (2) bekezdése az óvodai foglalkozásokon való részvétel szabályait 2021. július 1. napjától akként rendezi, hogy a felmentést engedélyező szerv a gyermek családi körülményei, illetve sajátos helyzete alapján a gyermek három- és négyéves kora között a szülő kérelme alapján, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól. A gyermek négy- és ötéves kora között a felmentésre különös méltánylást érdemlő esetben, újabb kérelem alapján van lehetőség.

[20] Az indítvány (és az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal érvelése) szerint a hatályos szabályozás értelmében a szülő csak akkor kérheti a gyermeke óvodai nevelés alóli felmentését a gyermek negyedik életévére vonatkozóan, ha korábban, tehát a gyermek harmadik életévére is terjesztett elő kérelmet. Ilyen kérelem hiányában a jogszabály a negyedik életévre vonatkozóan objektív, formai okból kizárja annak érdemi vizsgálatát, hogy a gyermek legjobb érdekét a fel-

mentés vagy az óvodai nevelésben való részvétel szolgálja. Az indítványozó álláspontja szerint a hatályos szabályozás alkotmányos indok nélkül korlátozza a szülő neveléshez való jogát anélkül, hogy ennek bármilyen észszerű alapja lenne.

[21] 3. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdése – különös tekintettel a jogszabályszövegben szereplő „újabb" fordulatra – összhangban áll-e az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdésével, vagyis kellőképpen figyelembe veszi-e a gyermek legjobb érdekét, illetve nem korlátozza-e szükségtelenül a szülők nevelési jogát, figyelemmel arra a jogértelmezésre, amelyet az indítványozó (és az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal döntésének indokolásában) előterjesztett.

[22] Az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A XVI. cikk (1) bekezdése a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát deklarálja, a (2) bekezdés biztosítja a szülők számára a jogot a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, míg a (3) bekezdés értelmében a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, mely kötelezettség magában foglalja a gyermekük taníttatását is. Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll, a XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, melynek biztosítása a XVI. cikk (2) bekezdése értelmében elsődlegesen a szülők kötelezettsége. „A szülők neveléshez való joga két irányból is korlátozott: egyfelől a gyermeküknek adandó nevelés megválasztása során a szülők nem élveznek korlátlan szabadságot, és a nevelés keretében kizárólag olyan döntések meghozatalát védi és támogatja az Alaptörvény, amely a gyermek legjobb érdekével összhangban áll, azaz a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok tartalmi korlátja a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdeke. Másfelől pedig a szülők neveléshez való jogának korlátja a XVI. cikk (3) bekezdése szerinti gondoskodási kötelezettség, mely magában foglalja a gyermek taníttatásának kötelezettségét is" (Abh., Indokolás [66]). Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tehát speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam.

[23] A szülők nevelési jogának tartalmát az Alkotmánybíróság a 995/B/1990. AB határozatban akként határozta meg, hogy „a szülők maguk döntenek arról, hogy

hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be" (ABH 1993, 515, 527). Miközben tehát az Alaptörvény maga is rögzíti a szülők neveléshez való jogát, egyben azt is elismeri, hogy a gyermek nevelésének nem csupán egyetlen helyes módja létezik, hanem a több, adott esetben egyaránt helyes nevelési módszer közül kell a szülőnek a gyermekére tekintettel választania. Ezen választási szabadság általános és abszolút korlátja ugyanakkor a gyermek taníttatásának kötelezettsége, mely vonatkozásban az Alaptörvény nem biztosítja a szülők számára a választás lehetőségét a tanköteles, azaz a törvényben meghatározott életkort elért és iskolaérett gyermekek esetében" (Abh., Indokolás [66]–[67]).

[24] Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy amennyiben „[a] szülő elsődleges élethivatásának tekinti a gyermek nevelését, és szeretné, hogy a gyermek fejlődésének első időszakában teljes egészében a családban nevelkedjék, az erre vonatkozó joga csak erős alkotmányjogi indokkal korlátozható" (Abh., Indokolás [88]). „Az állami beavatkozás jogalapja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogának érvényesítése, ez pedig kizárólag az ő konkrét személyes viszonyaiban, az őt egyénileg és személyesen érintő kérdésekben (és nem pedig általános jelleggel) fordulhat elő. Az általános jogszabályi rendelkezéseknek ezért mindig lehetőséget kell biztosítaniuk az egyéni szempontok érvényesítésére, azaz az egyedi, a gyermek legjobb érdekét érvényre juttató döntések meghozatalára, mely alól csak az olyan nyilvánvalóan kivételes esetek jelenthetnek kivételt, mint az iskolai nevelés-oktatásra felkészítő utolsó óvodai év. Az állami beavatkozás arányosságának megítélésénél a gyermek személye, illetve egyéni körülményeinek figyelembevétele az alapvető jogok és az Alaptörvény értékrendszerének érvényesítéséhez nélkülözhetetlen" (Abh., Indokolás [89]).

[25] Az Alkotmánybíróság az óvodai nevelés szükségességének (azaz a szülő neveléshez való joga korlátozása arányosságának) vizsgálata során az Abh.-ban az óvodai nevelés szükségessége mellett foglalt állást a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében akkor is, ha az egy-egy szülő gyermeke nevelésének megválasztásához való jogát korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy bár az esetek döntő többségében az óvodai nevelés szolgálja a gyermekek legjobb érdekét 4 és 5 éves koruk között is, azonban előfordulhatnak olyan egyedi élethelyzetek ebben az életkorban, amelyek a családi környezetben történő nevelést indokolják. A felmentésre azonban kizárólag a gyermek egészségi állapotára, családi körülményeire, képességeire, sajátos helyzetére, azaz a gyermek legjobb érdekére tekintettel ke-

rülhet sor. Az Abh. azonban azt is rögzítette, hogy az óvodai nevelés utolsó évére vonatkozóan az állam jogosult (de még ekkor sem köteles) olyan, a kötelező óvodai nevelés alól kivételt (felmentést) nem engedélyező szabályozást alkotni, mely valamennyi gyermek számára kötelezővé teszi az óvodai nevelésben történő részvételt; az iskolai tanulmányokra való felkészülés biztosítását ugyanis az Alkotmánybíróság olyan kivételes indokként ismerte el, mely még a felmentés lehetőségének teljes kizárása esetében is a szülők neveléshez való jogának arányos korlátozásának minősült (Abh., Indokolás [94]).

[26] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján, figyelemmel az Abh. idézett megállapításaira, tehát a XVI. cikk sérelmét eredményezné az a szabályozás, amelynek egyetlen lehetséges értelmezési módja szerint a négy- és ötéves kor közötti gyermekek óvodai felmentését a jogalkotó teljes mértékben kizárná azon gyermekek esetében, akik szülei a gyermek három- és négyéves kora közötti időszakra felmentési kérelmet nem nyújtottak be az illetékes hatósághoz. Az Alkotmánybíróságnak ezért a továbbiakban azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek valóban az-e az egyetlen lehetséges értelmezése, amelyet az indítványozó (illetőleg döntésének indokolásában az alperes Kormányhivatal) állított.

[27] 4. Az Nkt. megalkotásáért felelős miniszter álláspontja szerint a hatályos normaszöveg az Alkotmánybíróság által megfogalmazott elvárásoknak eleget tesz. Az Nkt. 8. § (2) bekezdésében az „újabb" fordulat a jogalkotói szándék szerint pusztán arra utal, hogy nem lehet egy kérelemben két tanévre (tehát a gyermek 3 és 4 éves korára is) felmentést kérni az óvodai nevelésben való részvétel alól. A kérelmeket évente kell benyújtani, hogy megvizsgálható legyen, hogy az előző kérelem óta eltelt időben volt-e olyan változás, amely a felmentést megalapozottá, vagy éppen megalapozatlanná teszi, ezen értelmezést támasztja alá az érintett bekezdés miniszteri indokolása is. Az állásfoglalás szerint ez szükségképpen azt jelenti, hogy amennyiben a szülő a gyermek negyedik életévében nem nyújtott be kérelmet, utóbb viszont a gyermek ötödik életévében mégis kérelmet nyújt be, akkor az újabb fordulat úgy értelmezendő, hogy a korábbi kérelem benyújtásának hiánya a kérelem elutasítását nem alapozhatja meg. A miniszter hangsúlyozza azt is, hogy az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség alapelvi követelményének megfelelően a hatóság nem alkalmazhatja automatikusan a visszautasítás eszközét. A döntéshozónak az eljárás során a gyermek legjobb érdekét szem előtt tartva kell döntést hoznia. A felmentést engedélyező szerv a kérelmet kizárólag akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy – a becsatolt iratokat is figyelembe véve – a kérelem elutasítása szolgálja a gyer-

mek legjobb érdekét. A kormányhivatalnak ezen tényezők vizsgálata – az eset összes körülményének figyelembevétele mellett – törvény szerinti kötelessége. A fenti szempontok vizsgálatának kizárása éppen ezért a miniszter álláspontja szerint nem életszerű és nem tükrözi a jogalkotói szándékot sem.

[28] 5. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli a jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményekkel azon értelmezések körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.

[29] Jelen esetben a jogalkotói szándék egyértelműen a széles körű felmentési lehetőség biztosítására irányult, a jogalkotó az Alkotmánybíróság Abh.-ban megfogalmazott követelményeinek eleget téve alkotta meg a támadott rendelkezést. A jogszabályi rendelkezés nyelvtani értelmezése ugyanakkor valóban lehetővé teszi az Nkt. 8. § (2) bekezdésének akként i értelmezését, hogy a negyedik életévét betöltött gyermek óvodai nevelés alóli felmentésének kezdeményezésére a szülő első alkalommal már nem jogosult, hanem kizárólag „újabb", azaz második kérelem alapján biztosítható a felmentés. Ezt (a nyelvtani értelmezés követelményeinek egyébként megfelelő) értelmezést követte az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal, és ezt a lehetséges értelmezést olvasta ki az Nkt. vonatkozó rendelkezéséből az indítványozó is. A gyermek legjobb érdekét ugyanakkor éppen az a szabályozás veszi figyelembe, amely az óvodai felmentést a gyermek, illetve családja körülményeiben bekövetkezett változásokat is figyelembe véve, tanévről tanévre teszi lehetővé a szülő kérelme alapján, azon értelmezésnek megfelelően, ahogyan azt a miniszter is megfogalmazta.

[30] A Kormányhivatal, valamint a bíróság jelen ügyben az Nkt. 8. § (2) bekezdésének értelmét kizárólag nyelvtani értelmezéssel állapította meg. A jogszabályszövegeknek azonban nemcsak nyelvtani, hanem más módszerek alapján történő értelmezése is lehetséges. Jelen esetben a rendelkezés teleologikus, jogalkotói szándék szerinti értelmezése a fentiek alapján minden kétséget kizáróan arra az eredményre vezet, hogy az óvodai felmentés nem zárható ki objektív alapon azon négy és öt év közötti gyermekek esetén, akik esetében a szülők korábban nem kérelmezték a gyermek óvodalátogatás alóli felmentését. Az Alkotmány-

bíróság szerint ezért a jelen ügyben a felperest ért alapjogsérelem a jogértelmezés alaptörvény-ellenességének megállapításával kielégítő módon orvosolható, így – a hatályos jog kímélete érdekében – az Nkt. 8. § (2) bekezdése „újabb" fordulatának megsemmisítésére nincs szükség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

[31] 6. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa 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. Az Alkotmánybíróság jelen esetben megállapította, hogy az Nkt. támadott rendelkezésének puszta nyelvtani értelmezése valóban lehetségessé teszi az Nkt. 8. § (2) bekezdésének oly módon történő értelmezését, amely a gyermek legjobb érdekével és ezáltal végső soron magával az Alaptörvénnyel is ellentétes értelmezésre vezet. Jelen esetben az Alaptörvénnyel összhangban álló, teleologikus értelmezéssel megállapítható jogalkotói cél nem tekinthető minden kétséget kizáróan felismerhetőnek, hiszen azt sem az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal (azaz az állam szerve), sem pedig maga az indítványozó sem ismerte fel, ekként a felmentési kérelem előterjesztésének lehetősége körüli jogbizonytalanság és az eljárások elhúzódása már önmagában is alkalmas a gyermek legjobb érdekének veszélyeztetésére.

[32] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján eljárva megállapította, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés mindig csak az adott óvodai nevelési évre szólhat. A felmentésre vonatkozó kérelem annak az évnek az április 15. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, első alkalommal vagy (korábbi felmentési kérelem esetén) ismételten is előterjeszthető; a felmentésre vonatkozó kérelem pedig nem utasítható el érdemi vizsgálat nélkül, formai okból akkor, ha a szülő a felmentési kérelmét első alkalommal csak annak az évnek az április 15. napjáig terjeszti elő, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.

[33] 7. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, a gyermeki jogok védelmének maradéktalan biztosítása érdekében rendelte el.

Budapest, 2022. szeptember 27.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[34] A határozatot arra való tekintettel támogatom, hogy annak kizárólagos célja a jelen ügy alapjául szolgáló általános érvényű Abh.-val összhangban lévő, végrehajtási jellegű egyedi döntés meghozatala.

[35] Következésképpen a határozattal való egyetértésem nem érinti és ezáltal nem is befolyásolja az Abh.-hoz csatolt különvéleményemben szereplő elvi álláspontom fenntartását.

Budapest, 2022. szeptember 27.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1423/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 165. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2022. (X. 19.) AB HATÁROZATA

a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 15. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt 2023. március 31-i hatállyal megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Győri Járásbíróság 0801-56.Vh.2219/2021. számon folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Győri Járásbíróság (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 0801-56. Vh.2219/2021. számon folyamatban lévő végrehajtás iránti eljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 15. § (1) bekezdés *b)* pontjának „a polgári jogi igénynek helyt adó" szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazásának a kizárása iránt.

[2] A konkrét ügy előzménye a Győri Járásbíróságon közúti baleset gondatlan okozásának vétsége miatt lefolytatott büntetőeljárás volt, amelyben a vádat pótmagánvádló képviselte. A bíróság B.351/2020/15. számú, 2021. március 4-én meg-

hozott – és fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett – határozatával a vádlottat felmentette. A vádlott meghatalmazott védővel járt el. A meghatalmazott védő benyújtotta a bíróságnak a pótmagánvádló fellépése után keletkezett védői díjról és költségről szóló kimutatást. A büntetőügyben eljáró bíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 671. § 15. pontja szerinti egyszerűsített felülvizsgálati eljárásban Bpk.339/2021/2. számú, 2021. március 30-án meghozott határozatában rendelkezett a 90 000 forint összegű védői díj és költség megállapításáról és annak viseléséről.

[3] A pótmagánvádló fellépését követően keletkezett védői díjat és költséget mint bűnügyi költséget a B.351/2020/15. számú ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül a pótmagánvádló köteles megtéríteni. Jelen ügyben a teljesítési határidő elteltéig nem történt meg a teljesítés a kötelezett részéről, ezért a meghatalmazott védő mint végrehajtást kérő a Győri Járásbíróság Bpk.339/2021/2. számú kötelezést tartalmazó határozata alapján végrehajtási lap kibocsátása iránt terjesztett elő kérelmet a Győri Járásbíróságon. A bíróság a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján az előtte 0801-56.Vh.2219/2021. számon folyamatban lévő végrehajtás iránti eljárást felfüggesztette, és kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.

[4] 2. Az indítvány szerint a büntetőügyben hozott határozatok végrehajtásáról a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja rendelkezik, melynek értelmében az első fokon eljáró bíróság végrehajtási lapot állít ki a bíróság büntetőügyben hozott határozatának polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezése alapján. Az indítványozó bíró rámutat azonban, hogy a Vht. ezen pontja alapján jelen ügyben nem lehetséges a végrehajtás elrendelése, mert nem polgári jogi igényről van szó, hanem bűnügyi költség megfizetésére vonatkozó kötelezésről. Ezen túlmenően a Vht. 15–16. §-ában foglalt rendelkezések alapján sincs lehetőség végrehajtási lap kiállítására.

[5] Az indítvány a továbbiakban áttekintette a bűnügyi költség meg nem fizetése esetére vonatkozó szabályokat. A fogva tartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2018. (VI. 11.) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet1.) 4. § (1) bekezdés *da)* pontja alapján a bíróság gazdasági hivatalának feladatkörébe tartozik a büntetőeljárás során alkalmazott vagyoni jellegű joghátrány és az államot megillető vagyoni követelésekkel kapcsolatosan a bűnügyi költség előírása és beszedése. A bűnügyi költség végrehajtásáról az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) rendelkezik. Az Avt. 29. §

10. pont *c)* alpontja alapján végrehajtható okirat a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság által a bűnügyi költségnek a megállapításáról szóló értesítés esetén a behajtást kérő megkeresése. Ennek megfelelően a bűnügyi költség végrehajtása az adóhatóság hatáskörébe tartozik, aki a végrehajtást a bíróság gazdasági hivatalának erről szóló értesítése alapján rendeli el. Az indítványozó bíró utal rá, hogy ezen szabályok csak az államot illető bűnügyi költség végrehajtásáról rendelkeznek, és nem szólnak a magánszemélynek járó bűnügyi költség végrehajtásáról. Mindezekre tekintettel az indítványozó bíró szerint jelen ügyben az Avt. alapján sem lehetséges a végrehajtás elrendelése, arra az adóhatóság sem rendelkezik hatáskörrel.

[6] Az indítványozó bíró álláspontja szerint jelen ügyben helye van a végrehajtás elrendelésének, azonban a hatályos szabályozás azt nem teszi lehetővé, mert a Vht. kifogásolt rendelkezése a büntetőügyben hozott határozatnak kizárólag a polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezése tekintetében teszi lehetővé a végrehajtás elrendelését. Az indítványozó álláspontja szerint ez a helyzet sérti a végrehajtást kérőnek az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjogát, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt bírósághoz fordulás jogát is sérti, mert megfosztja a bíróság előtti eljárás kezdeményezése iránti alapvető jogától.

[7] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert.

II.

[8] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár."

„XXVIII. cikk (1) 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."

[9] 2. A Vht. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„15. § (1) Az elsőfokon eljárt bíróság végrehajtási lapot állít ki
b) a bíróság büntetőügyben hozott határozatának a polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezése alapján,"

[10] 3. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„813. § (2) Ha a vádat pótmagánvádló képviselte, és a bíróság a vádlottat az 566. § (3) bekezdésében meghatározott eset kivételével felmenti, vagy vele szemben az eljárást a pótmagánvádló vádejtése miatt megszünteti, a pótmagánvádló az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül – jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott meghatalmazott védőjének azon díját és költségét, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett."

III.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában, továbbá 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.

[12] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XIII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés].

[13] 2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll-eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.

[14] Az Alkotmánybíróság a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzésben ezzel összefüggésben a következőket rögzítette: „Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem actio popularis, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll-eljárás egyik fajtája", amellyel a bíró az Abtv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott esetben élhet (Indokolás [5]). Az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) üggyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye" {Indokolás [5]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}.

[15] Ezenfelül rögzítette az Alkotmánybíróság azt a követelményt is, hogy az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}.

[16] Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az alkalmazandó jog megjelölését ezért az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]}.

[17] Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy vonatkozásában megállapította, hogy a Rendelet1. szabályai irányadók, amelyek jelen ügyben nem alkalmazhatók. A magánjogi jellegű marasztalás végrehajtása végrehajtási lappal történik, így a Vht. vonatkozó rendelkezése az alapul fekvő ügyben irányadó. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazása a konkrét ügy elbírálásakor nem mellőzhető.

IV.

[18] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint megalapozott.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette a támadott szabályozás környezetét, a pótmagánvádló fellépése után keletkezett védői díj és költség megállapítására és viselésére vonatkozó rendelkezéseket. A Be. 813. § (2) bekezdése értelmében „[h]a a vádat pótmagánvádló képviselte, és a bíróság a vádlottat az 566. § (3) bekezdésében (lásd a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése) meghatározott eset kivételével felmenti, vagy vele szemben az eljárást a pótmagánvádló vádejtése miatt megszünteti, a pótmagánvádló az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül – jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott meghatalmazott védőjének azon díját és költségét, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett".

[20] A szabályozás előzményét a 15/2016. (IX. 21.) AB határozat jelentette, amely alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és *pro futuro* megsemmisítette a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 344. § (1) bekezdését, amely alapján a terhelt által meghatalmazott védő díját és költségét a pótmagánvádló által képviselt vád alapján folyó eljárásban – a pótmagánvádló „pervesztessége" esetén – az állam nem vállalta át, hanem azt a terheltnek kell viselnie. Mindez nem állt összhangban azzal a szabállyal, amelynek értelmében, ha a vádat az ügyész képviselte, és a bíróság a vádlottat felmentette, vagy az eljárást az ügyész vádelejtése miatt megszüntette, az állam a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül – a külön jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott költségét, továbbá védőjének az eljárás során nem előlegezett díját és költségét.

[21] A 15/2016. (IX. 21.) AB határozat következményeként került be a korábbi és a jelenleg hatályos büntetőeljárási törvénybe is az a szabályozás, amely a pótmagánvádló kötelességévé teszi meghatározott költségek viselését „pervesztessége" esetén. A pótmagánvádas eljárásban nem kizárólag az állam büntetőjogi igényét érvényre juttató ügyészség vesz részt a vád képviseletében, hanem a pótmagánvádló, ezért a pótmagánvádlónak legalább részben vállalnia kell az eredménytelen eljárás kockázatát, így különösen az eljárása és fellépése folytán felmerült költségeket. Ennek megfelelően a pótmagánvádló fellépése után keletkezett bűnügyi költségek tekintetében egyértelműen a pótmagánvádlót terheli a fizetési kötelezettség. A védő díjával és költségével kapcsolatban külön kiemeli a Be., hogy a pótmagánvádló kizárólag abban az esetben köteles a vádlott meghatalmazott védőjének díját és költségét megfizetni, amennyiben a vádat ő kép-

viselte. A pótmagánvádló a védői díj és költség megtérítésével kapcsolatos fizetési kötelezettségének az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül köteles eleget tenni.

[22] A terhelt és a meghatalmazott védő, valamint a büntetőeljárásban részt vevő egyéb személyek díjáról és költségéről szóló 19/2018. (VI. 28.) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet2.) 2–4. §-a rendelkezik a meghatalmazott védő díjára és költségére vonatkozó rendelkezésekről. A Rendelet2. 8. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a meghatalmazott védő díjának és költségének megtérítésére az állam köteles, a megtérítendő összeg kiutalását, illetve az összeg átutalását a bíróság székhelye szerint illetékes törvényszék gazdasági hivatala végzi. Ezzel összhangban állapítja meg a Rendelet1. (1) bekezdés *d)* pontjának *da)* alpontja, hogy a bűnügyi költség előírása és beszedése a gazdasági hivatal feladatkörébe tartozik. Az IM rendeletek azonban kifejezetten azokra a költségekre vonatkoznak, amelyeknek a megtérítése az állam feladata, nem szólnak a magánszemélyeket terhelő bűnügyi költség végrehajtásáról.

[23] Magánjogi marasztalás esetén a végrehajtás a Vht. 15. §-a alapján kiállított végrehajtási lappal történik. A végrehajtási lap kiállításának alapvető feltétele, hogy magánjogi jellegű marasztalásról legyen szó, és a végrehajtási lap kiállítását kontradiktórius eljárás előzze mely, amelyben a követelés megalapozottságát a bíróság vizsgálta. A Vht. 15. §-a végrehajtási lap kiállítását a büntetőügyben hozott határozat polgári jogi igénynek helyt adó rendelkezése esetén teszi lehetővé. A bűncselekménnyel okozott kárnak az ún. adhéziós eljárás keretében történő, sértett általi érvényesítése magánjogi jellegű marasztalás, ezért a Vht. alá tartozó végrehajtási eljárás keretében érvényesíthető.

[24] 2. A bírói kezdeményezésben az indítványozó a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja „a polgári jogi igénynek helyt adó" szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, valamint az indítványozó előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának a kizárását indítványozta. Alkotmányjogi aggályait az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében bírósági eljáráshoz fűződő jog sérelmére alapozta.

[25] Az Alkotmánybíróság az indítványozó kifogásai közül elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványát képező bírósághoz fordulás jogának érvényesülését vizsgálta a támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben.

[26] 2.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek alapvető 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, észszerű határidőn belül bírálja el. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a XXVIII. cikk (1) bekezdése „egyrészt magában foglalja – általában véve – a bírósághoz fordulás jogát, másrészt eljárási garanciákat követel meg" {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}. A bírósághoz fordulás joga nem egyszerűen azt jelenti, hogy valaki kérelemmel fordulhat a bírósághoz, és ezzel megindíthatja a bírósági eljárást, ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik, hanem hogy a jogvitát a bíróság érdemben bírálja el, és arról érdemben, végrehajtható határozatával, végérvényesen dönt {3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [35]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [78]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]}.

[27] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) is több ügyben hangsúlyozta, hogy a bírósághoz fordulás jogának gyakorlatinak és hatékonynak kell lennie. A jog akkor hatékony, ha az egyénnek egyértelmű, gyakorlati lehetősége van arra, hogy vitasson minden olyan intézkedést, ami sérti a jogait. A hatékonysághoz az is hozzátartozik, hogy a bírósági eljárás részletesen és megfelelően szabályozott legyen. Nagyon lényeges, hogy a bírósághoz fordulás jogába nemcsak az eljárás megindításának joga tartozik bele, hanem a jogvita bíróság általi eldöntéséhez való jog is. A bírósághoz fordulás joga akkor is sérülhet, ha egyáltalán nem születik döntés [EJEB *Bellet kontra Franciaország* (23806/94), 1995. december 4., 38. bekezdés; EJEB *Kutic kontra Horvátország* (48778/99), 2002. március 1., 25. és 32. bekezdések].

[28] A határozatok végrehajtásához való jog a bírósághoz való jog integráns részét képezi. Az EJEB következetes gyakorlata szerint a bírósághoz való jog magában foglalja az ítéletek végrehajtását is, amelynek értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog védi a jogerős, kötőerővel rendelkező bírósági határozatok végrehajtását [EJEB *Ouzounis és mások kontra Görögország* (49144/99), 2002. szeptember 4., 21. bekezdés].

[29] 2.2. A végrehajtás a megállapított jogszabályi szankció érvényre juttatása, amelynek két különálló területe a büntetések végrehajtása és a vagyoni végrehajtás. Mindkettő végrehajtási terület közös eleme, hogy a megállapított szankció érvényre juttatásához végső esetben állami kényszer és ennek során törvényes kényszerítő eszközök alkalmazhatók. Az egyedi vagyoni végrehajtásnak a Vht. három további fajtáját különíti el: a bírósági végrehajtást (1), a közigazgatási végrehajtást (2) és a közvetlen végrehajtást (3). A bírósági végrehajtás az egyedi vagyoni végrehajtás fő útja, amely rendszerint kötelezettség teljesítésére vagy későbbi teljesítés biztosítására irányul. Bírósági végrehajtás útján kell végrehajtani

a bírósági határozatokat és jogvitákat eldöntő más szervek, valamint a jogszabályokban meghatározott okiratokon alapuló követeléseket (Vht. 1. §).

[30] Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtási eljárással összefüggésben kifejtette, hogy annak lefolytatása az állami szuverenitás belső lényegéhez tartozó, közhatalom gyakorlásával együtt járó és az igazságszolgáltatás rendjéhez kapcsolódó állami funkció, amelynek célja bíróság vagy jogvitát eldöntő más szerv döntésének, illetve okiratoknak a hatékony, jogszerű és költségtakarékos végrehajtása {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}.

[31] Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 17. számú ajánlása (a továbbiakban: Ajánlás) számos minimális követelményt fogalmaz meg a végrehajtási eljárások kialakítása tekintetében. Az Ajánlást a polgári eljárások mellett a büntetőeljárásokra is alkalmazni lehet, ha az nem jár szabadságelvonással. A lehető leghatékonyabb és eredményes végrehajtás érdekében az eljárásra – különös tekintettel a végrehajtható okiratok teljes körére – és a felek jogaira, kötelezettségeire vonatkozó egyértelmű szabályokra van szükség [Ajánlás III.2. *b)* pont]. Az Ajánlás is kiemeli tehát, hogy részletesen és pontosan kell rendelkezni a végrehajtási eljárás alapjául szolgáló végrehajtható okiratokra vonatkozó szabályokról.

[32] 2.3. Jelen ügyben a büntetőügyben eljáró bíróság egyszerűsített felülvizsgálati eljárásban megállapította a terhelt meghatalmazott védőjének a pótmagánvádló fellépését követően keletkezett védői díja és költségei összegét, és rendelkezett arról, hogy a Be. alapján azt a határozat jogerőre emelkedését követő egy hónapon belül a pótmagánvádlónak meg kell térítenie. A pótmagánvádló nem tett eleget ezen megtérítési kötelezettségének, ezért a védő végrehajtási eljárást kezdeményezett.

[33] A Vht. indítványozó bíró által kifogásolt rendelkezése a büntetőügyben született határozatok közül azonban kizárólag a polgári jogi igénynek helyt adó határozat esetén teszi lehetővé a végrehajtási lap kiállítását. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sérti a bírósághoz fordulás jogát, hogy a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a pótmagánvádas eljárásban a Be. 813. § (2) bekezdése alapján meghatározott meghatalmazott védői díj és költség pótmagánvádló általi meg nem fizetése esetén a meghatalmazott védő nem tudja kikényszeríteni az őt megillető vagyoni igényének érvényesítését. A bírósághoz fordulás joga nem érvényesül, mert – a végrehajtási lap, illetve más végrehajtható okirat kiállításának hiányában – a bíróság érdemben nem tudja elbírálni a kívánt vagyoni igényt, és nem tud döntést hozni a végrehajtás tárgyában.

[34] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a támadott rendelkezésből eredő korlátozás alaptörvény-ellenesnek minősül-e.

[35] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amíg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog abszolút, azaz korlátozhatatlan, addig az egyes részjogosultságok más alapjogok vagy alaptörvényi értékek viszonylatában a szükségesség/arányosság kritériumrendszerében érvényesülnek {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]}, azaz azok jogalkotó általi korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének keretei között adott esetben lehetséges. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírósághoz fordulás joga – figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére – nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot, azonban – szintén az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – a korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát, a korlátozásra egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet csak sor {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}.

[36] A Be. 813. § (2) bekezdése alapján a pótmagánvádlónak – az ügydöntő határozat jogerőre emelkedését követő egy hónapon belül – meg kell térítenie a meghatalmazott védő azon díját és költségét, amely pótmagánvádló fellépését követően keletkezett. Amennyiben a pótmagánvádló ennek nem tesz eleget, a meghatalmazott védő a törvény erejénél fogva igényt tarthat az őt megillető díjra és költségekre. A bírósághoz fordulás jogából következően a meghatalmazott védőnek joga van bírósághoz fordulni a követelése érvényesítése érdekében. A bírósághoz fordulás jogából azonban az is következik, hogy a bíróság érdemben döntést tudjon hozni a végrehajtás kérdésében, azaz elrendelhesse a követelés végrehajtását. A jelenlegi jogszabályi környezetben azonban a bíróságnak nincs lehetősége a Vht. alapján végrehajtási lap kiállítására, és más módon sem tudja kikényszeríteni a végrehajtást.

[37] A 3215/2014. (IX. 22.) AB határozat megerősítette a korábbi Alkotmány hatálya alatt hozott 3/2006. (II. 8.) AB határozat megállapítását, mely a perindítási határidőhöz kapcsolódóan kimondta, hogy „a bírósághoz fordulás jogának alkotmányosan elfogadható korlátozásához alkotmányos cél kell és a korlátozás mértékének e céllal ésszerű arányban kell állnia" (Indokolás [11]). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bírósághoz fordulás jogának immanens részét képezi a határozatok végrehajthatósága. Jelen esetben a korlátozás abból adódik, hogy nincs mód egy bírósági határozatban megállapított pénzkövetelés érvényesítésére. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezés, a kapcsolódó jogszabályi környezet és az azzal összefüggő jogalkotói tevékenység vizsgálata során sem tudott feltárni olyan alkotmányos célt, amely kellő módon alátámasztaná annak szükségességét, hogy egy pénzkövetelés, a konkrét ügyben a meghatalmazott védőt a Be. 813. § (2) bekezdése alapján megillető vagyoni követelés végrehajtására egyáltalán ne legyen mód.

[38] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel arra a megállapításra jutott, hogy az, hogy a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja nem teszi lehetővé a Be. 813. § (2) bekezdésében foglalt díj és költség megtérítését a meghatalmazott védő számára, elvonja a bírósághoz fordulás jogának lényegét, ezért szükségtelenül korlátozza a tisztességes eljáráshoz való jogot. A korlátozás szükségtelen voltának megállapítása miatt az Alkotmánybíróság a további vizsgálatot az arányosság tekintetében már nem folytatta le.

[39] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, ezért a támadott rendelkezés megsemmisítéséről határozott.

[40] 4. Az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontját teljes egészében, mert álláspontja szerint az indítványozó által kért mozaikos megsemmisítés nem megfelelő megoldás, mert a Vht. 15. § (1) bekezdésének *b)* pontja hatályban maradó része mellett is fennmaradna a bizonytalanság, hogy a büntetőeljárásban született határozatok közül melyek esetén lenne lehetőség végrehajtási lap kiállítására.

[41] Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés főszabály szerint, az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében a megsemmisítésről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály pedig nem lép hatályba. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése értelmében ugyanakkor az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

[42] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban is hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság érdekében adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalában nem tűri el a joghézagot, ezért – ennek elkerülése céljából – a jövőbeni megsemmisítéssel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – korábbi gyakorlatával összhangban – a *pro futuro* megsemmisítés a jogbiztonságot szolgálja abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenesség kimondására úgy kerül sor, hogy az Alkotmánybíróság 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 jö-

vőbeli hatályú megsemmisítés indokolt {lásd pl. 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]; 16/2016. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}.

[43] Jelen esetben a megsemmisített rendelkezés alkotmányos újraszabályozása, a büntetőügyben hozott határozatok alapján kiállítható végrehajtási lap részletes szabályainak megteremtése érdekében jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre. Az azonnali, *ex nunc* hatályú megsemmisítéssel azonban olyan joghézag keletkezne, amely kiszámíthatatlanná tenné a folyamatban lévő végrehajtási eljárások lefolytatását. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a rendelkezés időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épségére, mintha átmenetileg joghézag keletkezne. Ezért az Alkotmánybíróság a jövőbeli, 2023. március 31-i hatállyal történő megsemmisítésről döntött, időt hagyva a jogalkotónak az Alaptörvénynek megfelelő új szabályozás kidolgozására.

[44] 5. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe is ütközik. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján a fentiek szerint megállapította, a további indítványelem vizsgálatától eltekintett.

[45] 6. Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a Győri Járásbíróság előtt 0801-56.Vh.2219/2021. számon folyamatban lévő egyedi ügyben állapítsa meg a támadott rendelkezés alkalmazásának a tilalmát. Az indítvány ezen elemét az Alkotmánybíróság azért nem tartotta megalapozottnak, mert a fennálló helyzet alaptörvény-ellenessége a szabály kizárásával nem, hanem annak módosításával orvosolható. Mivel tehát a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja a Vht. 15. § (1) bekezdés *b)* pontja alkalmazásának a kizárásával nem állítható helyre – sőt a végrehajtást kérőre nézve hátrányosabb helyzetet eredményezne –, az Alkotmánybíróság az alkalmazási tilalomra vonatkozó indítvány elutasításáról döntött.

V.

[46] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[47] Annak ellenére, hogy a többségi határozat indokolásában kifejtett érvelés legnagyobb részével – és így annak alaptörvény-ellenesség megállapítására vezető irányával – egyetértek, a döntés rendelkező részének a Vht. 15. § (1) bekezdése *b)* pontjának egésze megsemmisítését tartalmazó 1. pontját nem tudtam támogatni.

[48] 1. Ennek oka alapvetően az, hogy álláspontom szerint a döntés indokolása, annak is különösen a határozat indokolásának IV/4. pontjában (Indokolás [40] és köv.) foglalt sommás megállapítása nem kellően meggyőző abban a tekintetben, hogy a szerintem is kétségkívül fennálló alkotmányossági problémára miért ne jelentene adekvát, egyben a jelen ügy érintettje (és esetleg a majdani jogalkotói beavatkozásig még más, hasonló helyzetbe kerülő érintettek) számára is megnyugtató megoldást az indítványozó bíró által kért mozaikos megsemmisítés.

[49] Nem értek egyet az említett indokolási pontban foglalt azon megállapítással, hogy ez esetben a hatályban maradó jogszabályi szöveg mellett a jogalkalma-

zásban bizonytalanság maradna fenn a tekintetben, hogy „a büntetőeljárásban született határozatok közül melyek esetén lenne lehetőség végrehajtási lap kiállítására". Ilyen bizonytalanság kiküszöbölésre véleményem szerint a bírói jogértelmezés a hatályban maradó szöveg, a jelenlegi joggyakorlat, továbbá éppen a jelen döntés indokolásában kifejtett érvek együttes figyelembevétele mellett teljes mértékben alkalmas és elégséges lenne.

[50] A kért mozaikos megsemmisítés mellett a támadott rendelkezés a következő szöveggel maradt volna hatályban: „15. § (1) Az elsőfokon eljárt bíróság végrehajtási lapot állít ki […] *b)* a bíróság büntetőügyben hozott határozatának rendelkezése alapján". Úgy gondolom, hogy egy ilyen változás a jogszabály szövegében nem eredményezte volna automatikusan azt, hogy büntetőügyekben hozott döntésekből fakadó polgári jogi igények a jövőben ne lettek volna végrehajtás útján kikényszeríthetőek pusztán amiatt, hogy – az Alkotmánybíróság döntése következtében – külön nevesítetten kikerülnek a jogszabály szövegéből. Az pedig, hogy a vizsgált szabály a Vht.-ban található, a rendszertani értelmezés alapján önmagában – történeti értelmezéssel együttesen pedig különösen – kizárta volna azt is, hogy a normaszövegnek a jövőben olyan nemkívánatos értelmet lehessen tulajdonítani, hogy a büntetőjogi szankciók alkalmazásához lenne szükség végrehajtási lap kiállítására. [Ez a vonatkozó jogszabályok (köztük maga a Vht.) egész rendszerével nyilvánvalóan ellentétes jogértelmezésnek minősülne.] Az így hatályban maradó szöveg véleményem szerint, mint többen a kevesebb, továbbra is kiterjedhetett volna a büntetőügyben hozott határozatok azon rendelkezéseire, amelyek polgári jogi igényekre vonatkoznak; azonban nem zárták volna ki azt sem, hogy a bűnügyi költségek pótmagánvádló által való viselésének a Be. alapján a büntető bíróság által ilyen esetben kógens szabály alapján megállapított kötelezettségére vonatkozó ítéleti rendelkezések is bevonhatóak legyenek ebbe a körbe.

[51] Amint arra fentebb már utaltam, nézetem szerint egy mozaikos megsemmisítés mellett a fennmaradó normaszöveget a bírói gyakorlat – különösen az Alkotmánybíróság jelen döntésében foglalt érvekre való hivatkozás mellett – az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő jogértelmező tevékenység mellett ezután alkotmányosan tölthette volna meg a többségi döntés indokolása szerinti tartalommal.

[52] Másfelől a jogalkotót – amennyiben ezt mégis szükségesnek látja – az általam kívánatosnak tartott megoldás, vagyis az *ex nunc* hatályú mozaikos megsemmisítés elfogadása esetén sem gátolta volna meg semmi abban, hogy (az Alkotmánybíróság jelen döntésében foglaltak szem előtt tartásával) a későbbiekben ugyanúgy tartalmilag megfelelő új szabályozást alkosson, mint a Vht. támadott rendelkezése egészének *pro futuro* hatályú megsemmisítése esetén. Megjegyzem továb-

bá azt is, hogy akár még maga a mozaikos megsemmisítés is megállapítható lett volna *pro futuro* hatállyal is: ebben az esetben az egyedi (vagy akár a tárgyazonos ügyekre nézve általános) alkalmazási tilalom már megállapítható, az érintett(ek) által elszenvedett – indokolatlan – jogsérelem pedig elkerülhető lett volna.

[53] Véleményem szerint tehát bármelyik általam vázolt rendelkező részi megoldás mellett elérhető lett volna az, ami egyébként az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntéseiben bizonyos esetekben kétségtelenül nem garantálható; nevezetesen, hogy az abban rögzített (alkotmányos jelentőségű) joghatás pozitív hozadékai ne csak egy többé-kevésbé távoli időponttól, a jogalkotói beavatkozást követően – tipikusan és potenciálisan más érintettek tekintetében – érvényesüljenek, hanem azok a végül az adott döntés elfogadására vezető alapügy érintettje (és esetleg más hasonló helyzetben lévő érintettek) számára is alkotmányjogi szempontból megnyugtató eredményt hozzanak.

[54] 2. A korábban már több más ügyben kifejtett azon álláspontom okán, amely szerint a XXVIII. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény megfogalmazásából adódóan csak a peres eljárásokra vonatkoztatható, vitathatónak tartom a többségi döntésben foglaltak szerinti megsemmisítést amiatt is, hogy arra ezen alaptörvényi rendelkezés sérelmére alapítottan került sor. Ez a többségi gyakorlathoz képesti megközelítésbeli különbség azonban a jelen ügyben önmagában még nem zárta volna ki részemről egy megsemmisítést tartalmazó döntés támogatását.

[55] A bűnügyi költségek bírói döntésen alapuló megtérítése iránti igény – mint ilyen esetekre nézve végső soron törvényben (Be.) biztosított jog – megítélésem szerint olyan, a jogosultat feltétlenül megillető anyagi-pénzügyi jellegű igény (váromány), amely az alkotmánybírósági gyakorlat szerinti egyes más vagyoni igényekhez hasonlóan tulajdoni védelem alá vonható. A kikényszeríthetőség biztosításának alkotmányosan nem igazolható hiánya, korlátozása ezért álláspontom szerint az indítványban szintén hivatkozott XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme okán is elvezethetett volna a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és – az indítványban megjelölt szövegrész – ezzel összefüggésben történő megsemmisítésére.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/469/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 168. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2022. (X. 19.) AB HATÁROZATA

a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalmának elrendeléséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenes – sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését –, ezért azt megsemmisíti.

2. A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a a Kúria előtt a Kfv.IV.37.144/2022. szám alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. A Kúria felülvizsgálati tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte Kfv. IV.37.144/2022. szám alatt folyamatban lévő, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló perben az eljárást a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján hivatalból felfüggesztette, és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § *b)* pontja alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk

(2) bekezdés *b)* pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.) hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) 2. §-a alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, továbbá mondja ki, hogy az R2. 2. §-a a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv. IV.37.144/2022. számú ügyben nem alkalmazható.

[2] Az indítványozó előadta továbbá, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság az R2. 2. §-ának megsemmisítésére vonatkozó indítvánnyal nem ért egyet, akkor fontolja meg – az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján – az R2. 2. § alkalmazása során azon alkotmányos követelmény megállapítását, hogy a kifogásolt rendelkezés nem alkalmazható akkor, ha a restitúciós eljárás az R2. hatálybalépésekor azért volt folyamatban, mert a hatóság a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidőt túllépte.

[3] 2. Az alapügy lényege és a releváns jogszabályok tartalma az alábbiak szerint foglalható össze.

[4] 2.1. Az alapügy I. rendű, II. rendű és III. rendű felperesei (a továbbiakban együtt: felperesek) magánszemélyek, akik az R1. alapján 2018. szeptember 26. napján kérelmet nyújtottak be a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársasághoz (a továbbiakban: MNV Zrt.) a Szépművészeti Múzeum (a továbbiakban: múzeum) gyűjteményébe tartozó két táblakép kiadása iránt. Az alapügy alperese az állami vagyon kezeléséért felelős építési és beruházási miniszter.

[5] A kérelem benyújtásakor a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kulttv.) 4/A. §-a szerint „[a]z állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben őrzött olyan kulturális javakat, amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró módon nem igazolható, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárás eredményeként térítésmentesen ki kell adni annak a személynek, aki az adott, kulturális javak körébe tartozó tárgyra vonatkozó tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti."

[6] Az R1. a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának részletszabályait tartalmazta, mint a Kulttv. végrehajtási rendelete. Az R1. 4. § (4) és (6) bekezdései részletezték a Kulttv. 4/A. §-át. Előbbi az igénylő számára kedvező döntés feltételeit határozta meg: „Ha az összesítés alapján

megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – 30 napon belül megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról." E szakasz (6) bekezdése pedig az igény elutasításnak feltételeit rögzítette: „Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint az igényelt vagyontárgy állami tulajdona jogszerűen keletkezett és az igénylés idején is fennáll, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – ezt 30 napon belül megállapítja és az igényt elutasítja, továbbá arról az állami tulajdonjog gyakorlóját tájékoztatja."

[7] 2.2. A restitúciós eljárásra vonatkozó jogszabályok az alperes jogelődjének eljárása alatt megváltoztak.

[8] 2019. február 26. napján hatályba lépett az R1.-et hatályon kívül helyező és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezéseket is tartalmazó R2., amelynek 2. §-a szerint az R1. hatályvesztésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat az R2. 3–5. §-a szerint kell lefolytatni. E szakaszokban foglalt rendelkezések közül kiemelendő a 3. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság (a továbbiakban: állami tulajdonjog gyakorlója) az igénylő által előterjesztett okiratokat és egyéb bizonyítékokat megvizsgálja. Ennek során azokat a tényeket és körülményeket veszi figyelembe, amelyek alapján az igénylő tulajdonjoga kétséget kizáróan bizonyítható." Ugyancsak releváns az alapügy vonatkozásában az R2. 4. § (3) bekezdése, amely értelmében „[h]a az összesítés alapján megállapítható, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában *a)* kétséget kizáróan megalapozott, a miniszter 15 napon belül dönt a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásról, vagy *b)* nem megalapozott, a miniszter dönt az igény elutasításáról az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján."

[9] Az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökségvédelemmel összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2019. július 16. napján a Kulttv. 4/A. §-át

úgy módosította, hogy „[á]llami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény, muzeális intézmény alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja".

[10] 2.3. Az alperes a 2020. július 14. napján kelt MHF/305/5 (2020) számú határozatában a felperesek igényét elutasította. Indokolásában megállapította, hogy a felperesek kérelme kétséget kizáró módon nem megalapozott, nem bizonyított, hogy a táblaképek id. Batthyány Iván tulajdonában álltak, továbbá az sem, hogy a táblaképek a múzeumban letétként voltak elhelyezve és a felperesek örökösi jogállása sem volt igazolható.

[11] 2.4. A felperesek keresetükben hivatkoztak arra, hogy az alperes az egyik festmény esetében 1 év 6 hónappal, a másik festmény kapcsán pedig 1 év 6 hónap 3 nappal túllépte az R1. 3. és 4. §-ában meghatározott ügyintézési határidőket. Ha az R1. szerinti ügyintézési határidőket megtartották volna, akkor még az R2. hatálybalépése – 2019. február 26. napja – előtt, az R1. alapján kellett volna a döntést meghozni. Az, hogy az alperes jelentősen túllépte az ügyintézési határidőt, az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés, mert ezzel és az igényérvényesítésüket megnehezítő, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó R2.-vel a perbeli helyzetük terhesebbé vált.

[12] Az alperes védirata szerint a felperesek bizonyítási kötelezettsége az R2. hatálybalépésével nem vált terhesebbé.

[13] Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét elutasította, és megállapította, hogy bár az alperes az ügyintézési határidőt túllépte, az nem hatott ki az ügy érdemére, mert az eljárás elhúzódása miatt a folyamatban lévő eljárásokra is alkalmazandó R2. alapján kellett az alperesnek a felperesek restitúciós igényét elbírálnia, nem alapíthatta a döntését az időközben hatályon kívül helyezett R1. szabályaira. Kifejtette, hogy az R2. 3. §-ának (1) bekezdésében előírt bizonyítási rend, elhagyva az állami tulajdonjog vizsgálatára irányuló rendelkezést, továbbra is azt tette a vizsgálat tárgyává, hogy a felpereseknek az állammal szembeni tulajdoni igénye igazolható-e. Az elsőfokú bíróság szerint az R2. a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazása nem befolyásolta a felperesek eljárásjogi pozícióját, nem tette azt terhesebbé, ezért az ügyintézési határidő túllépése nem hatott ki az ügy érdemére.

[14] 2.5. A felperesek a jogerős ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmükben kifogásolták, hogy a bizonyítási teher megfordítása jogsérelmet okozott

számukra. Ezt arra alapozták, hogy az alperes nem döntött kérelmükről határidőben, az R2. alkalmazása során pedig már nem az államnak, hanem az igénylőnek kell kétséget kizáróan bizonyítania, hogy jogszerű eljárásban szerzett tulajdont, az R1. szabályai szerint elegendő lett volna annak valószínűsítése is. Ezt a bizonyítási teher megfordításaként értékelték.

[15] Az alperes vitatta, hogy az R2. hatálybalépésével terhesebbé vált volna a felperesek helyzete, mert az R1. is hármas bizonyítási kötelezettséget írt elő. Az R1. szerinti eljárásban a felpereseknek bizonyítaniuk kellett a saját tulajdonjogukat, és ehhez képest kellett az állami tulajdon hiányát vizsgálni. A felpereseknek az R1. szerinti eljárásban is csak akkor volt kiadható az általuk igényelt vagyontárgy, ha tulajdonjoguk bizonyított volt. Álláspontja szerint a felperesek alaptalanul állítják, hogy az eljárás elhúzódása megnehezítette volna számukra a bizonyítást, mert szabadon előadhatták észrevételeiket, okirati bizonyítékokat csatolhattak, bizonyítási indítványokat terjeszthettek elő. A bizonyítási teher megfordulásával kapcsolatban hivatkozott arra, hogy a jogalkotó az R1. szabályozását kifejezetten *ex gratia* jelleggel alkotta meg, abból a méltányossági szempontból, hogy a potenciális, igényükért tulajdoni pert nem indított, de magukat tulajdonosnak tekintő személyek a közgyűjteményekben található vitatott tulajdonú kulturális javak birtokbavételét kezdeményezhessék tulajdoni perek nélkül, a tulajdonjogi igényük elbírálását mellőzve.

[16] 3. Az indítvány szerint az R2. 2. §-a sérti a hátrányos visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmát, alkalmazása a Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.

[17] 3.1. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma vonatkozásában az indítvány szerint annak van jelentősége, hogy az igénylő szempontjából az R2. szabályai terhesebbek, mint az R1. rendelkezései voltak, mert míg korábban az állami tulajdon fennállását kellett kétséget kizáróan bizonyítani az állami tulajdonjog gyakorlójának, addig az új szabályok szerint már az igénylőnek kell ugyanilyen bizonyossággal a tulajdonjogát alátámasztani. Az R2. tehát az R1.-gyel ellentétben az igénylés sikeréhez nem a tulajdonosi – illetve örökösi – minőség bizonyítékokkal történő valószínűsítését, hanem annak kétséget kizáró megalapozottságát igényli. Az indítványozó álláspontja szerint a rendes bírósági gyakorlat a kétséget kizáró bizonyítási szint a büntetőjogi bizonyítással azonos bizonyosságot kíván meg. Az indítványozó a fentiek alapján arra a következtetésre jut, hogy az R2. 2. §-ában megfogalmazott átmeneti rendelkezés nem pusztán egy eljárás-

jogi szabály folyamatos ügyekben való alkalmazását írja elő, hanem az eljárás során alkalmazandó, új, a korábbitól eltérő, a korábbinál terhesebb anyagi jogi jellegű feltételek alkalmazását kívánja meg.

[18] Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozással arra is utalt, hogy akkor is megállapítható a visszamenőleges hatályú jogalkotás, ha ugyan a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt, de a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja a múltban létrejött jogviszonyok megítélését.

[19] Mivel egy folyamatban lévő restitúciós ügyben annak megindításakor hatályban lévő szabályok az igénylőre kedvezőbbek voltak, mint az igény elbírálásakor hatályos szabályok, az indítványozó szerint a támadott rendelkezés a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik.

[20] Az indítvány szerint annak is van jelentősége, hogy az alperes az ügyintézési határidőt többszörösen túllépve hozta meg döntését. Álláspontja szerint az R1. szerinti ügyintézési határidő az egyik táblakép tekintetében 2019. február 18. napján, a másik táblakép vonatkozásában pedig 2019. február 19. napján járt le. Az igénylők számára hátrányosabb feltételrendszert tartalmazó, 2019. február 26. napján hatályba lépett R2.-t éppen azért kellett az alapügyben alkalmazni, mert az alperes a jogszabály által előírt határidőt nem tartotta be.

[21] 3.2. Az indítvány szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal ellentétes, hogy az R2. rendelkezéseit alkalmazni kell azon folyamatban lévő ügyekben, amelyekben az ügyintézési határidő túllépése miatt maradt folyamatban az eljárás, mivel ez kiüresíti ezen alapjog részét képező észszerű döntéshez való jogot.

[22] 3.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét azért állította az indítványozó, mert álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés elvonja az ítélkező bíróság azon lehetőségét, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson. Értelmezésében e követelmény sérül akkor, ha a bíróságnak olyan jogszabályt kell alkalmaznia, ami a visszamenőleges hatályú (hátrányos) jogalkotás tilalmába ütközik.

[23] 4. Az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványában kifejtette a szabályozási környezettel és az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját. Utalt arra, hogy az adott esetben ex gratia jellegű szabályozásról van szó, és az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó kulturális értékek védelme az állam feladata. Álláspontja szerint továbbá az új anyagi jogi szabályozási keret nem tette terhesebbé az igénylők helyzetét.

II.

[24] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) 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.”

[25] 2. A Kulttv. restitúciós igény bejelentése és 2019. július 15. napja között hatályos rendelkezése:

„4/A. § Az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben őrzött olyan kulturális javakat amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró módon nem igazolható, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárás eredményeként térítésmentesen ki kell adni annak a személynek, aki az adott, kulturális javak körébe tartozó tárgyra vonatkozó tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti.”

[26] A Kulttv. érintett, 2019. július 16. napja után hatályos rendelkezése:

„4/A. § Állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény, muzeális intézmény alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja.”

[27] 3. Az R1. a restitúciós igény bejelentése és 2019. február 19. napja között hatályos rendelkezései:

„1. § (3) Az igénylőnek a vagyontárgyra vonatkozó tulajdonjogát fennállónak kell tekinteni, ha a vagyontárgy korábbi tulajdonosának tulajdonjogát megfelelő bizonyítékokkal valószínűsíti, feltéve, hogy a korábbi tulajdonoshoz fűződő jog-

utódi minőségét is okirati bizonyítékkal (bírósági vagy közjegyzői határozattal) bizonyítja, ennek hiányában megfelelően valószínűsíti."

„3. § (1) Az 1. § (1) bekezdése szerinti adatbeszerzés az igénylő által benyújtott iratokra, egyéb bizonyítékokra, valamint az adott vagyontárgyat őrző közgyűjtemény rendelkezésére álló adatokra terjed ki.

(2) Az állami tulajdonjog gyakorlója az igény bejelentését követő 3 napon belül megkeresi az érintett közgyűjteményt, amely 30 napon belül szolgáltatja az igénylő, őrzésében lévő vagyontárgyak listáját, az azokra vonatkozó, a kezelésében lévő – továbbá, ha a közgyűjtemény tudomása szerint más közgyűjtemény további bizonyítékokkal rendelkezik, az ezektől beszerzett –, az állami tulajdonjog fennállását bizonyító, vagy az őrzés ettől eltérő egyéb jogcímére vonatkozó iratokat.

(3) Ha az igényt a közgyűjteménynél jelentik be, a közgyűjtemény az állami tulajdonjog gyakorlójának haladéktalanul megküldi az igénylést és az igénylő által előterjesztett bizonyítékokat, valamint az igénynek a közgyűjteményhez történt beérkezésétől számított 30 napon belül szolgáltatja az állami tulajdonjog gyakorlója részére a (2) bekezdésben meghatározott adatokat."

„4. § (1) Az állami tulajdonjog gyakorlójának azokat a tényeket és körülményeket kell feltárnia, amelyek alapján eldönthető, hogy kétséget kizáróan bizonyítható-e, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett, és az állam tulajdonjoga az igénylés időpontjában is fennáll, vagy az más jogcímen és körülmények között került a közgyűjtemény őrizetébe.

(2) Az állami tulajdonjog gyakorlója az 1. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásban a 3. § (1) bekezdésében beszerzett adatokról, valamint az általa kezelt adatokról összesítést készít, amelyet az igény kézhezvételétől számított 63 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) részére megküld. Az összesítésben – a 3. § (1) bekezdésében foglaltakon túl – a vagyontárgy történetére vonatkozóan feltárható szakirodalmi adatok is feltüntethetőek. Ha a megküldés határidejéig a közgyűjtemény nem szolgáltatta az állami tulajdonjog gyakorlója részére a 3. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat és emiatt ezeket nem volt mód az összesítésben szerepeltetni, az ennek tényéről szóló tájékoztatást az állami tulajdonjog gyakorlója az összesítésben feltünteti.

(3) Ha a miniszter az összesítést nem tartja a döntéshozatal megalapozása szempontjából alkalmasnak, illetve elegendőnek, 15 napos határidővel a 3. §, valamint az (1) és (2) bekezdés szerinti adatok kiegészítését írhatja elő.

(4) Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – 30 napon belül megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról.
(5) A visszaadás nem eredményezi a tulajdoni igény eldöntését.
(6) Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint az igényelt vagyontárgy állami tulajdona jogszerűen keletkezett és az igénylés idején is fennáll, a miniszter – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján – ezt 30 napon belül megállapítja és az igényt elutasítja, továbbá arról az állami tulajdonjog gyakorlóját tájékoztatja."

[28] 4. Az R2. 2019. február 26. napja után hatályos rendelkezései:

„2. § A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályvesztésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat a 3–5. § szerint kell lefolytatni."

„3. § (1) A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság (a továbbiakban: állami tulajdonjog gyakorlója) az igénylő által előterjesztett okiratokat és egyéb bizonyítékokat megvizsgálja. Ennek során azokat a tényeket és körülményeket veszi figyelembe, amelyek alapján az igénylő tulajdonjoga kétséget kizáróan bizonyítható.
(2) Az állami tulajdonjog gyakorlója az igény bejelentését követő 10 napon belül megkeresi az érintett közgyűjteményt, továbbá a Magyar Nemzeti Levéltárat, amely 30 napon belül szolgáltatja az igényelt, őrzésében lévő vagyontárgyak listáját, az azokra vonatkozó, a kezelésében lévő – továbbá, ha a közgyűjtemény tudomása szerint más közgyűjtemény további bizonyítékokkal rendelkezik, az ezektől beszerzett –, az állami tulajdonjog fennállását bizonyító vagy az őrzés ettől eltérő egyéb jogcímére vonatkozó iratokat.
(3) Ha az igénylő állampolgárságától való megfosztására és vagyona elkobzására az eljárás során adat merül fel, akkor az állami tulajdonjog gyakorlója az illetékes kormányhivatalt is megkeresi a szükséges okiratok beszerzése érdekében."

„4. § (1) Az állami tulajdonjog gyakorlója az igénylő által előterjesztett okiratokról, valamint egyéb bizonyítékokról és a 3. § (2) és (3) bekezdésében beszerzett adatokról, valamint az általa kezelt adatokról összesítést készít, amelyet az igény kézhezvételétől számított 100 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) részére megküld. Az összesítésben – a 3. §-ban foglaltakon túl – a vagyontárgy történetére vonatkozóan feltárható szakirodalmi adatok is feltüntethetőek. Ha a megküldés határidejéig a közgyűjtemény nem szolgáltatta az állami tulajdonjog gyakorlója részére a 3. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat, és emiatt ezeket nem volt mód az összesítésben szerepeltetni, ennek tényét az állami tulajdonjog gyakorlója az összesítésben feltünteti.

(2) Ha a miniszter az összesítést nem tartja alkalmasnak, illetve elegendőnek a döntés meghozatalához, 30 napos határidővel a 3. §, valamint az (1) bekezdés szerinti adatok kiegészítését írhatja elő.

(3) Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában

a) kétséget kizáróan megalapozott, a miniszter 15 napon belül dönt a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásról, vagy

b) nem megalapozott, a miniszter dönt az igény elutasításáról

az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján.

(4) A (3) bekezdés *a)* pontja szerinti visszaadás nem eredményezi a tulajdonjogi igény eldöntését.

(5) A (3) bekezdés *b)* pontja szerinti döntést követően a vagyontárgy a közgyűjtemény őrzésében marad. Az igény elutasítása nem akadálya annak, hogy az igénylő a vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igényének érvényesítése és a vagyontárgy kiadása iránt a bíróságnál keresetet terjesszen elő."

III.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a)–g)* pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e

az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [9]}.

[30] 2. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglalt formai és tartalmi követelményeknek.

[31] 2.1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll-hatáskörében eljárva jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja meg. E követelménynek – az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésére tekintettel – az R2. 2. §-ával szemben előterjesztett indítvány megfelel.

[32] 2.2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll-eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) üggyel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye […]” (Abv., Indokolás [22]).

[33] Az R2. 2. §-a értelmében az R2.-t a hatálybalépésekor folyamatban lévő hatósági eljárásban alkalmazni kell, ezért annak figyelembevétele és alkalmazása nem mellőzhető közigazgatási határozatot felülvizsgáló perben és az ahhoz kapcsolódó felülvizsgálati eljárásban. Minthogy az alapügy hatósági szakasza folyamatban volt az R2. hatálybalépésekor, azt az alperes jogelődje alkalmazta. Az alperes jogelődjének határozatával szemben előterjesztett kereset nyomán indult közigazgatási perben és az azt követő felülvizsgálati eljárásban is alkalmazandó norma az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezés.

[34] 3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés *b)* pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont].

[35] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. A kezdeményezés e követelménynek is eleget tesz.

[36] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f)* pont], mivel az indítványozó az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kérte a támadott rendelkezések megsemmisítését és egyedi alkalmazási tilalom megállapítását.

[37] A fentiekre tekintettel az indítvány érdemi elbírálásra alkalmas.

IV.

[38] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint megalapozott.

[39] 1. A támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó szerint – többek között – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mert egy folyamatban lévő eljárásban rendel alkalmazni egy olyan normát, ami az eljárás megindítását eredményező restitúciós igény bejelentésekor hatályos jogszabályi környezethez képest az igénylőre nézve hátrányosabb feltételrendszer alkalmazását írta elő.

[40] 2. Az Alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés ezért elsődlegesen az, hogy egy kérelemre indult és folyamatban lévő hatósági ügybe történő olyan jogalkotói beavatkozás, ami az ügyfélre nézve hátrányosabb jogi környezetet teremt, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik-e. Ehhez a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat áttekintése szükséges.

[41] 2.1. „Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elv részét képező jogbiztonság követelményéből vezeti le, elsősorban úgy értelmezve azt, ahogyan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése tartalmazza e tilalmat: »Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.« {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}

Ekképpen az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban az alábbi tesztet munkálta ki: a támadott rendelkezések »a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]}« {35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}. A tesztnek így két eleme van: az első a szabályozás idődimenziójával kapcsolatos, a második a szabályozás hatásával.

A teszt első elemét az Alkotmánybíróság gyakorlata cizellálta, így a testület kimondta azt is, hogy a tekintetben, hogy »valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell« {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324, megerősíti: Indokolás 3331/2018. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [18]}. A teszt második eleméből következően a visszaható hatály tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő *(ad malam partem)* szabályozásra vonatkozik {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]}" {3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [72]–[74]}.

[42] Az előbbiekkel azonosan határozza meg a 8/2022. (V. 25.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) a visszaható hatályú jogalkotás szempontrendszerét: „Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás *per definitonem* nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges

hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet" (Indokolás [19]).

[43] 3. A fentieket a jelen ügyre vonatkoztatva az alábbiak rögzíthetők.

[44] 3.1. Összevetve az R1. szerinti szabályozás egészét és a Kulttv.-nek az alapügy felperesei általi restitúciós igény előterjesztésekor hatályos 4/A. §-át az R2. szerinti szabályozással és a Kulttv.-nek az alapügy alperesének határozathozatalakor hatályos 4/A. §-át, megállapítható, hogy
– a restitúciós igény előterjesztésekor hatályos szabályozás (a továbbiakban: korábbi szabályozás) szerint az igénylőnek az igénylés sikeréhez elegendő volt tulajdonosi, illetve örökösi minőségének valószínűsítése, s az állam kvázi ellenbizonyítása abban az esetben vezethetett az igény elutasítására, ha minden kétséget kizáróan tudta igazolni, hogy az állam tulajdonjoga jogszerűen keletkezett;
– a restitúciós igény elbírálásakor hatályos szabályozás (a továbbiakban: későbbi szabályozás) szerint az igénylés sikeréhez az igénylőnek kétséget kizáróan szükséges bizonyítania tulajdonosi, illetve örökösi minőségét.

[45] Ezt támasztja alá a Kulttv. korábbi szabályozás szerinti 4/A. §-át beiktató az egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvényhez fűzött általános indokolás következő része is: „az ilyen vagyontárgyakkal kapcsolatos tulajdoni igény esetén elsődlegesen az állami tulajdon fennállását kell megvizsgálni, és ha kétség merül fel az állami tulajdon fennállása tekintetében, e tény visszaadási kötelezettséget eredményez. Alapelvi jelentőségű változást eredményez tehát, hogy az állami tulajdonszerzést az ezt állítónak kell minden kétséget kizáróan bizonyítania. A törvény ezért a tulajdoni reparációt azzal mozdítja elő, hogy ha a közgyűjteményekben őrzött, a kulturális javak körébe tartozó tárgy vagy tárgyegyüttes állami tulajdona kétséget kizáró módon nem igazolható, és az arra tulajdoni igényt formáló személy a tulajdonjogát megfelelő módon valószínűsíti, az állami tulajdonjog gyakorlója megállapíthassa az állami tulajdon hiányát, és erre tekintettel a tulajdonosi minőségét kellően meggyőző módon valószínűsítő személynek azt kiadja (visszaadja)."

[46] Figyelembe véve azt, hogy a valószínűség a bizonyosság alacsonyabb fokát jelenti mint a kétséget kizáró bizonyosság, feltétlenül terhesebbé válik az igénylő helyzete, ha a vagyontárgy birtokának megszerzéséhez valószínűsítés helyett

kétséget kizáró bizonyításra köteles. Különösen igaz ez a jelen eljárás tárgyát is képező restitúciós ügyekre, amelyek jellemzően olyan vagyontárgyakra irányulnak, amelyeken az igénylők felmenőinek tulajdonjoga évtizedekkel korábban keletkezett. A korabeli nyilvántartások pontatlanságaira, esetleges ellentmondásaira, valamint a történelem hazánkat is súlyosan érintő, pusztító viharaira tekintettel, amelyek gyakran a még létező nyilvántartásokban is helyrehozhatatlan károkat okoztak, vagy egyenesen azok megsemmisülésével jártak, a tulajdonosi, illetve örökösi minőség kétséget kizáró igazolása az ilyen időbeli távlatokkal nem bíró, „átlagos" ügyekhez viszonyítva kirívóan nehéz feladatot jelent. Döntő jelentősége van ezért az igénylés alapján indult ügy kimenetére annak, hogy az esetleges sikertelen bizonyítás hátrányos következményét az államnak, vagy az igénylőnek kell-e viselnie. Egyértelműen rögzíthető, hogy az a fél van hátrányban, amelyikre a jogalkotó a bizonyítási terhet rója. Lévén, hogy a korábbi szabályozás ilyen terhet az államra, míg a későbbi az igénylőre rótt, az igénylő jogi helyzetére nézve a későbbi szabályozás hátrányosabb, tehát a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos teszt *ad malam partem* eleme fennáll a jelen ügyben.

[47] 3.2. Az R2.-ről az is megállapítható, hogy a kihirdetését (2019. február 25.) követően lépett hatályba (2019. február 26. napján), azaz hatályba léptetése nem visszamenőlegesen történt. Ugyanakkor éppen az R2. támadott 2. §-a rendelkezik akként, hogy a későbbi szabályozást – az R2.-t, illetve ahhoz kapcsolódóan a Kulttv. Módtv.-vel módosított 4/A. §-át – a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell. Ezzel a jogalkotó a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni rendelte a későbbi szabályozást, tehát visszamenőlegesen változtatta meg a múltban létrejött jogviszonyok megítélését. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy ebben az esetben az állam és az igénylő között az igénylési kérelemmel előterjesztett jogviszonyról van szó, amelyben új szabályok alapján rendelte megítélni az igény megalapozottságát a jogalkotó, tehát a jogviszony anyagi jogi tartalmát módosította. Ennélfogva a visszaható hatályú jogalkotással kapcsolatban kimunkált teszt temporális elemével kapcsolatos tilalomba ütközés is megállapítható, így az is, hogy az igénylőre terhesebb R2.-nek a folyamatban lévő ügyekre való alkalmazását előíró, támadott 2. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes.

[48] 4. A perben az alperes kifejtette az R1. és a Kulttv. korábbi időállapota szerinti, az igénylőkre kedvező szabályozásával kapcsolatos álláspontját. Eszerint a kedvezményes rendelkezések *ex gratia* juttatásként értelmezendők, amelyek biztosí-

tására az állam nem köteles, ezért az ilyen jellegű kedvezmény megszüntetéséről is szabadon dönthet. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet következetes álláspontjára, miszerint az *ex gratia* juttatások „jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon" {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [73]}.

[49] A visszaható hatályú jogalkotás tilalma a jogbiztonság elvén keresztül a jogállamiság részét képezi, amely az Alkotmánybíróság töretlen értelmezése szerint az Alaptörvény egyik alapértéke, ekképpen az ezzel ellentétes jogszabály fogalmilag csak önkényes lehet. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy – amint arra a fentebb is idézett Abh. is rámutatott – nem minősül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, s ezen keresztül önkényesnek az, ha egy – különösen *ex gratia* jelleggel biztosított – kedvezményt a jogalkotó megszüntet, de ezt csak a jövőre nézve, a fennálló jogviszonyokat tiszteletben tartva teheti meg (Indokolás [30]).

[50] 5. A Módtv. indokolása és az *amicus curiae* beadvány is hangsúlyozza, hogy a jelen ügy által felvetett alkotmányjogi probléma az állam kulturális örökségvédelmi kötelezettségét is érinti, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alaptörvény P) cikkével kapcsolatos okfejtés érinti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának érvényesülését.

[51] Az Alkotmánybíróság a kulturális javak visszaadására vonatkozó szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló határozatában megállapította, hogy „[a] Módtv. indokolása szerint az indítvánnyal érintett szabályozás megalkotásának egyik indoka az állam kulturális örökségvédelemmel kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettsége volt, amely az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén nyugszik. Eszerint »a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége«. Az Alkotmánybíróság a műemlékvédelemmel összefüggésben kimondta, hogy a »P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi« {3104/2017. (V. 8.) AB hatá-

rozat, Indokolás [37]}. »A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.« {3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [39]}" {3042/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [92]–[93]} Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a szabályozás közérdekkel való összhangját elismerte az idézett határozatában.

[52] A Kulttv. Módtv.-vel módosított 4/A. §-a, valamint az R2. szabályozási koncepciója az Alaptörvény P) cikkéből fakadó állami intézményvédelem szigorúbb érvényesítését – e tekintetben a szabályozás korrekcióját – eredményezi, mint a korábbi szabályozás. Ezt támasztja alá az *amicus curiae* is, amely szerint „[…] az államot az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben lévő műkincsek tekintetében kiemelt jelentőségű intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ebből az következik, hogy az államnak olyan szabályozást szükséges megalkotnia, amely – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával összhangban – csak rendkívüli esetben engedheti meg a műkincsek állami (helyi önkormányzati) gondozásból való kikerülését azok tulajdoni helyzetének tisztázását megelőzően. Álláspontom szerint a[z R2.] kifogásolt rendelkezése a fenti alapelvet hivatott érvényre juttatni […]."

[53] A jogalkotónak nyilvánvalóan lehetősége van arra, hogy általa fontosnak tartott szempontokat átértékeljen a jogalkotás során, akár úgy is, hogy más, Alaptörvényben megfogalmazott értékeket is megjelenítsen vagy – erre vonatkozó kötelezettség hiányában – akár mellőzzön. Mindezek mellett azonban az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az Alaptörvény P) cikkéhez nem rendelhető olyan értelmezés, amely a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának áttörésére adna felhatalmazást, még olyan esetben sem, ha a jogalkotó a P) cikk alapján az őt terhelő kötelezettség tekintetében, a kulturális örökségvédelem szempontjait erősíteni – tehát a vonatkozó intézményvédelmi struktúrát korrigálni – kívánja. Az intézményvédelmi struktúrával kapcsolatos korrekciós törekvés is csak a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának tiszteletben tartásával, a két követelmény összhangját biztosítva érvényesíthető.

[54] Megjegyzi az Alkotmánybíróság: abból, hogy a jogalkotó a Kulttv. 4/A. §-ának Módtv. hatálybalépése utáni szövegváltozatával és az R2.-vel az Alaptörvény P) cikkéből folyó kötelezettség és a birtokrestitúció mellett szóló sajátos történelmi igazságtételi szempontokat nagyobb súllyal értékelte, nem következik a ko-

rábbi szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának megléte vagy hiánya, ennek megítélése nem tárgya a jelen eljárásnak.

[55] 6. Miután az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe való ütközését megállapította, kialakult gyakorlatának megfelelően az indítványozó által állított további alaptörvény-ellenességet – így a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének bekövetkeztét – nem vizsgálta {lásd például: 12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [69]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [57]}.

V.

[56] 1. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványnak helyt adva megállapította, hogy az R2. 2. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta, és ezért azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette, és az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy a megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.

[57] 2. Az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1652/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 168. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2022. (X. 26.) AB HATÁROZATA

a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 95/E. § (2) bekezdését és a 95/F. § (1) bekezdését érintő alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Kúria Kfv. III.37.217/2021/10. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete, valamint a Gazdasági Versenyhivatal VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 95/E. § (2) bekezdését és a 95/F. § (1) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja: a 2017. január 15-e előtt létrejött összefonódások vizsgálatára irányuló eljárásokban, beleértve a megismételt eljárásokat is, nem alkalmazható a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 95/F. § (1) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezés.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete, valamint a Gazdasági Versenyhivatal VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A gazdasági társaság indítványozó jogi képviselője (Ormai, Papp és Társai CMS Cameron McKenna Nabarro Oiswang LLP Ügyvédi Iroda) útján

az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján 2021. augusztus 27-én, az Alkotmánybírósághoz 2021. szeptember 16-án érkezett alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kfv. III.37.217/2021/10. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete, valamint a Gazdasági Versenyhivatal VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve.

[2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló alapügy lényege szerint az indítványozó 2016. szeptember 23-án üzletrész-adásvételi szerződést kötött a céltársasággal, amely szerződés irányítási jogot is biztosított az indítványozó számára a céltársaság felett, ezért a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpvt.) 24. §-a szerinti összefonódás engedélyezése iránti kérelem űrlapon kérte a Gazdasági Versenyhivataltól (a továbbiakban: GVH) az összefonódás engedélyezését.

[3] A GVH 2017. február 20-án kelt, VJ/87-197/2016. számú határozatával megtiltotta az összefonódást a Médiatanács nemleges szakhatósági állásfoglalására hivatkozással. Az indítványozó keresete alapján eljáró elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, azonban a Kúria 2019. december 9-én kelt, Kfv.IV.38.095/2018/10. számú ítéletével hatályon kívül helyezte a GVH határozatát, és új eljárásra kötelezte.

[4] A VJ/8/2020. számú megismételt eljárásban a GVH arra kötelezte az indítványozót, hogy töltse ki a 2017. január 15-én vagy azt követően létrejött összefonódások tekintetében 2018. január 1-jétől alkalmazandó összefonódás-bejelentési űrlapot. A tranzakció részletes bemutatása érdekében a GVH kérte a bejelentési űrlap kitöltési útmutatójának „Részletes piacelemzés" elnevezésű részében található kérdések megválaszolását a tervezett összefonódás által érdemben érintett piacokra, valamint a tervezett tranzakció piaci hatásaira vonatkozóan. Kérte továbbá a GVH az űrlap szerint kötelezően csatolandó mellékletek benyújtását, valamint az indítványozó nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy történt-e módosítás az üzletrész-adásvételi szerződésben. Az indítványozó a GVH-nak benyújtott válaszában közölte, hogy nem egy új összefonódásról van szó, és a kért adatokat az előzményi eljárásban már benyújtotta, előadta továbbá, hogy aránytalanul nagy terhet ró rá a megújult szerkezetű bejelentési űrlap teljes körű kitöltése. Az indítványozó szerint az előzményi eljárásban benyújtottak változatlanul irányadók azzal a technikai különbséggel, hogy az összefonódás végrehajtásának céldátuma praktikus okból egyelőre nem kerül újradefiniálásra. Az indítványozó ezzel összefüggésben vizsgálati kifogást is előterjesztett.

[5] Ezt követően a GVH vizsgálója 2020. június 12-én kelt, VJ/8-21/2020. számú végzésével 20 000 000 Ft eljárási bírságot szabott ki az indítványozóval szemben. A GVH végzése indokolásában megjelölte, hogy az indítványozó a bejelentéses űrlapban nem tért ki a televíziós hirdetési piac általa megjelölt szempontú szegmentációjának kérdéseire, továbbá ilyen bontás mellett nem szolgáltatott sem nézettség, sem árbevétel alapján számított nézettségi adatokat, illetve az érintett piacon elért részesedését árbevétel alapján számítva egyáltalán nem mutatta be. A GVH szerint az indítványozó ezen magatartása megalapozza a tényállás feltárásának meghiúsítására törekvést, illetve az eljárás elhúzását is eredményezte. A GVH szerint az indítványozó válaszának hiányában nem dönthető el egyértelműen az összefonódás tartalma, így az, hogy a céltársaság korábbi portfóliójába tartozó online felületek mint vállalkozásrész megszerzésére kerülne sor, vagy pedig azokat egy új társaságba kívánják kiszervezni. A GVH szerint a tranzakció tartalmának tisztázásáig nem tud intézkedni a Médiatanács szakhatósági állásfoglalásának beszerzése iránt sem. A másodfokon eljáró versenytanács 2020. június 30-án kelt, VJ/8-31/2020. számú végzésével helybenhagyta az elsőfokú, eljárási bírság kiszabásáról szóló végzést.

[6] 2020. június 20-án a céltársaság arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a továbbiakban nem kívánja megvalósítani az összefonódást, ily módon az ügylet meghiúsult.

[7] A GVH 2020. július 31-én megszüntette a megismételt eljárást arra hivatkozással, hogy az összefonódás felei között akarategyezség már nem áll fenn, az eredeti szerződés hatályát vesztette, ezért az eljárás okafogyottá vált.

[8] Az indítványozó keresetet nyújtott be a Vj/8-31/2020. számú, az eljárási bírságról szóló másodfokú hatósági végzés ellen, amelyet az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítéletével elutasított. A Kúria Kfv. III.37.217/2021/10. számú ítéletével hatályában fenntartotta az elsőfokú ítéletet.

[9] A Kúria az eljárási bírság felülvizsgálatára irányuló közigazgatási perben hozott ítéletének indokolása szerint „megváltozott tényállás miatt nem lehet semmisségre hivatkozással a döntést megsemmisíteni azon az alapon, hogy a közigazgatási szerv eltért a bíróság ítéletétől. A megalapozott döntés feltétele a valóságnak megfelelő, releváns tényállás feltárása. A megismételt eljárásban ezért figyelemmel kell lenni a döntés szempontjából jelentőséggel bíró tények megváltozására is, nem létező, valótlan tényre határozat nem alapítható. Szintén nem köti a hatóságot a bírói ítéletben foglalt előírás, ha időközben a jogszabály jellege, vagy kifejezett rendelkezése folytán a megismételt eljárásban már a megváltozott jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni” (kúriai ítélet indokolásának [56]–[57] bekezdése).

[10] A Kúria szerint az indítványozó nem bizonyította azon állítását, hogy vele szemben a bejelentéses fúziós rezsim nem lett volna alkalmazható a Tpvt. 95/E. § (1) és (2) bekezdése alapján. A Kúria érdemben sem adott helyt az indítványozó kifogásainak.

[11] 2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kúria Kfv. III.37.217/2021/10. számú ítélete alaptörvény-ellenes és azt semmisítse meg. Az indítványozó szerint a kúriai ítélet sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, valamint a B) cikk (1) bekezdését.

[12] Az indítványozó kifogásolta, hogy a GVH eleve téves és hatálytalan jogalapon nyugvó követelményeket támasztott vele szemben, illetve ezen követelmények teljesítése ellenére további, előre nem közölt elvárások mentén, bármilyen előzetes figyelmeztetés vagy visszakérdezés nélkül, azonnal a legsúlyosabb jogkövetkezmény alkalmazására került sor.

[13] Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy 2017-ig ún. kérelmes eljárás szolgált az összefonódások engedélyezésére, amelyben az irányítást megszerző vállalkozásnak kérelmezőként kérnie kellett a GVH engedélyét a fúziós küszöbszámokat elérő összefonódás esetén. Ugyanakkor 2017. január 15-étől a fúziós eljárásrend oly módon módosult a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Módtv3.) hatására, hogy a korábbi kérelmes eljárások rendjét felváltotta a bejelentéses eljárások rendje. Az indítványozó előadta, hogy a fúziós bejelentéses eljárásrend bevezetésével a GVH ehhez igazodóan új űrlapokat tett közzé, és a korábbi kérelmes eljárásban használt űrlapok helyett immáron ezen bejelentéses eljárás űrlapjának kitöltésére kötelezi a fúziós küszöbszámot elérő összefonódás közvetlen résztvevőit.

[14] Az indítványozó az új fúziós bejelentéses eljárásrend kapcsán azt kifogásolta, hogy az eredeti ügyében a tranzakciós szerződés 2016. szeptember 23-án kelt, ezért még a régi kérelmes eljárásrend szerint nyújtott be kérelmet 2016. október 14-én a GVH-hoz az összefonódás engedélyezése érdekében. Ugyanakkor a megismételt eljárásra tekintettel a Tpvt. 95/E. § (1) bekezdése értelmében a Módtv3. megállapított rendelkezéseit csak az e rendelkezések hatálybalépését követően létrejött összefonódásokra vonatkozóan kell alkalmazni. A Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése pedig akként rendelkezett, hogy a korábbi kérelmes fúziós eljárásrendet a Módtv3. hatálybalépését megelőzően létrejött összefonódásokra vonatkozó eljárásokban továbbra is alkalmazni kell. Az indítványozó szerint te-

hát esetében a megismételt eljárásban nem lett volna alkalmazható az új fúziós bejelentéses eljárásrend, mivel az összefonódás 2017. január 15-e előtti. Következésképpen az indítványozó szerint a GVH nem kötelezhette volna az új fúziós bejelentéses űrlap kitöltésére sem, amelynek hiányos kitöltésére alapította vele szemben a GVH a 20 millió Ft eljárási bírság kiszabását.

[15] Az indítványozó szerint a GVH visszaható hatályú jogalkalmazást valósított meg tehát azáltal, hogy az új fúziós bejelentéses eljárásrend szerint indította meg a megismételt eljárást. Az indítványozó szerint a GVH ezen eljárása, amelyet a felülvizsgálatot végző bíróságok jóváhagytak, sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint a contra legem jogalkalmazás miatt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését is, illetve a XXVII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogát.

[16] Az indítványozó érdemben is vitatta az eljárási bírság kiszabásának jogszerűségét.

II.

[17] 1. Az Alaptörvény alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni."

„XXVIII. cikk (1) 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."

[18] 2. Az alkotmányjogi panaszban felhívott Tptv. érintett rendelkezései:

„95/E. § (1) E törvénynek a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXI. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv3.) megállapított rendelkezéseit az e rendelkezések hatálybalépését követően létrejött összefonódásokra vonatkozóan kell alkalmazni.

(2) E törvénynek a Módtv3.-mal hatályon kívül helyezett rendelkezéseit az e rendelkezések hatályon kívül helyezését megelőzően létrejött összefonódásokra vonatkozó eljárásokban továbbra is alkalmazni kell."

„95/F. § (1) E törvénynek a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi CXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv4.) megállapított eljárási rendelkezéseit – a (2) bekezdésben írt eltéréssel – az e rendelkezések hatálybalépését követően indult és megismételt eljárásokban kell alkalmazni.
(2) E törvénynek a Módtv4.-gyel megállapított, a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseit
a) az e rendelkezések hatálybalépésekor még el nem rendelt, és
b) az e rendelkezések hatálybalépésekor folyamatban lévő
végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell."

III.

[19] Az indítványozó jogi képviselője a támadott ítéletet 2021. június 17-én vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2021. augusztus 16-án adta postára, így a panasz határidőben előterjesztettnek minősül.

[20] Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek is, tekintettel arra, hogy megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezésként az Abtv. 27. §-át, és az alkotmányjogi panasz a bírósági eljárást befejező bírósági határozattal szemben került előterjesztésre.

[21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseiként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését és a megsemmisíteni kért bírói ítéletet, a Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítéletét.

[22] Az indítványozó indítványkiegészítésében az eljárás megszüntetésével összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmére is hivatkozott, azonban e tekintetben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasz idő előttinek minősül, mert a megszüntető végzés tárgyában jelenleg is folyamatban van az indítványozó által kezdeményezett közigazgatási per, ezért e tekintetben az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételeknek.

[23] Az indítvány azon indítványelemek tekintetében, amelyek esetében az alapjogi sérelem értelmezhető [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdés], tartalmazza az alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírósági döntés megsemmisítésére.

[24] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási perben félként szerepel, így érintettsége fennáll.

[25] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az indítványozónak ki kell merítenie jogorvoslati lehetőségeit. Jelen ügyben a támadott bírósági határozat ellen további jogorvoslatnak nincs helye, így az alkotmányjogi panasz ebben a részében is megfelel a befogadási feltételeknek.

[26] Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának – az Abtv. 29. §-a szerint – további feltétele, hogy a panasz bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. A jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközően hátrányos volt-e az indítványozó számára, hogy az eredetileg kérelmes eljárásrendben benyújtott összefonódás engedélyezése iránti kérelmét utóbb egy másik, bejelentéses eljárásrend szerint bírálta el a GVH.

[27] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszt 2022. március 8-ai ülésén befogadta.

IV.

[28] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát tekintette át.

[30] „Magyarország független, demokratikus jogállam" [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmát értelmezi.

[31] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az *ad malam partem* visszaható hatály tilalma elsősorban a normaalkotással szemben megfogalmazott elvárás, hiszen a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott azon tilalom adja, mely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kö-

telezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé" {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [15]}.

[32] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rögzített gyakorlata szerint „[a] jogállamiság [B) cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. […] a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]} Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk)" (Indokolás [106]).

[33] Az Alkotmánybíróság 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban egyrészt megerősítette az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban tett megállapításait, másrészt további megállapításokat tett: „Az Alkotmánybíróság határozatban rendelkezett a korábbi alkotmánybírósági határozatok felhasználhatósága ügyében {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]}. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. […] Így az Alkotmánybíróság utal egy korábbi döntésében megfogalmazott álláspontjára, és ezt jelen ügyben is irányadónak tekinti. E szerint »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.« [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305.] […] Nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság […]

azt a szabályozást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is, azaz a módosító szabály hatálybalépésekor jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben építésügyi bírság kiszabását kötelezővé tevő új szabályozás alkalmazását rendelte el (azonnali hatály)" (Indokolás [11]–[13]).

[34] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a] Jat. [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény] 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel" (Indokolás [18]). Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő *(ad malam partem)* jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[35] Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos gyakorlata alapján a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást" {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]; 35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]}.

[36] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy alaptörvény-ellenesség nemcsak visszaható hatályú jogalkotással, hanem a jogszabály visszamenőleges alkalmazásával összefüggésben is felvethető, ha a jogviszony vagy a jogvita létrejöttekor még nem létező – vagy nem hatályos – előírás alapján bírálnak el egy ügyet {3074/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [40]; 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [25]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[37] Az Alkotmánybíróság 3154/2019. (VII. 3.) AB határozatában kifejtette, amennyiben az eljáró bíróság a vizsgált időszakban még nem létező jogszabályi kötelezettség megkövetelésével, azaz az elbírált időszakban még nem hatályos jogszabály alkalmazásával dönt a kérelmező számára hátrányosan a kártalanítási igényről, abban az esetben ezzel a jogértelmezéssel megsérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát (Indokolás [37]–[39]).

[38] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközőnek ítélte, amikor a bíróságok a speciális hatályba léptető rendelkezést figyelmen kívül hagyták {3295/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [25]–[32]; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [45]}.

[39] Az Alkotmánybíróság a 3221/2019. (X. 11.) AB határozatban megállapította, hogy az eljáró bíróság „az elbírált időszakban még nem hatályos jogszabálynak az alkalmazásával döntött az indítványozó számára hátrányosan a kötbér megfizetésére vonatkozó igényről. A bírósági döntés tehát a vizsgált időszakban még nem létező jogszabályi kötelezettség megkövetelésével olyan körülményt értékelt a bizonyítási eljárás során az indítványozó terhére, amelyet az indítványozó 2009. január 30. napját megelőzően nyilvánvalóan nem vehetett figyelembe. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált bírósági döntés megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság elvének részét képező visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát" (Indokolás [24]).

[40] Az Alkotmánybíróság egy versenyjogi ügyben az érintett szabályozás átmeneti rendelkezésével összefüggésben megállapította, hogy „a Ket. hatályos rendelkezései alkalmazásakor a jogállamiság elvére figyelemmel kell eljárnia a jogalkalmazónak" {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [102]}. Ezen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az eljáró bíróságok végzései „sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését […], mivel a hatályos Pp.-re és Ket.-re alapította döntését és visszaható hatállyal alkalmazta azok rendelkezéseit a végrehajtás felfüggesztése jogkövetkezményeinek megállapítása és a késedelmi pótlék felszámítása tekintetében" {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [117]}.

[41] Az Alkotmánybíróság fent idézett gyakorlata értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkalmazás sérelme abban az esetben állapítható meg, amennyiben a visszaható hatályú jogalkalmazás az indítványozóra nézve hátrányos {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [117]; 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]; 3221/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [24]}, illetve az speciális hatályba léptető rendelkezés figyelmen kívül hagyásával történik {3295/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [25]–[32]; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [45]}.

[42] Azon kérdés megválaszolása, hogy a jelen ügyben megvalósult-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme, szükségessé teszi a régi kérelmes és az új bejelentéses fúziós rezsim összevetését, különös tekintettel az eljárási bírság kiszabhatóságára.

[43] 2. Az összefonódások ellenőrzése a modern versenyjogi szabályozás szerves része, egy speciális ún. ex ante hatósági kontroll, hiszen az összefonódást még annak végrehajtása előtt ellenőrzi a versenyhatóság, ily módon a szó szoros értelmében vett jogsértést a fuzionáló vállalkozások nem követnek el ezen ügytípusban, e tekintetben tehát a bizonyítási eljárás sokkal inkább épül az ügyfélnyilatkozatokra, közgazdasági elemzésekre, piacvizsgálatra, mint a hagyományos, jogsértések gyanúját vizsgáló, ún. ex post hatósági eljárásokban.

[44] Versenyjogi értelemben az összefonódás lényegében azt jelenti, amikor két vagy több önálló vállalkozásnak, vagy egyéb gazdasági egységnek közös lesz a tulajdonosa, illetve közös irányítás alá kerül. Hangsúlyozandó, hogy az összefonódás és az irányításszerzés versenyjogi és társasági jogi fogalmai nem azonosak. A hazai fúziós jog a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 1991. január 1-jei hatálybalépésével jött létre, majd 1997. január 1-jével a Vtv.-t felváltó Tpvt. hatálybalépésével már az uniós jogrendhez is igazodott, hiszen a Tpvt. fúziós szabályainak megalkotása során a jogalkotó figyelemmel volt a Tanács a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK rendeletére. E rendeletet 2004. január 20-án felváltotta, az azóta is hatályban lévő, a Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

[45] A 2017. január 14-ig hatályban volt régi kérelmes fúziós rezsim és a 2017. január 15-e óta hatályos új bejelentéses fúziós rezsimben közös, hogy mindkét rezsim alatt volt lehetőség az ún. prenotifikációs eljárás kezdeményezésére, amely lényegében egy, a formális hatóság eljárást megelőző eljárás, amely arra szolgál, hogy a fúziós kérelem/összefonódás-bejelentés benyújtását megelőzően az érintett vállalkozások előzetes egyeztetést kezdeményezhetnek a GVH-nál a már elhatározott összefonódás hatósági elbírálásához szükséges adatok, iratok körének tisztázása érdekében. A régi kérelmes rezsim alatt a Tpvt. 69. §-a, majd 2017. január 15-től a Tpvt. 43/L. §-a szabályozza a prenotifikációs eljárást, amely nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak, illetve az összefonódás-bejelentési eljárásnak sem.

[46] Közös továbbá mindkét fúziós rezsimben, hogy a Tpvt. 33/A. § (3) bekezdése értelmében a GVH „eljárásaiért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj teljes összege a Gazdasági Versenyhivatal saját bevétele, amelyet a Gazdasági Versenyhivatal a működésével kapcsolatos kiadások fedezésére használ fel. Az előző évi bevételeiből származó maradványt a Gazdasági Versenyhivatal a következő években a feladatai teljesítésére felhasználhatja."

[47] Az 1997. január 1-jétől hatályos kérelmes fúziós rezsim alapján a magyar fúziós árbevételi küszöbszámok elérése esetén az összefonódáshoz összeolvadás, illet-

ve beolvadás esetén az összefonódás közvetlen résztvevői, egyéb esetekben a közvetlen irányítást vagy a vállalkozásrészt megszerző volt köteles engedélyt kérni a GVH-tól igazgatási szolgáltatási díj megfizetése mellett. A fúziós engedély iránti kérelmet a Tpvt. 68. § (2) bekezdése értelmében a GVH által közzétett formátumú, megfelelően kitöltött összefonódási kérelem űrlapon kellett benyújtani. A kérelemnek az ügy elbírálásához szükséges valamennyi tényt, adatot tartalmaznia kellett, és ahhoz csatolni kell az űrlapban megjelölt iratokat.

[48] A kérelmes fúziós eljárási rezsimben ún. bejelentési szak lényegében nem létezett, mivel a kérelem benyújtásával rögtön megindult a versenyfelügyeleti eljárás a Tpvt. 67. § (1) bekezdése értelmében. Megjegyzendő, hogy fúziós ügyekben a bejelentési szak csak olyan esetben volt elképzelhető a kérelmes fúziós rezsim alapján, amennyiben egy összefonódáshoz elmulasztották a GVH engedélyét kérni, és az engedélykérés elmulasztását sérelmező ezen jogsértés gyanúját bejelentésben vagy panaszban jelezte a GVH felé a Tpvt. 43/G–43/I. §-ai alapján, azonban a bejelentési szak ebben az esetben sem képezte a versenyfelügyeleti eljárás részét, hiszen bejelentési szakban a GVH nem jogosult érdemi vizsgálatot folytatni, a bejelentési szak lényegében csak arra szolgált, hogy a GVH kellően valószínűsítse, hogy a jelzett versenyprobléma kapcsán szükséges-e a versenyfelügyeleti eljárás megindítása, amelynek keretében elvégezhető az érdemi vizsgálat. A gyakorlatban elenyésző esetben került sor fúziós ügyben az engedélykérés elmulasztását sérelmező bejelentés benyújtására. A régi kérelmes fúziós rezsim alatt az engedélykérés elmulasztása miatt benyújtható bejelentés jogintézménye azonban egyáltalán nem feleltethető meg az új fúziós rezsim szerinti összefonódás-bejelentés jogintézményének, hiszen a két bejelentésnek teljes más a rendeltetése.

[49] Mindazonáltal a jelen ügyben egyáltalán nem került sor bejelentés benyújtására az alapügyben, mivel az indítványozó önként, határidőben benyújtott kérelmében kérte az összefonódás engedélyezését, így rögtön versenyfelügyeleti eljárás indult a régi fúziós rezsim alapján.

[50] A kérelmes fúziós rezsim alapján az engedély iránti kérelmet a nyilvános ajánlati felhívás közzétételének, a szerződés megkötésének vagy az irányítási jog megszerzésének időpontjai közül a legkorábbitól számított 30 napon belül kellett benyújtani. 2017. január 14-ig a magyar fúziós eljárási rezsim értelmében a GVH az ügyfél kérelmére indított versenyfelügyeleti eljárást, amelyet attól függően egyszerűsített versenyfelügyeleti eljárásban (a szakzsargonban használatos elnevezéssel ún. I. fázisú) vagy teljes körű versenyfelügyeleti eljárásban (a szakzsargonban használatos elnevezéssel ún. II. fázisú) folytatott le, hogy a Tpvt. 30. § (2) bekezdése alapján a vizsgált összefonódásról megállapítható volt-e, hogy

nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon, különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként. A kérelmes fúziós rezsim alapján a GVH a Tpvt. 72. § (3) bekezdése alapján tehát minden olyan esetben teljes körű eljárásban bírálta el az összefonódást, amennyiben a Tpvt. 30. § (2) bekezdése nem volt alkalmazható. A kérelmes fúziós rezsimhez tartozó, az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól szóló, a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2014. számú közleménye (a továbbiakban: régi fúziós eljárási közlemény) akként foglalt állást, hogy teljes körű versenyfelügyeleti eljárásban vizsgálja az összefonódást, „ha: *a)* az összefonódás a Tpvt. 30. § (7) bekezdése alapján megtiltásra kerül, vagy *b)* az engedélyhez feltétel vagy kötelezettség előírása kapcsolódik [Tpvt. 30. § (3) bekezdés], kivéve, ha a versenyprobléma könnyen azonosítható, és egyszerű annak megítélése, hogy milyen feltétellel orvosolható, valamint *ba)* a beadott kérelem már tartalmazza a kérelmező által előre látott és nem vitatott versenyproblémához kötődő vállalást; és *bb)* a vállalások mellett teljesülnek az egyszerűsített eljárás feltételei."

[51] Az egyszerűsített (I. fázisú) és a teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárás között tehát az volt a fő különbség, hogy a versenyt jelentős mértékben várhatóan nem csökkentő összefonódásokat, illetve az összefonódás résztvevői által felajánlott vállalásokkal könnyen orvosolható versenyproblémák azonosítása esetén a GVH I. fázisú versenyfelügyeleti eljárásban engedélyezte az összefonódást. Míg a verseny várhatóan jelentős csökkenését eredményező összefonódásokat, köztük azokat, amelyek az összefonódás megtiltásával zárulnak, minden esetben teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárásban bírálta el a GVH.

[52] Az egyszerűsített (I. fázisú) és a teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárásokban eljárásjogi szempontból közös volt, hogy mindkét esetben érdemi vizsgálatot folytatott a GVH, amely során a Tpvt. tényállás tisztázására vonatkozó és a Tpvt. 44. §-a alapján alkalmazandó, 2017. december 31-ig hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezéseit is alkalmazhatta a bizonyítási eljárás során.

[53] A kérelmes fúziós rezsim alatt az egyszerűsített (I. fázisú) és a teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárás között – a fentieken túl – az ügyintézési határidőben és az igazgatási szolgáltatási díjban volt különbség. A Tpvt. 63. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján az egyszerűsített (I. fázisú) versenyfelügyeleti eljárás ügyintézési határideje 30 nap volt, amelyet egy alkalommal 20 nappal lehetett meghosszabbítani [Tpvt. 63. § (5) bekezdés *d)* pont], míg a teljes körű (II. fázisú) ver-

senyfelügyeleti eljárás ügyintézési határideje 4 hónap volt [Tpvt. 63. § (3) bekezdés], amelyet egy alkalommal legfeljebb 2 hónappal lehetett meghosszabbítani [Tpvt. 63. § (5) bekezdés *e)* pont]. További különbség volt a két versenyfelügyeleti eljárás között, hogy az egyszerűsített (I. fázisú) versenyfelügyeleti eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj összege 4 millió Ft volt [Tpvt. 62. § (1) bekezdés *b)* pont], míg a teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj összege 16 millió Ft volt [Tpvt. 62. § (1) bekezdés *a)* pont]. Amennyiben a versenyfelügyeleti eljárás I. fázisúból alakult át II. fázisúvá, értelemszerűen a már megfizetett 4 millió Ft-on felül csak további 12 millió Ft-ot kellett befizetnie a kérelmezőnek.

[54] A 2016. január 1-jével hatályba lépett, közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosítás a GVH fúziós eljárásait is érintette, mivel a Tpvt. 44. § (1) bekezdése alkalmazandó Ket. 29. § (1b) bekezdése szerinti ún. sommás eljárásokban, így a GVH által folytatott kérelemre induló I. fázisú fúziós eljárásokban 8 napon belül kellett döntést hoznia a hatóságnak, ugyanakkor a sommás eljárásban alkalmazhatók voltak a tényállás tisztázására vonatkozó Tpvt.- és Ket.-rendelkezések, és a sommás eljárás maga is versenyfelügyeleti eljárásnak minősült.

[55] A Módtv3. vezette be 2017. január 15-ei hatállyal az összefonódás-bejelentési fúziós rezsimet a Tpvt. 43/J–43/N. §-aival, amely a korábbi ún. kérelmes rezsimet váltotta fel.

[56] Az új bejelentéses fúziós rezsim lényege, hogy az egyszerűsített (I. fázisú) és a teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárás megindítását minden esetben megelőzi az összefonódás-bejelentési eljárás, amely nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak, lényegében arra szolgál, hogy a korábbi ún. sommás eljáráshoz hasonlóan 8 napon belül bírálja el a GVH azon összefonódásokat, amelyek esetében nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését. Az összefonódás-bejelentéses eljárás esetén fizetendő igazgatási szolgáltatási díj 1 millió Ft [Tpvt. 43/M. § (1) bekezdés], az ügyintézési határideje pedig 8 nap [Tpvt. 43/N. § (1) bekezdés].

[57] A Tpvt. 67. § (4) bekezdése alapján a GVH a bejelentett összefonódás vizsgálatára akkor indít versenyfelügyeleti eljárást, ha: *a)* az összefonódás-bejelentésben foglaltak alapján nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését, vagy *b)* az összefonódás-bejelentés nem felel meg a Tpvt. 43/J. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek vagy – a Tpvt. 24. § (1) bekezdés szerinti összefonódás esetén – a médiaszolgáltatásról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 171. §-a alapján be kell szerezni a Médiatanács szakhatósági

állásfoglalását, és nem áll rendelkezésre a Médiatanács olyan előzetes szakhatósági hozzájárulása, amely az összefonódást feltétel és kötelezettség előírása nélkül engedélyezi. A versenyfelügyeleti eljárás megindításának részletes szempontrendszerét az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság" feltételéről szóló, a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye (a továbbiakban: új fúziós eljárásindítási közlemény) tartalmazza. A Tpvt. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mely esetében állapítható meg a Tpvt. 67. § (4) bekezdésének *a)* pontja szerinti azon feltétel fennállta, miszerint nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését. A fenti körbe tartozó összefonódások körének meghatározása – az új fúziós eljárásindítási közlemény értelmében – a GVH mérlegelési jogkörébe tartozik. A megindított versenyfelügyeleti eljárás teljes körűvé nyilvánításának a Tpvt. 69. §-a szerinti feltétele megegyezik a versenyfelügyeleti eljárás indításának a Tpvt. 67. § (4) bekezdésének *a)* pontja szerinti feltételével, amely szerint „nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését".

[58] A versenyfelügyeleti eljárás ügyintézésének határidejét, illetve a fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét befolyásolja, hogy a versenyfelügyeleti eljárást egyszerűsített (I. fázisú) vagy teljes körű (II. fázisú) eljárás keretében folytatja le a GVH. Az egyszerűsített eljárás esetében az ügyintézési határidő az összefonódás-bejelentés beérkezésétől számított harminc nap [Tpvt. 63. § (2) bekezdés *e)* pont], amely határidő húsz nappal meghosszabbítható [Tpvt. 63. § (9) bekezdés *d)* pont], az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj pedig 3 millió Ft [Tpvt. 62. § (1) bekezdés *b)* pont]. A teljes körű eljárásban történő elbírálás esetében a rendelkezésre álló határidő az összefonódás-bejelentés beérkezésétől számított négy hónap [Tpvt. 63. § (2) bekezdés *d)* pont, Tpvt. 63. § (3) bekezdés], amely határidő két hónappal meghosszabbítható [Tpvt. 63. § (9) bekezdés *c)* és *f)* pont], az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj pedig 15 millió Ft [Tpvt. 62. § (1) bekezdés *a)* pont].

[59] A Módtv3. indokolása szerint az új fúziós rezsim „tartalmát tekintve megegyezik az Európai Bizottság által alkalmazott, a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet 6. cikkében rögzített eljárási renddel. Az összefonódás kérelmezési rendszerről az összefonódás-bejelentési rendszerre való áttérés egyben azt is jelenti, hogy a kérelemhez kapcsolódó sommás eljárás szabályai az összefonódások engedélyezése esetében értelemszerűen nem

lennének alkalmazhatók. Az olyan összefonódás-bejelentések esetében azonban, amelyek alapján az összefonódás az előzőek szerint nyilvánvalóan aggálymentesen végrehajtható, a GVH-nak a törvény szerint erről a sommás eljárás határidejével megegyező 8 napos határidőn belül kell tájékoztatni a bejelentőt, ami lényegesen kevesebb, mint a jelenlegi 30 napos határidő. Annak érdekében, hogy az új rendszer versenyfelügyeleti eljárás indítása esetén se növelje az összefonódás elbírálásának jelenlegi 30 napos (illetve az összefonódás piaci hatásainak teljes körű vizsgálata esetén négy hónapos) ügyintézési határidejét, az összefonódás-bejelentés nyomán indult eljárás esetében a fenti határidők nem a vizsgálat elrendelésével, hanem az összefonódás-bejelentés megtételével indulnak."

[60] A Módtv3. indokolása értelmében tehát a bejelentéses fúziós rezsim bevezetésének oka az Európai Bizottság eljárásaihoz való közelítés, illetve az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 41. §-a szerinti sommás eljárás szabályainak bevezetésének elkerülése volt.

[61] A Tpvt. 43/J. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az összefonódás-bejelentést a GVH által közzétett bejelentési űrlapon kell megtenni. Tekintettel arra, hogy ezen összefonódás-bejelentési űrlap alkalmazását a Módtv3. iktatta be, a Tpvt. 95/E. § (1) bekezdése értelmében e rendelkezés hatálybalépését követően létrejött összefonódásokra vonatkozóan kell alkalmazni.

[62] A Tpvt. 43/K. § (1) bekezdése egyértelműsíti továbbá, hogy az összefonódás-bejelentés elintézése nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak. A versenyfelügyeleti eljárásra vonatkozó rendelkezéseket egyebekben a Módtv3. annyiban érintette, hogy a korábbi kérelmes eljárás megszűnésével összefüggésben az engedélyezés iránti kérelemre utalások hatályon kívül helyezésre kerültek, illetve anyagi jogi változásként felemelte a jogalkotó a fúziós küszöbszámokat és a végrehajtási tilalom megsértésére külön eljárásban történő vizsgálatot írt elő.

[63] A Módtv3. 14. §-a mindazonáltal az eljárási bírság kiszabásáról szóló Tpvt. 61. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés léptette: „Eljárási bírság szabható ki továbbá az ügyféllel szemben, ha az irányításkorlátozó előírást megszegi, valamint ha az összefonódás-bejelentésben lényeges tényt elhallgatott vagy nem a valóságnak megfelelően közölt, és utóbb ezért került sor a versenyfelügyeleti eljárás megindítására."

[64] Az Ákr. hatálybalépésével indokolttá vált a Tpvt. eljárásjogi rendelkezéseinek felülvizsgálata, ezért a Módtv4.-vel módosította a Tpvt. fúziós eljárásrendre vonatkozó szabályait is. A Módtv4. által, 2018. január 1-jei hatállyal bevezetett módosítások átmeneti rendelkezése a Tpvt. 95/F. §-a, amely a Tpvt. 95/E. §-át nem helyezte hatályon kívül. A Tpvt. 95/F. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy

a módosításokat az „e rendelkezések hatálybalépését követően indult és megismételt eljárásokban kell alkalmazni."

[65] A Módtv4. mindazonáltal nemcsak az Ákr. hatálybalépése miatt szükségessé vált korrekciókat végezte el, hanem az eljárási bírság kiszabásáról szóló Tpvt. 61. §-át is módosította. A Módtv4. 36. §-ához fűzött indokolása szerint „[a] törvény a Tpvt. eljárási bírságra vonatkozó szabályait kiegészíti az eljárási kötelezettség önhibából történő megszegésére vonatkozó új bírságolási okkal. […] Az összefonódás-bejelentésben a versenyhatóság félrevezetésének szankciója a jövőben nem eljárási bírság, hanem a Tpvt. 78. § (1) bekezdésének e) pontja alapján, az ennek megállapítására indított versenyfelügyeleti eljárásban kiszabható érdemi bírság. […] A törvény egyértelművé teszi továbbá, hogy napi összegű, a teljesítésre ösztönző eljárási bírság csak még nem teljesített eljárási kötelezettséghez kapcsolódóan szabható ki, egyébként az eljárási kötelezettség megsértését egy összegben kell szankcionálni. Hatályon kívül helyezésre kerül az a rendelkezés, amely az eljárási bírságot kiszabó végzést a kötelezett javára egyfajta méltányossági jogkörben is módosíthatóvá vagy visszavonhatóvá tette, mivel nem határozhatóak meg olyan objektív szempontok, amelyek mentén a méltányossági jogkör alkotmányossági garanciákkal övezve lenne gyakorolható."

[66] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Módtv4. átmeneti rendelkezése (Tpvt. 95/F. §) nem helyezte hatályon kívül a Tpvt. 95/E. §-át, amely a Módtv3. átmeneti rendelkezése. A Módtv3. vezette be az összefonódás-bejelentés jogintézményét, illetve az összefonódás-bejelentési űrlap kötelező alkalmazását. Tekintettel arra, hogy a Módtv4. és a Tpvt. 95/F. §-a egyáltalán nem tartalmazott rendelkezést a régi fúziós rezsim vonatkozásában, illetve nem is helyezte hatályon kívül a Tpvt. 95/E. §-ának (2) bekezdését, amelynek értelmében a régi kérelmes fúziós rezsimre vonatkozó rendelkezéseket, „az e rendelkezések hatályon kívül helyezését megelőzően létrejött összefonódásokra vonatkozó eljárásokban továbbra is alkalmazni kell", nem állapítható meg, hogy a Tpvt. 95/F. § (1) bekezdése lex specialisként felülírta volna a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdését.

[67] A jelen ügyben első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék a Tpvt. 95/E. §-át oly módon értelmezte, hogy nem fogadta el az indítványozó azon kifogását, hogy a GVH jogszabálysértő és alaptörvény-ellenes módon kötelezte az új fúziós rezsim szerinti összefonódás-bejelentés űrlap kitöltésére, amely az eljárási bírság kiszabását eredményezte vele szemben (Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete indokolásának [22] bekezdése). A Kúria ítéletében az elsőfokú bíróság ezen jogértelmezését hatályában fenntartotta, az indítványozó ér-

velésének bizonyítatlanságára hivatkozott (Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete indokolásának [65] bekezdése).

[68] Tekintettel arra, hogy a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése nem az eljárásindítás, illetve a megismételt eljárás megindulásának időpontjához, hanem az összefonódás létrejöttének időpontjához köti az alkalmazandó fúziós rezsimet, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás sérelme nem állapítható meg a jelen ügyben. Amennyiben a Tpvt. 95/F. § (1) bekezdése esetében az Alkotmánybíróság elfogadná a GVH és az eljáró bíróságok azon értelmezését, miszerint ezen átmeneti rendelkezés jelöli ki az alkalmazandó fúziós rezsimet egy, e törvény hatálybalépése előtt létrejött összefonódás tekintetében, a visszaható hatályú jogalkotás esete állna fenn.

[69] Kiemelendő azonban, hogy az alkalmazandó fúziós rezsim kijelöléséről a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése rendelkezik, e tekintetben a Tpvt. 95/F. § (1) bekezdése nem releváns, hiszen a Módtv4. egyáltalán nem rendelkezett a fúziós rezsimek közötti választásról, nem is rendelkezhetett, hiszen a Módtv4. – szemben a Módtv3. rendelkezéseivel – nem vezetett be új fúziós rezsimet, hanem a Módtv3. által bevezetett új bejelentéses fúziós rezsim Ákr.-rel való kompatibilitását volt hivatott megteremteni.

[70] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a Tpvt.-nek „a Módtv3.-mal hatályon kívül helyezett rendelkezéseit az e rendelkezések hatályon kívül helyezését megelőzően létrejött összefonódásokra vonatkozó eljárásokban továbbra is alkalmazni kell". A Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése nem tesz különbséget az alap- és a megismételt eljárások között, hanem valamennyi összefonódásra vonatkozó, így a megismételt eljárásra is irányadó átmeneti rendelkezés.

[71] Következésképpen a 2017. január 15-e előtti, a Módtv3.-mal hatályon kívül helyezett ún. kérelmes fúziós rezsim alkalmazandó a 2017. január 15-e előtt létrejött összefonódásokra, mivel az indítványozó által kérelmezett összefonódás létrejöttének dátuma 2016. szeptember 23-a, hiszen ekkor kötött üzletrész-adásvételi szerződést az indítványozó és a céltársaság, az indítványozó ügyére a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése alapján a megismételt eljárásban is a régi, kérelmes fúziós rezsim vonatkozik. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a magyar jogrendszerben nem szokatlan megoldás, hogy az új eljárási kódex hatálybalépését követően, azzal párhuzamosan még a régi eljárásrend szerint folynak az eljárások, akár több év elteltével is, példának okáért a régi polgári perrendtartás alapján napjainkban is vannak még folyamatban lévő perek. A jelen ügyben a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdése lényegében azt jelenti, hogy a 2017. január 15-e előtt létrejött összefonódások esetén az eljárást a régi eljárásrend, tehát a Tpvt. akkor hatályos szabályai és a Ket. alapján kell lefolytatnia a hatóságnak.

[72] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a GVH és az eljáró bíróságok a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdését figyelmen kívül hagyva, a Tpvt. 95/F. §-ának alkalmazásával visszaható hatállyal alkalmazták a 2017. január 15-étől hatályos, új bejelentéses fúziós rezsimet az indítványozó és a céltársaság 2016. szeptember 23-án kelt üzletrész-adásvételi szerződésével elhatározott összefonódására.

[73] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ugyanakkor a visszaható hatályú jogalkalmazás csak abban az esetben ütközik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, amennyiben az az indítványozó számára hátrányosabb, ad malam partem jogalkalmazást eredményez. A továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával alkalmazott új fúziós rezsim, illetve az az alapján kiszabott eljárási bírság szabályozása hátrányosabb helyzetbe hozta-e az indítványozót a megismételt eljárásban.

[74] Az Alkotmánybíróság szerint hátrányként azonosítható, hogy az indítványozónak ki kellett töltenie a megismételt eljárásban az összefonódás-bejelentési űrlapot, amelyet a Módtv3. 9. §-ával beiktatott Tpvt. 43/J. § (1) bekezdése tett kötelezővé. Következésképpen az indítványozóval szemben az új bejelentéses rezsim már önmagában azzal a hátránnyal járt, hogy újból ki kellett töltenie az űrlapot, amelyet más szempontrendszer szerint már megtett az alapeljárásban. Amennyiben a GVH a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdésének alkalmazásával folytatta volna le a megismételt eljárást, akkor a 2017. január 14-ig hatályos Tpvt. 68. § (2) bekezdése által előírt űrlap kitöltését tette volna kötelezővé, amelynek az indítványozó már az alapeljárásban eleget tett. Ráadásul az alapeljárásban a GVH megfelelőnek ítélte az űrlap indítványozó általi kitöltését, hiszen semmilyen módon nem szankcionálta az indítványozót ezzel összefüggésben. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a versenyhatóság nem lett volna jogosult a tényállás tisztázására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni a megismételt versenyfelügyeleti eljárásban, ekként a Tpvt. alapján adatkérő végzésben is rákérdezhetett volna azon információkra, amelyek álláspontja szerint szükségesek a tényállás megfelelő tisztázásához. Megjegyzendő, hogy a fúziós űrlap nemcsak jogi, hanem az adott érintett piachoz köthető speciális piacismereteket is igényel, ezért annak kitöltése időigényes, komplex feladat még jogi képviselők számára is. A fúziós űrlap más szempontrendszer szerint történő kitöltésének újabb előírása tehát az indítványozó számára időigényes és költséges kötelezettséget jelentett, amely hátrányosabb helyzetet eredményezett a számára, mintha a régi kérelmes rendszer szerinti eljárás folyt volna vele szemben. E vonatkozásban nem lehet eltekinteni attól, hogy az új összefonódás-bejelentési űrlap GVH által nem megfelelőnek ítélt kitöltése vezetett végső soron az indítványozóval szemben eljárási bírság kiszabásához.

[75] Ezen túlmenően az új fúziós eljárásrend alkalmazása a megismételt eljárásban azért is hátrányos helyzetbe hozta az indítványozót, mert a megismételt eljárást megindító végzés tanúsága szerint „úgy döntött […], hogy a Gazdasági Versenyhivatal a Kúria ítéletét tekinti összefonódás bejelentésnek". Azáltal, hogy a GVH a megismételt eljárásban a Kúria ítéletét tekintette összefonódás-bejelentésnek, és az új bejelentéses fúziós rezsim szerint folytatta le a versenyfelügyeleti eljárást, lényegében megfosztotta az indítványozót az alapeljárásban őt megillető kérelmezői státuszától. A régi kérelmes fúziós rezsimben a 2017. január 14-ig hatályos Tpvt. 28. § (1)–(2) bekezdése, 52. § *a)* pont *aa)* alpontja és a 68. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a kérelmezőt illette meg rendelkezési jog az összefonódás iránti engedély kérelmezése és a kérelem tartalmának meghatározása tekintetében. A régi kérelmes fúziós rezsimben a kérelmezői státuszhoz tehát önmagában nemcsak ügyféli minőség, hanem rendelkezési jog is társult. Azzal, hogy a GVH az indítványozó kérelmezői státuszát nem ismerte el, és a Kúria ítéletét tekintette összefonódás-bejelentésnek, tulajdonképpen elvonta az indítványozó rendelkezési jogát, amely a jelen esetben az ügyféli jogok korlátozását jelenti. A kérelmező (ügyfél) rendelkezési jogának elvonása egy fúzió esetében azzal a súlyos következménnyel jár, hogy a versenyhatóság nem az érintett felek által kötött ügyletet bírálja el, hanem önkényesen határozza meg, hogy mit tekint engedélyköteles tranzakciónak, miközben a versenyhatóságnak a fúziókontroll szabályai alapján a felek által kötött magánjogi szerződést kell elbírálnia versenyjogi szempontból. Az más kérdés, hogy a GVH adott esetben nem tartja jóváhagyásra alkalmasnak az ügyletet, de ez esetben indokolt, önállóan jogorvosolható határozatában ad számot vizsgálata eredményeiről, azonban ahhoz nem férhet kétség, hogy a jogbiztonságot és a jogállamiságot az szolgálja, ha a versenyhatóság az érintett felek által kötött szerződést, vagy nyilvános vételi ajánlatot, és nem egy tőlük független szereplő által kibocsátott okiratot (jelen esetben a Kúria alapeljárásban hozott ítéletét) veti alá a fúziókontrollnak. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kúria ezen alapeljárásban hozott ítéletéből egyáltalán nem következett a GVH által követett jogértelmezés. Kiemelendő, hogy fúziós ügyekben még a GVH által is elismerten „a gazdaság szereplői számára kiemelt fontosságú, hogy a tervezett tranzakciók kimenetele áttekinthető, kiszámítható, illetve, hogy az eljárás időtartama a lehető legrövidebb legyen. Egy elhúzódó nem kiszámítható eljárás bizonytalansági tényező, amely az üzleti életben a legkevésbé tolerálható" (GVH 2013. évi parlamenti beszámolója, 56. oldal).

[76] A kérelmes fúziós rezsim helyett a bejelentéses fúziós rezsim alkalmazása az indítványozó számára azért is hátrányos helyzetet eredményezett, mert az alapeljárást, amelynek megismétlésére a Kúria kötelezte a GVH-t, már teljes körű (II. fázisú) versenyfelügyeleti eljárássá nyilvánította a GVH, ily módon azáltal, hogy a GVH egészen az összefonódás-bejelentés meghatározásától és az űrlap újbóli

kitöltésére kötelezésével lényegében újrakezdte az eljárást, hosszabb ügyintézési határidőt eredményezett. A régi kérelmes fúziós rezsimben a Tpvt. 68. §-a, 72. § (3) bekezdése és a régi eljárásindítási fúziós közlemény alapján lehetőség lett volna eleve teljes körűként megindítani a versenyfelügyeleti eljárást, ezzel megtakarítható lett volna mind a jelen ügyben vizsgált tranzakció esetében korábban nem létező összefonódás-bejelentési szakasz „rekonstruálása" illetve az egyszerűsített eljárásból teljes körű eljárássá minősítés, és az ezzel járó ügyintézési idő. Ráadásul az alapeljárásban hozott kúriai ítélet kötelezése egyértelmű volt a tekintetben, hogy a GVH-nak a megismételt eljárásban el kell végeznie az összefonódás piaci hatásainak érdemi, versenyjogi vizsgálatát és az is előre látható volt, hogy ahogy az alapeljárásban, úgy a megismételt eljárásban is csak teljes körű versenyfelügyeleti eljárásban lehet vizsgálni a versenyt várhatóan jelentős mértékben érintő összefonódást. Kiemelendő, hogy az indítványozó a teljes körű versenyfelügyeleti eljárás szükségességét egyáltalán nem vitatta.

[77] Az indítványozó számára hátrányos jogalkalmazást eredményezett az új fúziós bejelentési rezsim alkalmazása abból a szempontból is, hogy az alapeljárásban már hiánytalanul megfizette a teljes körű versenyfelügyeleti eljárásért járó igazgatási szolgáltatási díjat, összesen 16 millió Ft-ot, amelyet a GVH annak ellenére nem utalt vissza a számára, hogy az alapeljárásban hozott kúriai ítélet arra tekintettel kötelezte megismételt eljárás lefolytatására, mert nem végezte el az összefonódás versenyjogi vizsgálatát. A GVH azáltal, hogy az új bejelentéses fúziós rezsim alapján folytatta le az indítványozóval szemben a versenyfelügyeleti eljárást, azt a megoldást alkalmazta, hogy az összefonódás-bejelentés 1 millió Ft-os igazgatási szolgáltatási díjának megfizetésére nem kötelezte az indítványozót, miközben az egyszerűsített versenyfelügyeleti eljárásért járó 3 millió Ft, majd a teljes körű versenyfelügyeleti eljárásért további 12 millió Ft megfizetését írta elő. Az összesen újabb 15 millió Ft megfizetésével járó kötelezettségnek az indítványozó eleget tett. A GVH ezen jogértelmezése azt a látszatot kelti, mintha az alapeljárás megfeleltethető lett volna az új fúziós rezsim szerinti összefonódás-bejelentési eljárásnak, ezért nem történik kétszeres díjfizetésre kötelezés, ha az összefonódás-bejelentés 1 millió Ft-os díjától eltekint, miközben az érdemi vizsgálatért újfent teljes egészében igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelezi az indítványozót. Tekintettel arra, hogy az indítványozó ügyében az alapeljárásban teljes körű versenyfelügyeleti eljárás folyt, amelynek az igazgatási szolgáltatási díját, összesen 16 millió Ft-ot az indítványozó megfizetett, számára hátrányos jogalkalmazást eredményezett, hogy a GVH a korábbi teljes körű versenyfelügyeleti eljárást az igazgatási szolgáltatási díj szempontjából az új fúziós rezsim szerint összefonódás-bejelentéssel tekintette ekvivalensnek, ezért nem ismerte el, hogy az alapeljárásban már megfizetett igazgatási szolgáltatási díj nem róható ki ismételten a megismételt eljárásban.

[78] Hátrányos helyzetet eredményezett az indítványozó számára az új fúziós rezsim alkalmazása az eljárási bírság kiszabása szempontjából is, hiszen a Módtv3. és a Módtv4. is oly módon módosította az eljárási bírság kiszabásáról szóló Tpvt. 61. §-át, hogy az eljárás alá vont vállalkozások eljárási kötelezettségeit szigorította. Mindazonáltal a régi kérelmes fúziós rezsim idején, az űrlap kitöltésének hiányosságai esetén a GVH a 2017. január 14-ig hatályos Tpvt. 68. § (4) és (5) bekezdései alapján hiánypótlást bocsátott ki, azaz a nem megfelelő űrlapkitöltés a régi rezsimben nem eredményezte automatikusan eljárási bírság kiszabását, hiszen a Tpvt. szerint elsőként hiánypótlás kiadásával kellett megkísérelnie a hatóságnak a hiányosságok orvoslását. Az új fúziós rezsim ezt a fajta fokozatosságot nem tartalmazza.

[79] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdésének figyelmen kívül hagyása és a Tpvt. 95/F. § (1) bekezdésének jogalap nélküli alkalmazása az indítványozó ügyében sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát, mert i) az új összefonódás-bejelentési űrlap kitöltésének előírása, és a megismételt eljárásban az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelezés olyan új hátrányos kötelezettségeket jelentett az indítványozó számára, amelyek a régi fúziós rezsim alapján nem terhelték; ii) az indítványozó kérelmezői státuszának el nem ismerése, illetve a Kúria alapeljárásban hozott ítéletének összefonódás-bejelentéssé minősítése elvonta az indítványozó rendelkezési jogát, lényegesen korlátozva ezzel az ügyféli jogait, valamint iii) a Módtv3. és a Módtv4. alapján módosított eljárási bírság jogintézménye alapján az indítványozóval szemben kiszabott eljárási bírság jogellenessé nyilvánított olyan indítványozói magatartást, amely esetében a régi kérelmes fúziós rezsim hatálya alatt csak hiánypótlás kiadásának lett volna helye.

[80] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek annak érdekében, hogy a Tpvt. 95/E. § (2) bekezdésének és a Tpvt. 95/F. § (1) bekezdésének együttalkalmazása az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkalmazói értelmezést eredményezzen, amelynek értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelmény, hogy a 2017. január 15-e előtt létrejött összefonódások vizsgálatára irányuló eljárásokban, beleértve a megismételt eljárásokat is, nem alkalmazható a 95/F. § (1) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezés.

[81] Tekintettel arra, hogy a Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete elfogadta a GVH ezen, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző jogértelmezését, alaptörvény-ellenes, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi

Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete, valamint a GVH VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései alaptörvény-ellenesek, ezért azokat az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján megsemmisíti.

[82] Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú ítélete, valamint a GVH VJ/8-31/2020. számú és VJ/8-21/2020. számú végzései az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított megsemmisítésére figyelemmel – legutóbb a 3390/2020. (X. 29.) AB határozatában hivatkozott gyakorlata alapján – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványi elemek érdemi vizsgálatától eltekintett.

[83] 4. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[84] Mint ahogyan azt több párhuzamos indokolásomban és különvéleményemben kifejtettem [ld. 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, 3354/2021. (VII. 28.) AB határozat stb.], eltérő az álláspontom abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére milyen feltételekkel alapítható alkotmányjogi panasz. Emiatt a kifogásolt döntéseknek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, a visszaható hatályú jogalkalmazásra alapított megsemmisítését nem tudtam támogatni, mivel az indítványozó nem jelölte meg más, Alaptörvényben biztosított joga sérelmét a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben.

[85] Ugyanakkor az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott arra is, hogy a bíróságok nem indokolták meg, hogy a Tpvt. 95/E. §-ának rendelkezései helyett miért a Tpvt. 95/F. §-át találták alkalmazhatónak (ld. indítvány 16–18. oldala). Ez viszont megalapozza az indítványozó által is hivatkozott, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog, azon belül az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmét. A Kúria ítéletének e körben tett indokolása az alábbiakat tartalmazza: „[65] A felperes csak állította, hogy a Tpvt. 95/E. § (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel a bejelentéses eljárás alkalmazásának nem volt helye, ám erre az általa nyújtott adatszolgáltatásból, annak hiányos, illetve ellentmondásos tartalmából alappal következtetni nem lehetett. Erre vonatkozó állítását a felülvizsgálati eljárásban sem sikerült bizonyítania." Jelen esetben a Tptv. 95/E. §-a és 95/F. §-a közötti választás annak eldöntésében áll, hogy melyik (a korábbi vagy a későbbi) eljárásrendet kell alkalmazni; ez nem bizonyítási kérdés, hanem a bíróság jogválasztásának a kérdése. Ha a jogválasztás vitatott (ld. a felülvizsgálati kérelem ismertetését a Kúria döntésének [38] bekezdésében), akkor a bíróságnak indokolnia kellett volna, hogy miért a Tptv. 95/F. §-át tartja alkalmazhatónak. Ennek hiányában sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt indokolt bírói döntéshez való jog; álláspontom szerint ez indokolja a kifogásolt döntések megsemmisítését.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3571/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 173. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2022. (X. 26.) AB HATÁROZATA

a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 16. § *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 16. § *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 16. § *b)–i)* pontjai és 105. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 20.Fk.13/2021. számon folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) 16. §-a és 105. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.

[2] Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése, XVI. cikk (1) bekezdése és 28. cikke alapján tartotta megállapíthatónak.

[3] Az indítványozó előadta, hogy az alapul fekvő büntetőeljárásban a Pest Megyei Főügyészség vádiratában a 2006. január 10-én született, fiatalkorú V. rendű vádlottat a Btk. 16. § *a)* pontja miatt a Btk. 160. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) be-

kezdés *b)* és *d)* pontjai szerint minősülő, társtettesként elkövetett emberölés bűntettével vádolta. Kiemelte, hogy az eljárás nyomozati szakaszában beszerzett igazságügyi elmeorvos szakértői vélemény megállapítása szerint az V. rendű vádlott beszámítási képessége teljes körű volt, és belátási képességgel is rendelkezett. A tárgyaláson meghallgatott pszichológus szakértő továbbá úgy foglalt állást, hogy a felügyeletére köteles nagykorút is magában foglaló, nagykorúakból álló csoport tagjaként az V. rendű vádlott nem volt képes a belátási képessége szerinti magatartásra, amelyet a csoportnyomás, a megfelelésre és az engedelmességre hajlamosság határozott meg.

[4] A szakértők megállapításainak az indítványozó a büntetőeljárásban azért tulajdonított különös jelentőséget, mert a Btk. 16. § *a)* pontja értelmében az emberölés [160. § (1)–(2) bekezdés] tizennégy év alatti elkövetője akkor büntethető, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással. Ezen jogszabályhely normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozata, míg a büntetőjog jogi felelősségi rendszerben betöltött helyét érintően a 30/1992. (V. 26.) és 58/1997. (XI. 5.) AB határozatok felhívását követően az indítványozó az alábbiakat adta elő.

[5] Az indítványozó bírói tanács álláspontja szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezések nem állnak összhangban a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósító gyermekek védelmére irányuló, az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó követelményekkel. A szabályozás az indítványozó szerint nem veszi figyelembe, hogy a tizenkét és tizennégy év közötti gyermekek testi és szellemi fejlettségének alacsonyabb szintjéből nem következik, hogy érzelmileg is fejletlenebbek lennének. A gyermekkort érzelmi kiszolgáltatottság jellemzi, alkalmazkodási vágy ahhoz a személyhez, akihez a gyermek kötődik vagy kötődni vágyik. Ez a kötődni vágyás és megfelelési igény határozza meg elsősorban a gyermek magatartását, ezért a gyermektől még akkor sem várható el, hogy a belátási képessége szerint cselekedjen, ha az egyébként teljes körű.

[6] Utalt rá az indítványozó, hogy véleménye szerint a gyermekek ezen tulajdonságának a kihasználását maga a jogalkotó is szankcionálja a Btk. 198. §-a szerinti szexuális visszaélés és a 208. §-a szerinti kiskorú veszélyeztetése bűncselekmények tényállásaiban. Az indítványozó szerint ezen tényállások esetében a jogalkotó azt feltételezi, hogy a gyermekkorú valamely magatartást a felnőttkorú elvárásának megfelelve, attól függetlenül megvalósít, hogy a saját testi-érzelmi fejlődésére károsnak tartja-e, illetve annak erkölcsi jellegével tisztában van-e.

[7] Kiemelte az indítványozó, hogy a másnak való megfelelés életkori sajátosságaik miatt része a gyermekek személyiségének. Álláspontja szerint ennek a büntetőjogi felelősségre vonás folyamatában is jelentősége van. Erre tekintettel úgy vélte az indítványozó, hogy a tizenkét és tizennégy év közötti személyek büntetőjogi felelősségre vonhatóságánál nem elegendő azt vizsgálni, hogy a Btk. 16. §-a szerinti bűncselekményt beszámítási és belátási képességük birtokában valósították-e meg. Annak értékelése is szükséges, hogy magatartásukban kimutatható-e „más személy kényszert el nem érő ráhatása". Amennyiben pedig megállapítható, hogy a fenti életkorú fiatalkorú azért követte el a bűncselekményt, mert másnak akart megfelelni, az indítványozó szerint nincs helye a büntetőjogi felelőssége megállapításának. Az indítvány felvetése szerint továbbá a fiatalkorúra hatást kifejtő személy az eset körülményeitől függően a Btk. 13. § (2) bekezdése alkalmazásával társtettesként felelősségre vonható.

[8] Minderre tekintettel a fenti életkorú fiatalkorú büntetőjogi felelőssége tehát az indítvány értelmében akkor lenne megállapítható, ha a bűncselekmény törvényi tényállását más személy érzelmi ráhatása nélkül valósította meg. Az indítványozó szerint a hatályos szabályozás támadott rendelkezéseiben ezek a szempontok nem érvényesülnek, ezért az ellentétes az Alaptörvényből fakadó követelményekkel.

[9] 2. Az igazságügyért felelős miniszter *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal összefüggő szakmai álláspontjáról.

II.

[10] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel."

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést."

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jog-

szabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak."

[11] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„16. § Nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, kivéve
a) az emberölés [160. § (1)–(2) bekezdés],
b) az erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §),
c) a testi sértés [164. § (8) bekezdés],
d) a hivatalos személy elleni erőszak [310. § (1)–(3) bekezdés],
e) a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak [311. §, ha a 310. § (1)–(3) bekezdése szerint minősül],
f) a hivatalos személy vagy közfeladatot ellátó személy támogatója elleni erőszak [312. §, ha a 310. § (1)–(3) bekezdése szerint minősül],
g) a terrorcselekmény [314. § (1)–(2) bekezdés],
h) a rablás [365. § (1)–(4) bekezdés], és
i) a kifosztás [366. § (2)–(3) bekezdés]
elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással."

„105. § (1) Fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat nem.
(2) E törvény rendelkezéseit a fiatalkorúakra a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni."

III.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó eljárásokat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a)–g)* pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy

az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.

[13] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.

[14] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Btk. 16. §-a és 105. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pont] megfelel-e.

[15] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont], és előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [T) cikk (3) bekezdése, XVI. cikk (1) bekezdése és 28. cikke] [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont]. Az indítvány továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f)* pont]. Nem tartalmaz ugyanakkor indokolást az indítvány valamennyi megjelölt alaptörvényi rendelkezés kapcsán arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések az indítványozó meglátása szerint miért alaptörvény-ellenesek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pont]. Indokait az indítványozó csak arra vonatkozóan fejtette ki, hogy a Btk. 16. § *a)* pontját miért tartja ellentétesnek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével. Nem adott azonban elő értékelhető alkotmányjogi indokolást az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában egyik kifogásolt jogszabályhelyet érintően sem. Ugyanígy nem indokolta, hogy a Btk. 105. §-át miért tartja az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek. Ezért ezen indítványi elemek érdemi alkotmányossági vizsgálatának nem volt helye.

[16] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll-eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés,

Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.

[17] Jelen ügyben az alapul fekvő büntetőeljárás a Btk. 16. §-ában foglalt bűncselekmények köréből az *a)* pont szerinti emberölés miatt van folyamatban. Így kétségkívül megállapítható, hogy az indítványozó bíróságnak a Btk. 16. § a) pontjában foglalt és támadott jogszabályi rendelkezést az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell, amely miatt helye van az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak. Ezzel együtt megállapítható az is, hogy a Btk. 16. § *b)–i)* pontjai az indítványozó előtt folyamatban lévő büntetőeljárásban nem alkalmazandók, így ezen jogszabályi rendelkezések érdemi alkotmányossági vizsgálatára jelen alkotmánybírósági eljárásban nem volt lehetőség.

[18] 4. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Btk. 16. § *a)* pontja alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése tekintetében folytathatta le.

IV.

[19] 1. Az indítványozó szerint a Btk. 16. § *a)* pontján alapuló felelősségre vonás azért sérti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését, mert nem teszi értékelhetővé a bíróság számára – a beszámítási és a belátási képesség mellett – a gyermek érzelmi fejlettségét, az abból fakadó alkalmazkodási vágyát, kötődési igényét, valamint mindezen tényezőknek a gyermek magatartására gyakorolt meghatározó szerepét. Így a támadott szabály alapján a bíróság annak sem tulajdoníthat jelentőséget, ha a gyermek magatartásában kimutatható „más személy kényszert el nem érő ráhatása”.

[20] 2. Az indítvány vizsgálata keretében az Alkotmánybíróság áttekintette az indítvány tartalmával összefüggő hazai jogszabályi környezetet és annak elméleti hátterét.

[21] 2.1. A hatályos büntető anyagi jogi szabályozás az alábbi életkori kategóriákat különbözteti meg. A Btk. 105. §-a rögzíti a fiatalkorú fogalmát. Eszerint fiatalko-

rú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat nem. A Btk. 16. §-a ugyanakkor kizárja a büntetőjogi felelősségre vonást akkor, ha az elkövető a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be. Ennek következtében a büntethetőség alsó határa általánosan a tizennegyedik életév, illetve a Btk. 16. § pontjaiban meghatározott bűncselekmények esetében a tizenkettedik életév. Ilyen bűncselekménynek minősült a 2013. július 1-jén hatályba lépett szabály értelmében az emberölés [160. § (1)–(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §), a testi sértés [164. § (8) bekezdés], a rablás [365. § (1)–(4) bekezdés] és a kifosztás [366. § (2)–(3) bekezdés]. A büntetőjogi felelősségre vonás feltétele ezen esetekben, hogy a tizenkét és tizennégy év közötti elkövető az elkövetéskor bizonyítottan rendelkezzen a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással. Ezen esetek egyike, a jogszabályhely a) pontja kapcsán állított az indítványozó alaptörvény-ellenességet.

[22] A Btk. 16. § normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében „[a] törvény a büntethetőség alsó életkori határát főszabály szerint az elkövető tizennegyedik életévében határozza meg. A tizennégy éves korhatár megállapításának az indoka az, hogy a gyermekek nagyobb része ebben a korban fejezi be általános iskolai tanulmányait, és ér el olyan testi és szellemi fejlettségi szintet, amelyre tekintettel büntetőjogi felelősségre vonható. Napjainkban azonban a gyermekek biológiai fejlődése felgyorsult, a gyermekek korábban »érnek«, az információs forradalom következtében a kiskorúakat már tizennegyedik életévüket megelőző életszakaszukban elérik a társadalom olyan különféle hatásai, amelyektől a korábbi időkben még védve voltak. A tizenkettő-tizennégy év közötti gyerekek körében is egyre nagyobb mértékben elterjedt az erőszakos érdekérvényesítés, ezért szükséges a büntethetőségi korhatár módosítása, a kirívóan agresszív, élet ellen irányuló bűncselekményt megvalósító gyermekkorúak büntetőjogi felelősségre vonása és egyes súlyos bűncselekményeknél a büntethetőség korhatárának leszállítása tizenkét évre.”

[23] A Btk. 105. § normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében továbbá a „fiatalkor kezdete tehát főszabály szerint a gyermekkor felső határát követő nap (a tizennegyedik születésnapot követő nap), kivételes esetben a tizenkettedik életév betöltését követő nap, a vége pedig a nagykorúság általános életkori határa, azaz a tizennyolcadik életév.”

[24] A büntetőjogi felelősségre vonás feltétele a tizenkét és tizennégy év közötti elkövető esetében a fentiek értelmében az, hogy az elkövetéskor bizonyítottan rendelkezzen a bűncselekmény következményeinek a felismeréséhez szükséges belátással. A büntetőeljárásban a belátási képesség vizsgálatára vonatkozó szabá-

lyokat rögzít az igazságügyi szakértői működésről szóló 31/2008. (XII. 31.) IRM rendelet. A 19/A. § (1) bekezdése – valamint az abban felhívott 17. § – szerint a tizenkettedik életévét betöltött, de a tizennegyedik életévét be nem töltött fiatalkorú terhelt beszámítási és belátási képességének vizsgálata során a vizsgálatot végző szakértők közül az egyiknek igazságügyi pszichiátria (igazságügyi elmeorvostan), a másiknak pedig igazságügyi orvostan vagy igazságügyi pszichiátria (igazságügyi elmeorvostan) képesítéssel kell rendelkeznie. A jogszabályhely értelmében továbbá, ha a fiatalkorú beszámítható, úgy a szakértő a belátási képességről is véleményt ad. A belátási képesség vizsgálatához a terhelt klinikai és mentálhigiéniai felnőtt- és gyermek szakpszichológiai vizsgálatát is el kell végezni.

[25] Iránymutatást tartalmaz továbbá a legfőbb ügyész 11/2018. (VI. 29.) LÜ utasítása a fiatalkorúak büntetőügyeivel kapcsolatos ügyészségi szakfeladatok ellátásáról. Megállapításai szerint a tizennegyedik életévét be nem töltött fiatalkorú terhelt beszámítási képessége vizsgálatára az elmeállapotra vonatkozóan elvégzett igazságügyi elmeorvos szakértői vizsgálat eredményének ismeretében kerülhet sor. Amennyiben a fiatalkorú beszámítási képessége kizárt, a belátási képesség további vizsgálata szükségtelen. Ugyanakkor önmagában a beszámítási képesség korlátozottsága nem zárja ki a belátási képességet, és annak vizsgálatát sem teszi mellőzhetővé. A cselekmény következményei felismeréséhez szükséges belátás meglétéről – és az alapján a vádemelésről vagy az egyéb intézkedésekről – az ügyészség a szakértői vélemény és a rendelkezésre álló valamennyi adat együttes körültekintő értékelésével foglal állást.

[26] 2.2. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó a szabályozásban – és a normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolásban is – adós maradt a Btk. 16. §-ában foglalt belátási képesség fogalmának, elemeinek, vizsgálati szempontjainak a meghatározásával. Így ez a feladat a jogalkalmazókra hárul. Ezt valamelyest nehezíti, hogy a belátási képesség a hazai jogrendszerben elsősorban polgári jogi kategória. Alkalmazása mégsem idegen a büntetőjogtól sem, hiszen már az 1878. évi V. törvénycikk, a Csemegi-kódex előírta a fiatalkorú belátási képességének a vizsgálatát, 84. §-ában az alábbiak szerint. „A ki akkor, midőn a bűntettet vagy vétséget elkövette, életkorának 12-ik évét már tulhaladta, de tizenhatodik évét még be nem töltötte, ha cselekménye bűnösségének felismerésére szükséges belátással nem birt, azon cselekményekért büntetés alá nem vehető." A büntetőtörvénykönyvek és a bünvádi perrendtartás kiegészitéséről és módositásáról szóló 1908. évi XXXVI. törvénycikk a büntethetőséghez szükséges értelmi és erkölcsi fejlettség vizsgálatát állította a bíróságok feladatául

16. §-ában. A jogszabályhely értelmében „[a]z, a ki a bűntett vagy vétség elkövetésekor életének tizenkettedik évét már meghaladta, de tizennyolczadik évét még be nem töltötte (fiatalkoru), ha a büntethetőséghez szükséges értelmi és erkölcsi fejlettsége nem volt meg, büntetőjogi felelősségre nem vonható". Ezt követően az 1908-as büntetőnovellától kezdődően egészen 1961-ig, tehát mintegy 50 éven keresztül az értelmi és erkölcsi fejlettséget kellett vizsgálni 12 és 18 év közötti elkövetők esetében.

[27] 2.3. Jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság a szabályozást érintően, különösen hazánk nemzetközi jogi kötelezettségvállalása és az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján az alábbiaknak is.

[28] A fiatalkorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó ENSZ minimumkövetelmények, az ún. Pekingi szabályok [*UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), General Assembly resolution* 40/33 of 29 November 1985] 4.1. pontja ajánlásként fogalmazza meg a büntetőjogi felelősség alsó korhatárának rögzítését, mégpedig nem túl alacsony szinten, és a gyermek érzelmi, mentális és intellektuális érettségére is figyelemmel.

[29] Az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) a 40. cikk 3. *a)* pontjában fogalmaz meg követelményt a részes államok számára a büntethetőség alsó korhatárát érintően. A rendelkezés értelmében „[a]z Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vélelme kizárt […]".

[30] Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága a gyermekek jogairól az igazságszolgáltatásban címmel kiadott 24. számú átfogó kommentárban [*United Nations, Committee on the Rights of the Child (2019), General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, CRC/C/GC/24, 18 September 2019] azt ajánlotta a részes államoknak, hogy a büntetőjogi felelősség alsó korhatárát 14 évben vagy lehetőleg attól magasabb életkorban határozzák meg. Ezzel összhangban hívta fel a Gyermekjogi Bizottság 2020 márciusában, időszakos jelentésének záró észrevételei (*Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the sixth periodic report of Hungary,* CRC/C/HUN/CO/6, 3 March 2020.) kö-

rében Magyarországot arra, hogy a büntethetőség alsó korhatárát 12-ről 14 évre állítsa vissza valamennyi bűncselekményt érintően.

[31] A Nemzetközi Büntető Bíróságot *(International Criminal Court)* életre hívó Római Statútum szerint a bíróságnak nincs hatásköre a bűncselekmény elkövetésekor a 18. évet be nem töltött személyeket illetően.

[32] 3. Az indítványozó a Btk. kifogásolt rendelkezése alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésére, egészen pontosan annak első mondatára hivatkozással állította. Ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban áttekintette ezen alaptörvényi rendelkezéssel összefüggő gyakorlatát.

[33] Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A XVI. cikk (1) bekezdése a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát deklarálja, a (2) bekezdés biztosítja a szülők számára a jogot a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, míg a (3) bekezdés értelmében a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, mely kötelezettség magában foglalja a gyermekük taníttatását is {9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [64], a továbbiakban: Abh1.}. Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött alkotmányozói indokolás szerint a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. Emellett az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi egyebek között a gyermekeket is, akik – a nőkhöz, az idősekhez és a fogyatékossággal élőkhöz hasonlóan – különleges gondoskodásra szorulnak és külön védelmet igényelnek. Az Alaptörvény L) cikke alkotmányos célként határozza meg a család védelmét, amelynek egyik fontos eleme a szülő-gyermek viszony védelme.

[34] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jog biztosítása a XVI. cikk (2) bekezdése értelmében elsődlegesen a szülők kötelezettsége. A részben az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésén, részben az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló állami intézményvédelmi kötelezettség csak másodlagos a szülő elsődleges kötelezettségéhez képest. „Az állam feladata egyfelől a megfelelő intézményrendszer kialakítása és működtetése (ideértve a bölcsődei, óvodai, iskolai intézményeket éppúgy, mint a megfelelő egészségügyi ellátórendszert), másfelől

a szülők gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelési döntéseinek meghozatalához szükséges szakmai támogatás biztosítása (például a pedagógiai szakszolgálatok szakértői vizsgálatai és más hasonló intézmények révén), harmadfelől pedig annak biztosítása, hogy amennyiben a szülő egyedi esetekben elmulasztja a neveléshez való jogának gyakorlását, vagy azt nyilvánvalóan nem az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (3) bekezdése szerinti korlátokra tekintettel gyakorolja, a szülő helyébe lépve megtegye azokat az egyedi ügyekben szükséges intézkedéseket, melyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a gyermek legjobb érdeke megfelelően érvényesüljön. […] A 995/B/1990. AB határozat mindezt akként rögzítette, hogy »ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállnia. Ez ad a jogalkotó államnak lehetőséget a törvényes beavatkozásra, és kötelezi az államot közvetlen helytállásra.« (ABH 1993, 515, 528) Mindez tehát azt jelenti, hogy az állam szerepe a gyermek nevelésére vonatkozó döntések meghozatalában csupán másodlagos jellegű." (Abh1., Indokolás [68]–[69])

[35] „Az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert" [114/2010. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2010, 579, 582]. Ezen intézményvédelmi szerep ugyanakkor a gyermek jogai tekintetében csak kiegészítő jellegű: „a családi védelmet mint belső jogviszonyt kiegészíti (de adott esetben pótolja is) az – objektív intézményvédelmi kötelezettségből fakadó – állami (és a társadalmi) védelem" {3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [56]; Abh1., Indokolás [72]}.

[36] Mindezeket az Alkotmánybíróság a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban akként összegezte, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam. Az államnak – ebben a szerepkörében – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia (Indokolás [33]).

[37] A 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatban az alapjog alkotmányos tartalmát vizsgálva az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára utalt vissza. Kiemelte, hogy „a szóban forgó rendelkezés »a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-

együttes tartalmazza. […] Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak […] normatív és intézményes összefüggéseire.« [1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1081, 1085–1086]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa" (Indokolás [26]–[27]).

V.

[38] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

[39] 1. Büntetőjogi tárgyú döntéseiben az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza, hogy „nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. […] Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira" {1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574; lásd még: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]; 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]}.

[40] A büntetőjogi felelősségre vonás alsó korhatárának a meghatározása az állami büntetőpolitika körébe eső, a jogalkotó döntési kompetenciájába tartozó kérdés. Alkotmányjogilag az nem kérdőjelezhető meg, hogy ezen életkori szabály alkalmas-e a kitűzött büntetőpolitikai célok elérésére.

[41] Az indítványozó a konkrét esetben nem is a büntethetőség alsó korhatárának – meghatározott bűncselekményi kört érintően – a tizenkettedik életévben történő megállapítását kifogásolta, hanem azt, hogy a felelősségre vonáshoz a jogalkotó a Btk. 16. §-ában – az általános büntethetőségi akadályok mellett – az életkor mellett a belátási képesség vizsgálatát írta elő. Az Alkotmánybíróságnak jelen indítvány alapján ezért arról kellett állást foglalnia, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének az indítványban felhívott első mondatából levezethető-e valamely követelmény a szabályozás ezen eleme vonatkozásában.

[42] 2. A fentiekben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam.

[43] Az Alkotmánybíróság ez ideig nem vizsgálta az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének és a gyermek büntetőjogi felelősségre vonásának a viszonyát. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény egyes rendelkezései kapcsán a 18/2020. (VII. 21.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) ugyanakkor megállapította ezen jog aránytalan és ezért alaptörvény-ellenes korlátozását a tiltott prostitúció szabálysértési szankcionálása kapcsán.

[44] Az Alkotmánybíróság szerint az Abh3.-ban vizsgált szabálysértési felelősségre vonáshoz hasonlóan a gyermek által elkövetett valamely bűncselekmény miatti büntetőjogi felelősségre vonás is megvalósíthatja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoga korlátozását. Ilyen, a büntetőjogi felelősség körébe tartozó szabály a Btk. indítványban támadott 16. § *a)* pontja, amely – meghatározott feltételek teljesülése esetén – lehetővé teszi a tizenkét és tizennégy év közötti gyermek büntetőjogi felelősségre vonását emberölés miatt. A konkrét rendelkezésben rögzített feltételek teljesülése esetén a gyermeket az állam nem védelemben és gondoskodásban részesíti az erre szolgáló állami intézmények segítségével, hanem büntetéssel sújtja. Ilyen módon a Btk. 16. § *a)* pontjában meghatározott feltételek jelentik az állami védelem és gondoskodás biztosításának a határát, egyúttal megalapozzák a védelemhez és gondoskodáshoz való alapjog korlátozását. Ezek a feltételek: meghatározott életkor betöltése, meghatározott – a Btk. 16. §-ában nevesített – bűncselekmény elkövetése és a belátási képesség megléte. Ezen feltételek egyike, a belátási képesség megléte kapcsán fogalmazta meg az indítványozó a kifogásait.

[45] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt, a Btk. 16. § *a)* pontjában a belátási képesség vizsgálatát előíró szabály – a jogszabályhely garanciarendszerének elemeként – korlátozza a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogát. A továbbiakban az Alkotmánybíróság ezen alapjogi korlátozás szükségességét és arányosságát vizsgálta.

[46] 3. Az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozás általános tesztjét alkalmazva elsőként arról foglalt állást, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogába büntetőjogi eszközökkel történő állami beavatkozás szükségesnek tekint-

hető-e. Az alapjogi korlátozás szükségessége szempontjából az Alkotmánybíróság az alábbi tényezőknek tulajdonított jelentőséget.

[47] A büntetőjogi felelősségre vonás a társadalom védelmét szolgálja a közösség érdekeit sértő és értékrendjével össze nem egyeztethető magatartásokkal szemben. Ilyen védelemre a társadalom tagjai valamennyi, így a gyermekek által elkövetett cselekmények esetén is igényt tarthatnak. Erre tekintettel általánosan elfogadott nézet, hogy meghatározott életkor betöltése esetén a gyermek büntetőjogi felelősségre vonásának lehet helye. A büntethetőség alsó korhatárát a magyarhoz hasonlóan számos más ország büntetőjogi szabályozása tizennyolc év alatt állapítja meg. Ez elfogadható azon nemzetközi jogi dokumentumok és követelmények alapján is, amelyek hazánk számára is irányadó rendelkezéseket tartalmaznak.

[48] A bűncselekmény elkövetése emellett nyilvánvalóan hátrányosan befolyásolja a gyermek erkölcsi és szellemi fejlődését. A büntetőjogi felelősségre vonást eredményező állami beavatkozásra olyan esetben kerülhet sor, amikor a gyermek megfelelő fejlődésének, az ahhoz szükséges alapvető feltételeknek a biztosításában a család közreműködése nem bizonyul elégségesnek. Az állami beavatkozás és a közhatalmi eszközrendszer aktiválása tehát a bűnelkövető gyermekkorú esetében nem csupán a társadalom védelmét, hanem a gyermek érdekeit is szolgálja.

[49] A gyermek védelme, valamint a család, és ezen belül a szülő-gyermek kapcsolat, mint alkotmányos értékek védelme indokolják, hogy a gyermek fejlődéséhez és gondoskodáshoz való jogába az állam bizonyos esetben jogalkotási eszközökkel beavatkozzon. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyermek fejlődéséhez és gondoskodáshoz való jogába történő állami beavatkozás ezért a felsorolt alkotmányos értékek védelme érdekében szükségesnek tekinthető.

[50] 4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a szabályozás arányosságát vizsgálta. Ennek azon garanciák mentén volt helye, amelyeket a jogalkotó a büntetőjogi felelősségre vonás feltételeként a Btk. 16. § szabályozásába beépített: meghatározott életkor betöltése, meghatározott bűncselekmény elkövetése, belátási képesség megléte. Ezen garanciák köréből az indítványozó a belátási képesség vizsgálatát érintően adta elő kifogásait.

[51] 4.1. Az Alkotmánybíróság a Btk. 16. § garanciális elemei kapcsán utal az alábbiakra.

[52] A Csemegi-kódex a büntethetőség alsó korhatárát a tizenkettedik életévben határozta meg. A törvénykönyv általános része 1951-ig maradt hatályban, ám

az életkorra irányadó szabályt a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény (a továbbiakban: Btá.) is fenntartotta. A büntethetőség alsó korhatárát a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény határozta meg elsőként a tizennegyedik életévben. Így az alsó életkori határ az első büntető törvénykönyv hatálybalépésétől egészen 1961-ig, azaz mintegy 80 éven keresztül tizenkét év volt. A Csemegi-kódex továbbá – ahogyan arra az Alkotmánybíróság fentebb is utalt – előírta a fiatalkorú belátási képességének a vizsgálatát, majd az 1908-as büntetőnovellától kezdődően egészen 1961-ig, tehát mintegy 50 éven keresztül az értelmi és erkölcsi fejlettséget kellett vizsgálni 12 és 18 év közötti elkövetők esetében.

[53] A hazánkra is irányadó nemzetközi követelmények is megengedik a büntetőjog aktiválódását tizennyolc év alattiak esetében, ugyanakkor – ahogyan arra az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásának IV/2.3. pontjában (Indokolás [27] és köv.) is utalt – megkívánják konkrét életkori határ megállapítását. Emellett az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága azt javasolja, hogy az államok a büntetőjogi felelősség alsó korhatárát a tizennegyedik életévben vagy lehetőleg attól magasabb életkorban határozzák meg.

[54] Más országok büntethetőségi korhatár-szabályozásait a közelmúltból áttekintve látható, hogy számos államban a konkrét életkor betöltése a büntetőjogi felelősség megállapításának a feltétele. Így például Andorra (12 év), Belgium (18 év), Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Liechtenstein, Ciprus (14 év), Csehország, Dánia (15 év) szabályozásában. Más országokban az alsó korhatár betöltése mellett egyéb feltétel, jellemzően annak vizsgálata is szükséges, hogy a gyermek felismerte-e magatartását, annak következményeit és képes volt-e ezen felismerésnek megfelelően cselekedni. Ilyen országok pl. Németország (14–18 év között), Olaszország (14–17 év között), Bulgária (14–18 év között). Magyarországhoz hasonló (14 év, illetve 12 év) szabályozást dolgozott ki a jogalkotó például Lengyelországban (17 év, illetve 15 év), Írországban (12 év, illetve 10 vagy 11 év), Oroszországban és Ukrajnában (16 év, illetve 14 év). Ezen országokban az általános büntethetőségi korhatár alatt is büntetőjogi felelősséggel tartozik a gyermek, de csak meghatározott súlyos bűncselekmények esetén és akkor, ha rendelkezett a cselekmény következményei felismeréshez és az annak megfelelő cselekvéshez szükséges képességgel.

[55] A hatályos hazai szabályozás garanciarendszere a történelmi hagyományok mellett tehát a külföldi és nemzetközi szabályozásokkal és követelményekkel is összhangban állónak tekinthető.

[56] 4.2. A belátási képesség vizsgálata a Btk. 16. §-a értelmében a bíróság feladata. A szabályozás ugyanakkor – a fent utaltak szerint – előírja a büntetőeljárásba szakértők bevonását, akik közül az egyiknek igazságügyi pszichiátria (igazságügyi elmeorvostan), a másiknak pedig igazságügyi orvostan vagy igazságügyi pszichiátria (igazságügyi elmeorvostan) képesítéssel kell rendelkeznie. A szabályozás értelmében továbbá, ha a fiatalkorú beszámítható, úgy a szakértő a belátási képességről is véleményt ad. A belátási képesség vizsgálatához a terhelt klinikai és mentálhigiéniai felnőtt- és gyermek-szakpszichológiai vizsgálatát is el kell végezni.

[57] Az Alkotmánybíróság ezért indokoltnak tartotta, hogy megkeresse a Nemzeti Szakértői és Kutató Központ (a továbbiakban: Központ) főigazgatóját annak érdekében, hogy megismerje az álláspontját a Btk. 16. § alkalmazásával, valamint a tizenkét és tizennégy év közötti terhelt belátási képességének a vizsgálatával összefüggésben.

[58] A főigazgató válaszában a belátási képesség fogalmát – hangsúlyozva annak jogi aspektusát – szakmai szempontból az alábbiak szerint határozta meg. A büntetőjogi belátási képesség azon értelmi és erkölcsi fejlettség (érettség), mely szükséges ahhoz, hogy valaki felismerje egy konkrét cselekmény elkövetésekor a cselekmény jogellenességét, illetve, hogy e felismerésének megfelelően cselekedjen. Értelmi és erkölcsi érettség szükséges ahhoz, hogy a személy képes legyen megérteni a különbséget jogos és jogtalan között, és képes legyen felismerni azt, hogy az adott előírás megsértése milyen típusú és súlyú szankciót vonhat maga után. Úgy foglalt állást továbbá, hogy a Központ álláspontja szerint a konkrét esetben vitatott, a gyermek magatartásában kimutatható „más személy kényszert el nem érő ráhatása" a belátási képesség vizsgálata körében a fentiek értelmében vizsgálható, illetve értékelhető. A gyermekkorú terhelt érzelmi fejlettsége, az abból fakadó alkalmazkodási vágya, kötődési igénye, valamint mindezen tényezőknek a gyermek magatartására gyakorolt meghatározó szerepe igazságügyi pszichológiai vizsgálattal is értékelhető.

[59] Utal rá az Alkotmánybíróság, hogy ez a megközelítés összhangban áll a fentiekben feltárt jogtörténeti hagyományokkal, valamint a szakirodalomban irányadó nézetekkel is.

[60] Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának a megítélésekor jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tizenkettedik életév betöltése nem általánosan, hanem csupán néhány kiemelt, a Btk. 16. §-ában nevesített bűncselekmény esetén teszi lehetővé az elkövető büntetőjogi felelősségre vonását. Emellett figyelemmel volt arra is, hogy a belátási képesség vizsgálata azt kizáró egyértelmű definíció hiányában, valamint a Központ főigazgatója által bemutatott gyakorlat és kifejtett álláspont ismeretében nem zárja ki a tizenkét és tizennégy év közötti el-

követő érzelmi fejlettségének, esetleges érzelmi befolyásoltságának a figyelembevételét.

[61] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk. 16. § *a)* pontja szerinti felelősségre vonás szabályozása az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének arányos korlátozását valósítja meg.

[62] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sem szükségtelenül, sem aránytalanul nem korlátozza. Ezért a Btk. 16. § *a)* pont alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

[63] Ezzel együtt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságból fakadó követelményekre figyelemmel, valamint az igazságügyi szakértői tevékenység egységes és magas színvonalú ellátása érdekében szükségesnek tartja és szorgalmazza a belátási képesség vizsgálata egységes szakmai szempontrendszerének meghatározását és rögzítését akár a jogi szabályozásban, akár kapcsolódó módszertani levél megalkotásával.

VI.

[64] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 173. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 26/2022. (XI. 3.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú, valamint a Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Molnár Angelika ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

[2] Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy házastársa ellen folyamatban volt büntetőeljárás kapcsán az adóhatóság – az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Adóig. Vhr.) 87. § (1) bekezdése alapján – az indítványozó vagyonosodási vizsgálatát kezdeményezte. A vizsgálat eredményeként az adóhatóság az indítványozónál adóhiányt állapított meg, és ennélfogva adóhiány, adóbírság, valamint késedelmi kamat megfizetésére kötelezte. Az indítványozó a döntés ellen fellebbezett. A fellebbezés alapján eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú döntést helybenhagyta. Az indítványozó ezt követően az adóhatóság határozatának bírósági felülvizsgála-

tát kezdeményezte. A közigazgatási perben eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Ezután az indítványozó felülvizsgálati eljárást kezdeményezett. A felülvizsgálati eljárás során a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az eljáró bíróságok döntése az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének olyan értelmezésén alapult, mely szerint „a gyanúsított hozzátartozója gyanú hiányában" maga is alanya lehet az e rendelkezés alapján indított vagyongyarapodási vizsgálatnak. Az eljáró bíróságok szerint „az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének megfogalmazásából nem következik, hogy kizárólag annál a személynél kerülhet sor ennek [a vagyongyarapodási vizsgálatnak] lefolytatására, akinél a bűncselekmény elkövetésének gyanúja áll fenn".

[3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a támadott bírói döntések szerinti jogértelmezést kifogásolta. Az indítványozó állítása szerint az eljáró bíróságok az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdése által érintett személyi kört kibővítették. Sérelmezte, hogy „a bírói jogértelmezés olyan normatartalmat alakított ki az egyébként a jogalkotói szándék szerint a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen szűkített alanyi kör kibővítésével, amely sem közvetlenül, sem az Alaptörvényben meghatározott korlátok közötti bírói jogértelmezéssel nem ragadható meg". Úgy vélte, hogy az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének megfelelő értelmezése esetén a vagyonosodási vizsgálatot le sem lehetett volna vele szemben folytatni, és nem lehetett volna őt elmarasztalni. Az indítványozó szerint „a jogértelmezés alkotmányos korlátain" túlterjeszkedő bírói jogértelmezés az Alaptörvény több rendelkezésével ellentétes, illetve több alapjogát is sérti.

[4] 2. Alkotmányjogi panaszában mindenekelőtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, s ezek kapcsán az Alaptörvény 28. cikke sérelmére hivatkozott. Úgy vélte, hogy esetében „a közigazgatási bírósági eljárás nem tudta betölteni alapvető, és hatékony jogvédelmi funkcióját". Álláspontja szerint „a bírói jogértelmezés alkotmányos kereteit meghaladó *contra legem* értelmezés elvette a közigazgatási eljárásban bekövetkezett jogsérelemnek a bírósági felülvizsgálati eljárásban történő orvoslása lehetőségét". Ezen túlmenően állította az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, illetve 40. cikke sérelmét is, mert szerinte az arányos közteherviselés elvéből levezethetően a közterhekhez való arányos hozzájárulás kötelezettsége a jogalanyt csak és kizárólag abban az esetben és olyan mértékben terheli, amely esetben és amilyen mértékben a rá irányadó törvényi rendelkezések szerint a közterhekhez való hozzájárulásra köteles. Álláspontja szerint az Alaptörvény alapján a törvényben meghatározott kereteken kívül senkitől sem követelhető a közterhekhez való hozzájárulás, még adófizetési kötele-

zettség utólagos megállapítása formájában sem, és ha e kötelezettség nem állapítható meg, úgy pénzügyi joghátránnyal járó jogkövetkezmény alkalmazásának sem lehetett volna az Alaptörvénynek megfelelően helye.

[5] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste a pénzügyminisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtése érdekében.

II.

[6] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXVIII. cikk (1) 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.
[…]
(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.
(2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

„24. cikk (7) Az Alkotmánybíróság sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja, illetve véleményüket eljárása során beszerzi, ha az ügy a személyek széles körét érinti. Az eljárás ezen szakasza nyilvános.”

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

„40. cikk A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.”

[7] 2. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) érintett, 2017. december 31-ig hatályos rendelkezése:

„109. § (1) Ha az adóhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Btk. XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében szabályozott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az adóhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az adóhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a magánszemélynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.”

[8] 3. Az Adóig. Vhr. érintett, 2018. január 1-jétől hatályos rendelkezése:

„87. § (1) Ha az állami adó- és vámhatóság megállapítása szerint – kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII., XXXIX., XL. és XLI. Fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén – az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege, az állami adó- és vámhatóság az adó alapját is becsléssel állapítja meg. Ez esetben – figyelemmel az ismert és adóztatott jövedelmekre is – az állami adó- és vámhatóságnak azt kell megbecsülnie, hogy a vagyongyarapodás és az életvitel fedezetéül a természetes személynek milyen összegű jövedelemre volt szüksége.”

III.

[9] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[10] 2. Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó a sérelmezett kúriai ítélettel zárult ügyben felperes volt, számára hátrányos döntés született, s a perben a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. A magánszemély kérelmező ekként alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége fennáll.

[11] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos határidőben előterjesztett panaszában (a Kúria ítéletének kézbesítése az indítványozó jogi képviselőjének 2021. június 18-án történt, az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2021. augusztus 16-án, elektronikus úton nyújtotta be) a bírósági eljárást befejező, rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai ítéletet támadta.

[12] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pontjával összefüggésben következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata a tekintetben, hogy alkotmányjogi panasz csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének valószínűsítésére alapítható. A jelen indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában többek között állította az Alaptörvény alapjogot nem rögzítő 28. cikkének és 40. cikkének sérelmét is, melyre hivatkozva alkotmányjogi panasz nem terjeszthető elő. Az indítványozó állította továbbá az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése sérelmét is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése kapcsán rámutatott már arra, hogy a „közteherviselési kötelezettség az alapvető kötelezettségek egyike, az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében található. E kötelezettség érvényesülése hiányában fenntarthatatlanná válna a demokratikus jogállam működése, mert nem állnának rendelkezésre a szükséges anyagi erőforrások a közfeladatok ellátásához. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése, hogy »[t]eherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.« […] A jogállami keretek között érvényesülő általános, egyenlő és arányos közteherviselési kötelezettség folytán senki sem köteles arra, hogy több adót fizessen annál, mint amennyi a törvényből következik, de mindenki köteles arra, hogy annyi adót megfizessen, amennyi a törvényből következik. […] Az Alkotmánybíróság az előbbiek alapján

hangsúlyozza, hogy az adófizetési kötelezettség nem sorolható az adójogi szankciók közé […], hanem az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében rögzített köztehervise lési kötelezettség egyik részeleme" {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [80] és [84]; 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [72]}. Figyelemmel arra, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés *a)* pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon, és az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése kötelezettséget ír elő, alkotmányjogi panasz az indítványozó számára kötelezettséget megállapító alaptörvényi szabály sérelme miatt – az alkotmányjogi panasz érvelése által érintett körben – nem terjeszthető elő.

[13] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

[14] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a kúriai ítélet, illetve az elsőfokú ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére hivatkozással kérte.

[15] 3. Az Alkotmánybíróság a 3025/2016. (II. 23.) AB határozat indokolásának [24] bekezdésében kifejtette: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. Tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti […]" {hasonlóan: 3233/2016. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]; 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [40]}. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát figyelembe véve megállapítható, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog összefüggésében az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve olyat, ami a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre engedne következtetni, nem vet fel. Az indítványozónak biztosított volt a jogorvoslathoz való joga, hiszen fellebbezett az elsőfokú adóhatóságnak az adóhiányt megállapító, valamint az adóhiány, adóbírság, valamint késedelmi kamat megfizetésére kötelező határozatával szemben, melynek nyomán a másodfokú adóhatóság érdemi vizsgálattal hagyta helyben az elsőfokú határozatot, majd az indítványozó kérelme alap-

ján a sérelmezett alperesi határozat bírósági felülvizsgálatára is sor került a közigazgatási perben eljáró elsőfokú bíróság, illetve a felülvizsgálati eljárást lefolytató Kúria által.

[16] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állító alkotmányjogi panaszában a sérelmezett bírói döntések alapjául szolgáló Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének bírói értelmezését olyan contra legem jogalkotási tevékenységnek tartotta, ami a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmét valósította meg. E kérdés eldöntése – az Alaptörvény szabályai értelmezése eredményétől függően – a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség megállapítására vezethet. A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség" Abtv. 29. §-a szerinti feltétele felmerül a bírói döntés elleni panasz esetén. Az Abtv. 29. §-ában írt két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik {3351/2020. (VIII. 5.) AB végzés [13]}. A bíróságoknak kötelezettsége, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék [Alaptörvény 28. cikk]. A jelen esetben vizsgálandó, hogy a sérelmezett bírói döntések megfelelnek-e az Alaptörvény jogszabályok értelmezésére vonatkozó követelményeinek. Az indítvány az Abtv. 29. §-a szerinti kérdésként veti fel, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkével összhangban álló döntést hoztak-e az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének alkalmazásakor.

[17] 4. Ezért az Alkotmánybíróság a bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, amely szerint az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjeszthet a testület elé – érdemben bírálta el.

IV.

[18] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatában, majd ezt követően számos határozatában vizsgálta részletesen azt a kérdést, hogy mely esetekben eredményezheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét az eljáró bíróság Alaptörvény biztosította értelmezési tartományon túlnyúló és ezáltal önkényessé váló döntése.

[20] Az Alkotmánybíróság 3130/2022. (IV. 1.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze vonatkozó gyakorlatát.

[21] „Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben leszögezte, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem contra legem jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a »jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.« {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]} […]

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

A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [24]}. 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 {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]}. […]

Az Alkotmánybíróság szerint »‚[a]z önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. […] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.’ A jogértelmezési hiba contra constitutionem akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény

28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja.« {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28]}" (Indokolás [25]–[28])

[22] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek keretében megállapítja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) pedig egyértelmű követelménnyé tette, hogy „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni."

[23] A konkrét esetben az adóhatóság – az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésére hivatkozással – az indítványozó vagyonosodási vizsgálatát kezdeményezte, melynek eredményeként az indítványozónál adóhiányt állapított meg, s őt adóhiány, adóbírság, valamint késedelmi kamat megfizetésére kötelezte. A közigazgatási eljárásban, majd a közigazgatási perben az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdését egyöntetűen úgy értelmezték, hogy e rendelkezéssel „a jogalkotó nem kívánta leszűkíteni a becslési eljárás lefolytatását a gyanúsított személyére".

[24] Jogértelmezésük során az eljáró bíróságoknak figyelembe kellett volna venniük, hogy az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésével azonos módon rendelkezett már a régi Art. 109. §-a is. A régi Art. e módosítását az egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról szóló 2015. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) iktatta be 2016. január 1-jei hatállyal. A Módtv. indokolása pedig rögzítette, hogy „a vagyonosodási vizsgálatban becslés alkalmazásának az adóhatóság eljárásában kizárólag a vagyon elleni bűncselekmények, a pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények, a költségvetést károsító bűncselekmények, a pénzmosás és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények gyanúja miatt indított büntetőeljárás esetén van helye". A régi Art. módosításával tehát a jogalkotó kifejezetten szűkítette az adóalap becsléssel történő megállapíthatóságának esetét, s e célt a jogszabály módosítására irányuló javaslat indokolásában kifejezetten rögzítette, s az adott rendelkezésnek az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésébe való átemelésével a becslési eljárást 2016. január 1-jétől kizárólag a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXXVI., XXXVIII.,

XXXIX., XL. és XLI. fejezetében meghatározott bűncselekmény nyomozó hatóság részéről fennálló gyanúja esetén tette lehetővé.

[25] A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága 2019. december hó 3. napján kelt, 2234643380 számú határozatának felülvizsgálata iránt indított perben az eljáró bíróságok ugyanakkor nem vették figyelembe azt, hogy az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezést a Módtv. iktatta be. Az eljáró bíróságok – az Alaptörvény 28. cikkének Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításával (2018. június 28.) beiktatott szabályába ütköző módon – nem vették így figyelembe az adott rendelkezés céljának megállapítása során a jogszabály módosítására irányuló javaslat indokolását sem. Ekként az eljáró bíróságok a döntésük alapjául szolgáló Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének értelmezésénél az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elveit figyelmen kívül hagyták, ami a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére vezető, contra constitutionem önkényes jogértelmezési hibáját okozta. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria Kfv.I.35.141/2021/7. számú ítélete, valamint az első fokon eljáró Miskolci Törvényszék 101.K.700/835/2020/23. számú ítélete a fentiekben kifejtettek alapján a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközött, s ezért alaptörvény-ellenes. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a nevezett ítéleteket megsemmisítette.

[26] Az Abtv. 43. §-a értelmében amennyiben az Alkotmánybíróság a 27. § szerinti eljárásban alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti, melynek eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni, azzal, hogy az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A bírói döntés felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hatásköréhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről határozott, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró hatóságnak, illetve bíróságnak kell levonnia. Az indítványozó számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat az Alaptörvény sérelmével szemben.

[27] 3. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. október 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[28] A határozatot támogatom, azonban a határozatban foglaltakhoz képest eltérő indokolással.

[29] Több ügyben kifejtett álláspontom szerint [pl. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, 3128/2019. (VI. 5.) AB határozat, 19/2021. (V. 27.) AB határozat, 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, 10/2022. (VI. 1.) AB határozat, 11/2022. (VI. 2.) AB határozat] az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegű alkotmányjogi szabály, amelynek sérelme kizárólag az eljárásjogi szabályok alkotmányjogi súlyú megsértésével valósulhat meg. A contra legem jogértelmezés nem processzuális kérdés, ezért nem vetheti fel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.

[30] Álláspontom szerint az Adóig. Vhr. 87. § (1) bekezdésének contra legem értelmezése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, és emellett a XXX. cikk (1) bekezdésének sérelmét veti fel.

[31] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése ugyanis a közteherviselési kötelezettséget a gazdaságban való részvételhez köti. A contrario következik ebből, hogy akinek a gazdaságban való részvétele adott kontextusban nem merül fel, annak

Alaptörvényben biztosított joga, hogy ilyen tevékenység hiányában adóztatás alá ne vonják.

[32] Nézetem szerint a jelen ügyben az indítványozó vonatkozásában – büntetőeljárás hiányában – közteherviselés alá eső tevékenység (ezzel egyenértékű jogi tény megvalósulása) az Adóig. Vhr. fenti szabályára is tekintettel, nem állapítható meg. Így az indítványozó közteherviselés alá vonása (annak az adóigazgatási eljárás révén testet öltő lehetősége) az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt jogát sérti.

Budapest, 2022. október 18.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

[33] A határozat rendelkező részével nem értettem egyet. Véleményem szerint az alábbi indokok miatt vissza kellett volna utasítani az indítványt.

[34] 1. A bírói (és tegyük hozzá, hogy a hatósági) jogértelmezés anyagi jogi természetű tevékenység. Ezt az álláspontot képviseltem a jelen ügyhöz hasonló alkotmányossági kérdést elbíráló korábbi határozatokhoz fűzött különvéleményeimben {lásd először: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [37]–[45]} is. Ezért a szóban forgó jogalkalmazói funkció az Alaptörvény oldaláról az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése – és nem az eljárási karakterű XXVIII. cikk (1) bekezdése – sérelmeként lenne értékelhető. Önmagában a téves jogértelmezés nem hozható kapcsolatba az eljárás tisztességességével. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot alkalmazó megoldással, amin a megsemmisítés alapul, ezen dogmatikai ok miatt azonosulni továbbra sem tudok.

[35] Ebben az ügyben egy határesetet képező vagy legalábbis nem teljes mértékben egyértelmű törvényértelmezési kérdést bírált felül az Alkotmánybíróság, amelynek állandó gyakorlata egyébként világos üzenetet közvetít: a szakjogi értelmezés felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincsen feladat- és hatásköre, nem vállalhatja magára a „szuperbíróság” szerepét.

[36] 2. Az előző pontban írtaktól elvonatkoztatva nem azonosítható olyan többletelem, amely az egyszerű jogszabályértelmezési hibát – ha van ilyen egyáltalán – az alaptörvénysértés szintjére emelné. A határozatban megjelölt Módtv. indo-

kolásának a figyelmen kívül hagyása nem feltétlenül ilyen. Az ugyanis semmit sem mond arról, hogy a gyanúnak kivel szemben kell fennállnia. Kizárólag azzal kapcsolatban tartalmaz magyarázatot, hogy a személyijövedelemadó-becslés feltétele a gyanú, mégpedig meghatározott bűncselekmények gyanúja. Ezen tartalmi aggályon túl véleményem szerint nem alapozza meg a megsemmisítést a Módtv. indokolásának figyelmen kívül hagyása, mert azt már a kúriai elbírálás idején is hatálytalan régi Art. egyik módosításához fűzte a törvényjavaslat előkészítője. Egyebekben az ügyben alkalmazott szabály nem ez, hanem egy hatályos kormányrendeleti szabály, aminek nincsen indokolása. Megjegyzendő továbbá az is, hogy az Alaptörvény 28. cikke értelmében a jogszabályok értelmezésének fontos, de nem az egyetlen forrása a miniszteri indokolás.

Budapest, 2022. október 18.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3266/2021.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 179. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 27/2022. (XI. 3.) AB HATÁROZATA

Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről, valamint alkalmazási tilalom megállapításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-a ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXX. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete 2. §-a a Győri Törvényszék előtt 8.K.700.477/2021/6. számon folyamatban volt ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítélete alaptörvény-elleneségének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

[1] 1. Egy magyar nonprofit gazdasági társaság jogi képviselője útján (dr. Kállai Mária Zsuzsanna ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] A hiánypótlási felhívásra kiegészített, egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panasz annak a megállapítására irányult, hogy Tata Város Önkormányzat

Képviselő-testületének a telekadóról szóló 14/2014. (VI. 2.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. §-a ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (2) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével, ezért azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Ezen felül annak a megállapítására is irányult, hogy a Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítélete ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésével, és ezért azt az Alkotmánybíróság – a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5030/2020/5. számú határozatára, továbbá az indítványozó ügyében született első- és másodfokú adóhatósági határozatokra is kiterjedően – semmisítse meg.

[3] 2. Az Alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege a rendelkezésre bocsátott iratok alapján a következők szerint foglalható össze.

[4] 2.1. Az indítványozó 2013. évben pályázat útján 5 000 000 Ft-ért megvásárolta egy Tata, külterület, „kivett, beépítetlen terület" megnevezésű, 49 847 m^2 nagyságú ingatlant, amely terület nagyobb része a Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének Tata Építési Szabályzatáról szóló 38/2005. (XII. 6.) önkormányzati rendeletében (továbbiakban: TÉSZ) foglaltak szerint „kereskedelmi szolgáltató övezet" besorolású, gazdasági célra hasznosítható, kereskedelmi szolgáltató, gazdasági területnek minősül.

[5] A Tatai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú adóhatóság) a 2016. szeptember 14. napján kelt, VIII/12-197/2016/35804. számú határozatával 2014–2015. évre 11 533 667 Ft telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót 2015-re nézve az Ör. és 2014 tekintetében az azt megelőző helyi adórendelet [Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 29/2002. (XII. 20.) önkormányzati rendelete; (a továbbiakban: régi Ör.)] alapján, egyaránt 110 Ft/m^2 adómértéket alkalmazva. Az indítványozó mérséklés iránti kérelme folytán az elsőfokú adóhatóság 2016. október 11. napján kelt határozatában 2014–2015. évre a telekadó összegét – mellőzve a késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget – összesen 10 966 340 Ft-ban állapította meg. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: másodfokú adóhatóság) a 2016. november 23. napján kelt, KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

[6] Az elsőfokú adóhatóság 2016. október 17. napján kelt, VIII/12-197-1/2016/35804. számú határozatával 2016. évre 5 483 170 Ft telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót az Ör. alapján szintén 110 Ft/m^2 adómértéket alkalmazva. Az indítványozó fellebbezésére eljáró másodfokú adóhatóság a 2016. december

21. napján kelt, KEB/4/1047-2/2016. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

[7] 2.2. A másodfokú határozatokkal szemben az indítványozó keresetet terjesztett elő, amelyben a támadott határozatok hatályon kívül helyezését, illetve megváltoztatását kérte. Keresetében előadta, hogy az ingatlan környezetében mezőgazdasági területek találhatók, és a perbeli ingatlan is kizárólag mezőgazdasági célra hasznosítható, az ingatlan nem építhető be, a területre nincsen részletes építési szabályozási terv, a terület közúton nem közelíthető meg, közmű szolgáltatások nincsenek. Álláspontja szerint az ingatlan nem más „mint a pusztában egy darab föld".

[8] A keresetet a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. március 9. napján kelt, 4.K.27.016/2017/4. számú ítéletével elutasította. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelynek eredményeképpen a Kúria 2018. június 27. napján kelt, Kfv.VI.35.491/2017/5. számú végzésével hatályon kívül helyezte az előbbi jogerős ítéletet, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította.

[9] 2.3. A megismételt eljárás a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt kezdődött, és a Győri Törvényszéken zárult a közigazgatási bírósági szervezetrendszert érintő törvénymódosítások következtében. A bírósági eljárás ezen szakaszában kirendelt igazságügyi szakértő véleménye szerint a telekadó tárgyaként szolgáló telek értéke 2014. évben 6 900 000 Ft, 2015. évben 7 700 000 Ft, míg 2016. évben 9 400 000 Ft volt.

[10] A Törvényszék a Kúria Önkormányzati Tanácsához (a továbbiakban: Önkormányzati Tanács) fordult, mert meggyőződése szerint a régi Ör. és az Ör. adómértékről rendelkező szabálya konfiskáló volt, és ezért a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § *c)* pontjába ütközött. Az Önkormányzati Tanács a régi Ör. 2014-ben alkalmazott adómértékét (110 Ft/m^2) törvényellenesnek találta Köf.5030/2020/5. számú határozatában. A telek szakértő által megállapított értékéhez képest a telekadó 2014-es összege kb. 80%-ot ért el. Az Ör. 2015-ben és 2016-ban alkalmazott adómértékével (110 Ft/nm) kapcsolatban azonban az Önkormányzati Tanács elutasította a bírói indítványt. 2015-ben a telekadó éves összege a telek szakértő által megállapított értékének kb. 70%-át, 2016-ban kb. 60%-át érte el. Az Önkormányzati Tanács határozata azt mondta ki a 60–70%-os elvonással érintett adóévekre nézve, hogy az „adóalanynak, jelen esetben jogiszemély-vállalkozásnak, tehát volt a szabályozás által engedett mozgástere, illetve kellő gondosság mellett a tulajdonviszonyok rendezése iránt eljárhatott volna, s hogy ezzel nem élt, az nem róható föl

minden határon túl az önkormányzatnak. A Kúria ennyiben vitatja a bírói indítvány következtetését. Ha a terhelés nem irreálisan magas, akkor ez a sajátos lehetőség figyelembe veendő az eset összes körülményei vizsgálata körében. A teherbíró képesség mérlegelésekor az adóalany legális választási lehetőségei kihasználásának számításba vétele adott esetben indokolt" (Kúria Köf.5030/2020/5. számú határozata, Indokolás [45]).

[11] A Győri Törvényszék 8.K.700.477/2021/6. számú ítéletével elutasította az indítványozó keresetét. Indokolásában rámutatott arra, hogy bár a szakvélemény egyértelmű és ellentmondásmentes megállapításokat tartalmaz, a bíróságot köti az Önkormányzati Tanács határozata, annak felülvizsgálatára nincsen lehetősége.

[12] 3. Az indítványozó által előadottak szerint az Ör. adómértékről szóló 2. §-a, valamint a Győri Törvényszék előbbi ítélete és az abba beleékelődött önkormányzati tanácsi határozat a következők miatt ellentétes az Alaptörvénnyel.

[13] 3.1. Az adómérték ellentétes a tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselési kötelezettséggel [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés]. Az indítványozó idézte a 20/2021. (V. 27.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) megállapításait, amikből különösen azt emelte ki, hogy a „telkek (és az építmények) adómértéke érzékenyebb a túladóztatásra, tehát ezek esetében egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat mag után" (Abh1., Indokolás [51]). Ezzel szemben hangsúlyozta, hogy esetében az adóterhelés 2016-ban a 60%-ot, 2015-ben a 70%-ot is elérte. Az adó nagyon rövid idő alatt (16 hónap) felemészti a telek értékét ilyen szintű elvonás mellett. Az adóztatás ezen szintje összeegyeztethetetlen a tulajdonhoz való joggal és teljesen eltúlzott, aránytalan.

[14] Az indítványozó azt is előadta, hogy az adómérték az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését is sérti, mert ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével, ami a javak békés élvezetét biztosítja. A telekadó konfiskáló jellege miatt az Ör. vitatott rendelkezése az indítványozó oldalán túlzott és egyéni teherrel járt, ezért a telekadó mértéke nem tekinthető az elérni kívánt céllal észszerűen arányosnak.

[15] 3.2. A Győri Törvényszék és a Kúria döntése az indítványozó előadása szerint azért ellentétes a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], mert mindkettő önkényes, feloldhatatlan belső ellentmondással terhelt, továbbá sérti az Önkormányzati Tanács és az Alkotmánybíróság gyakorlatát, az indokolt bírói döntéshez való jogot, az indítványozó „törvényes

bírósághoz való jogát", valamint a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményét.

[16] Az önkényességet az indítványozó azzal támasztotta alá, hogy a bíróságok olyan követelményt támasztottak vele szemben, amit jogszabály nem tartalmaz. Ez pedig az, hogy a döntés elvi tartalmaként bevezették azt a felelősségi alakzatot, miszerint „a szabályozás hatását illetőn az eset összes körülményeinek együttes vizsgálata összefüggésében figyelembe kell venni azonban, hogy az adózó legális mozgásterét az adott rendelkezések adta keretek között, általában véve ésszerűen kihasználta-e" (Kúria Köf.5030/2020/5. számú határozata, Indokolás [52]). A feloldhatatlan belső ellentmondás abban rejlik, hogy az Önkormányzati Tanács határozata azt is tartalmazza, hogy a normakontroll-eljárásban a szubjektív közrehatásnak nincsen jelentősége, és azt is, miszerint kellő gondossággal kellett volna eljárnia az indítványozónak a tulajdonviszonyok rendezése érdekében. A döntések összeegyeztethetetlenek az Abh1. tartalmával. Az indokolás hiányát abban jelölte meg az indítványozó, hogy a döntések nem adtak számot arról, hogy mi a jogszabályi alapja annak, hogy elutasították a konfiskáló adóztatás megállapítását, indokolás és jogszabályhely megjelölése nélkül vonták az értékelés körébe az adózó magatartásának közrehatását, továbbá arról sem számoltak be indokolásukban, hogy az Önkormányzati Tanács korábbi döntéseitől, miszerint a 60–70%-os elvonás már konfiskáló, miért tértek el az ügyben. Összességében: a döntések azért tisztességtelenek, mert olyan esetben tagadták meg a konfiskáló adóztatás tilalmának kimondását, amelyben az Alkotmánybíróság és az Önkormányzati Tanács gyakorlata alapján is egyértelmű, hogy az adóztatás súlyosan aránytalannak minősül. A „törvényes bírósághoz való jog" és a jogbiztonság sérelmével kapcsolatban az indítvány kifejtést nem tartalmaz.

II.

[17] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár."

„XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez."

[18] 2. Az Ör. sérelmezett rendelkezése:

„2. § Az adó évi mértéke 110,- Ft/m^2."

III.

[19] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

[20] 1. A kérelmező nonprofit gazdasági társaság alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége fennállt, mivel a támadott ítélettel befejezett bírósági eljárásban felperes volt. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése értelmében a jogi személyek számára is biztosítottak a panaszban felhívott alapjogok. Az indítványozó jogorvoslati jogát kimerítette, amikor keresetet nyújtott be a másodfokú adóhatóság határozatait vitatva [vesd össze: Abtv. 27. § (1) bekezdés]. A sérelmezett ítélettel szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt a rendelkezésére. A Győri Törvényszék támadott jogerős ítélete az indítványozó adóügyét érdemben befejezte, ezért azzal szemben helye van alkotmányjogi panasz előterjesztésének. A kiegészített indítvány felhívta az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezéseket [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §], kifejezett kérelmet tartalmazott a jogkövetkezmények megállapítására, valamint megjelölte a támadott normát és bírói döntést, amelyhez képest az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos határidőn belül nyújtotta be az indítványt [vesd össze: Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a), c)–d)* és *f)* pont]. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát nem vonatkozik az Ör. sérelmezett szabályának alkotmányossági felülvizsgálatára (lásd még: Abh1., Indokolás [23]).

[21] 2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon [Abtv. 26. § (1) bekezdés *a)* pont és 27. § (1) bekezdés *a)* pont]. Az indítványozó részben nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott. „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén {lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani" {lásd legutóbb: 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [33]}. Mivel az indítványozó kifogása az előbbi egyik kivételes esetet sem foglalta magában, nincs helye a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megfogalmazott alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának. E tekintetben nem volt helye az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak.

[22] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyancsak nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése {lásd például: 3104/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}, ezért ezzel kapcsolatban sem volt lehetőség az érdemi döntéshozatalnak.

[23] 3. Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásának akadályát képezi {például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}. A törvényes bíróhoz való jog sérelmére nézve indokolást nem adott elő az indítványozó, így nem teljesítette azt a követelményt, miszerint az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét tartalmaznia kell az alkotmányjogi panasznak, és azt is elő kell adnia, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pont]. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét e részjogosítvány tekintetében nem volt lehetőség érdemben vizsgálni.

[24] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[25] Az Alkotmánybíróság az Ör. 2. §-ával szembeni panaszelem tekintetében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést azonosított. A tatai telekadó ugyanis az indítványozót olyan mértékben terhelte 2015-ben és 2016-ban, hogy az felvetette a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos közteherviselés [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] sérelmének kételyét. Csak érdemi vizsgálatban volt megállapítható, hogy az indítványozó egyedi ügyében a 71,21%-os (2015), illetve az 58,33%-os (2016) adóterhelés konfiskálónak minősült-e.

[26] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság 3. öttagú tanácsa a 2022. június 13. napján tartott ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta, és ezt követően érdemben bírálta azt el. Az Alkotmánybíróság megkereste Tata város polgármesterét, és a beérkezett állásfoglalást figyelembe vette döntéshozatala során.

IV.

[27] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.

[28] Az Alkotmánybíróság először áttekintette a konfiskáló helyi telekadóra vonatkozó gyakorlatát {a határozat indokolásának IV/1. pontja (Indokolás [29] és köv.)}, ezt követően elemezte a sérelmezett adómérték-szabályt {a határozat indokolásának IV/2. pontja (Indokolás [34] és köv.)}, majd összemérte azt az Alaptörvény

XIII. cikk (1) bekezdésével és XXX. cikk (1) bekezdésével {a határozat indokolásának IV/3. pontja (Indokolás [36] és köv.)}, és végül levonta az ebből származó következményeket {a határozat indokolásának IV/4. pontja (Indokolás [40] és köv.)}.

[29] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt az Abh1.-ben szabott irányt a konfiskáló helyi telekadó alkotmányossági megítélésének a tulajdonhoz való jog és a közteherviselési kötelezettség szempontjából.

[30] Előbbi alapjoggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „az alkotmányjogi értelemben vett tulajdon mindenkori közjogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely alkotmányos alapot teremt az adók bevezetésére és működtetésére. […] A tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken. A súlyosan aránytalan adó ugyanis elveszíti a közteherviselési kötelezettségen nyugvó legitimitását […]. Ebben az esetben a tulajdont a jogalkotó közjogi eszközzel olyan súlyos mértékben terheli meg, hogy gazdasági hatását tekintve tulajdonképpen elkobozza azt. Az ilyen adó célt téveszt. Egyszerre valósítja meg az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének és XIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, amit az Alkotmánybíróság az adó típusának, az adójogi jogviszonynak és az ügy más releváns körülményeinek a vizsgálata alapján eseti döntésében megállapíthat” (Abh1., Indokolás [38]–[39]).

[31] Utóbbival kapcsolatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötte nélkül is levezethetők alkotmányossági elvárások a helyi adók önkormányzati rendeletben szabályozott mértékére. […] Ebből következően a súlyosan aránytalan, elkobzó jellegű adó kivetésére az önkormányzatoknak nem ad alkotmányos felhatalmazást az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése. […] az adóalanyokat terhelő egyéni közteherviselési kötelezettség terjedelme nem parttalan. Csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet minden egyes adóalany esetében. […] Ebből azonban konkrét, számszerűsített határ általában véve nem következik. Ennek megfelelően a helyi jogalkotó számára széles alkotmányos mozgástér áll rendelkezésre az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek közt való kijelölésére, de szélsőséges esetekben az is megállapíthatóvá válik, hogy egy helyi adó mértéke közvetlenül az Alaptörvénybe ütközik” (Abh1., Indokolás [32]–[33]).

[32] A fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság megerősítette a 3233/2021. (VI. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), indokolásának [31]–[33] bekezdéseiben.

[33] Kifejezetten a telekadóra vonatkoztatva az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy „egy 20–30–40%-os adóterhelés már alkotmányossági vizsgálatot vonhat maga után” (Abh1., Indokolás [51]). Ezt az elvi megállapítást konkrét ügyekben

úgy alkalmazta a testület, hogy az Abh2.-ben konfiskálónak minősítette a kb. 42%-os telekadó-terhelést (Abh2., Indokolás [40]). Az Abh1.-ben elbírált esetekben pedig az előbbi értéknél jóval magasabb elvonási szinteket (78%, illetve 228%) tekintett elkobzó jellegűnek (Abh2., Indokolás [54]).

[34] 2. Jelen ügyben a telekadó sérelmezett mértéke 110 Ft/m^2 volt, ami kétségkívül a Hatv. adta kereteken belüli érték. Az Alkotmánybíróság megkereste Tata város polgármesterét az Ör. támadott rendelkezésének arányossága kapcsán. Tata város polgármestere válaszában kifejtette, hogy ez a mérték 2012. január 1-jén lépett a 150 Ft/m^2-es adómérték helyébe, és a Hatv. 6. § c) pontja szerint valorizált felső határnak kb. az egyharmadát éri el. Az állásfoglalás arra is kitért, hogy az önkormányzat azzal kívánta biztosítani az arányosságot, hogy a törvényi mentességeken felül további mentességeket vezetett be. Így az Ör. alapján mentes a telekadó alól különösen a honvédelmi létesítmények nem beépíthető védő- és biztonsági övezetében található telek, a zártkerti művelés alól kivett terület és az árok művelési ág megnevezésű telek, a magánút, valamint a konkrét helyrajzi számokkal meghatározott belvizes területek. A mentességek a vállalkozási célt szolgáló telkekre nem vonatkoznak. Végül Tata város polgármestere arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy ha az adóalany a külterületi ingatlant kivonja a művelés alól, számolnia kell annak adójogi következményeivel. A városban kialakult gyakorlat szerint erre jellemzően akkor kerül sor, ha vállalkozási célra kívánják fordítani az ingatlant. Ilyen esetben az adókivetés indokolt a közteherviselési kötelezettség érvényesítése érdekében. Az önkormányzat ezekkel a rendelkezésekkel igyekezett biztosítani a konfiskáló adóztatás elkerülését.

[35] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy az érintett önkormányzatnak a telekadómértéket alakító megfontolásai és jogalkotó gyakorlata fő szabály szerint helyeselhetők: a sérelmezett adómérték hosszú idő óta (tíz éve) változatlanul hatályos, valamint az adómérték törvényi maximumához képest alacsonynak tekinthető, továbbá a korábbi mértéktől alacsonyabb. Az Ör. számos mentességet biztosít azzal, hogy azok nem vonatkoznak a vállalkozási célt szolgáló telkekre.

[36] 3. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy amikor a telekadó mértékének súlyos aránytalanságát vizsgálja, értékeli a perben kirendelt igazságügyi szakértő által megállapított telekérték és a vagyonadónak minősülő telekadó százalékban kifejezhető viszonyát, de figyelemmel van az adójogi jogviszony és az ügy más, alkotmányjogilag releváns körülményeire is. Utóbbi szempontok határesetekben nyerhetnek kiemelkedő jelentőséget.

[37] Jelen esetben a 2015. adóévben a telek szakértő által megállapított értéke 7 700 000 Ft, a telekadó éves összege 5 483 170 Ft volt. Az adóterhelés aránya ennek megfelelően 71,21% volt. 2016-ban a telek szakértő által megállapított értéke 9 400 000 Ft, a telekadó éves összege 5 483 170 Ft, az adóterhelés aránya 58,33% volt. Ezek az értékek kívül esnek a határesetet képező, egyébként széles tartományon, amelyet az Alkotmánybíróság a 20–30–40%-os szint megjelölésével írt körbe. Egyfelől olyan adóterhelés mellett, mint amilyen az indítványozó ügyében felmerült, a telekadó kevesebb mint kettő év alatt felemészti a telek szakértő által megállapított értékét. Másfelől ezt az elvonási szintet az általános adóügyi elévülési ciklusra vetítve megállapítható, hogy az adóalany többszörösen (körülbelül háromszor) kifizeti a telke értékét telekadó formájában. Tehát a telekadó belátható időn belül felemészti a telek értékét.

[38] Az önkormányzat állásfoglalásában írtak nem alkalmasak arra, hogy alkotmányjogilag megalapozott indokát adják az indítványozó ügyében a kb. 71%-os és a kb. 58%-os telekadónak. Az adómérték alkotmányjogi minősítését nem befolyásolja, hogy bizonyos esetekre – így például az árkokra, magánutakra és belvizes területekre – az önkormányzat mentességi tényállásokat alkotott. Az alkotmányossági felülvizsgálatban az sem játszik döntő szerepet, hogy a Hatv. által meghatározott tartományon belül az Ör. szerinti mérték hol helyezkedik el. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem a törvényekkel veti össze a sérelmezett adómértéket, hanem közvetlenül az Alaptörvénnyel ütközteti azt {az alkotmányossági és törvényességi normakontroll eltéréseit lásd: 3004/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [56]–[58]}. Önmagában az sem legitimálhatja az elvonás szintjét, hogy az adómérték-szabály hosszú idő óta hatályban van.

[39] Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése a vállalkozási tevékenységre is vonatkozik, tehát a vállalkozási célra szolgáló telkek adóztatása sem válhat súlyosan aránytalanná; vagyoni típusú adók esetében annak is igazodnia kell a teherbíró képességhez és a gazdaságban való részvételhez. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy a cél szerinti megkülönböztetés (vállalkozási vagy más cél) egy olyan szemponttá váljon, amelynek az önkormányzatok jelentőséget tulajdonítanak az Alaptörvényből levezetett széles adóztatási mozgástéren belüli konkrét érték meghatározásakor.

[40] 4. Az előbbiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében az elvonás szintje határesetet egyik adóévben sem képzett, egyértelműen túlterjeszkedett az arányos közteherviselésből fakadó telekadó-fizetési kötelezettségen, azaz súlyosan aránytalan volt; továbbá azt, hogy az önkormányzat által előadott szempontok az alkotmányossági szempontú mérlegelésbe nem voltak bevonhatók az indítványozó ügyében. Következésképpen az Ör.

2. §-ában rögzített adómérték konfiskáló volt; az indítványozó tulajdonhoz való jogát úgy korlátozta súlyosan, hogy nélkülözte a köztehervisélési kötelezettségben foglalt legitimációt. Az Ör. 2. §-a tehát megsértette a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az arányos köztehervisélési kötelezettséget [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] az indítványozó ügyében alkalmazva.

[41] Ezek miatt az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontja szerint megsemmisítette a sérelmezett rendelkezést, és a rendelkező rész 2. pontjában kimondta annak alkalmazási tilalmát az indítványozó ügyében az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján. Tekintettel a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére és az alkalmazási tilalom elrendelésére, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény XXX. fejezete, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény XX. fejezete alapján. Az új eljárásban az Alkotmánybíróság jelen erga omnes hatályú döntésével [Abtv. 39. § (1) bekezdés] összhangban kell eljárnia a jogalkalmazó szerveknek. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében az alaptörvény-ellenességet maga a sérelmezett norma okozta, és a sérelemhez nem annak mikénti alkalmazása vezetett, a támadott bírósági ítélet alkotmányossági felülvizsgálatát a testület a rendelkező rész 3. pontja szerint visszautasította az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján.

V.

[42] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., alkotmánybíró
Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k., előadó alkotmánybíró
Dr. Szabó Marcel s. k., alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3503/2021.
Megjelen a Magyar Közlöny 2022. évi 179. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2022. (XI. 8.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2022. október 3-i ülésnapján T/706. számú törvényjavaslatként benyújtott, a kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 1. §-ának vizsgálatáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes*, *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Márki Zoltán* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2022. október 3-i ülésnapján T/706. számú törvényjavaslatként benyújtott, a kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 1. §-a nem sérti az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, az ügyészséget megillető vádmonopólium elvét.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] Az Országgyűlés – az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében és a 24. cikk (2) bekezdés *a)* pontjában biztosított jogkörében, a Kormány zárószavazás előtt megtett indítványára – kezdeményezte az Országgyűlés 2022. október 3-i ülésnapján elfogadott, „a kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról” szóló törvény (T/706. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Törvény) 1. §-ának Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

[2] Az Országgyűlés arra kérte az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg a Törvény 1. §-ának Alaptörvénnyel való összhangját a tekintetben, hogy az ügyészségen kívül más személynek lehet-e joga arra nézve, hogy vádat emel-

jen valakivel szemben a bíróság előtt, azaz a Törvény által bevezetendő új jogintézmény, a vádkorrektívum összhangban áll-e az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott ügyészségi vádmonopólium elvével.

[3] A Törvényhez fűzött indokolás szerint a Törvény célja egy teljesen új, a büntetőeljárási szabályozásban eddig ismeretlen eljárásjogi korrekciós jogintézmény bevezetése „Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén" elnevezéssel.

[4] Az indítvány szerint a Törvény által megteremtett új büntetőeljárási jogintézmény egy önálló fejezetben, jól áttekinthetően azokat az eltérő szabályokat állapítja meg, amelyeket a nyomozás, a bírói jogorvoslat és a vádemelés általános szabályaitól eltérően kell alkalmazni a külön eljárás tárgyi hatálya alá tartozó kiemelt bűncselekmények miatt folytatott eljárások során. Az eljárás kulcsszereplője az eljárási szempontból teljesen kívülálló, de az érintett bűncselekményre tekintettel közvetlen magánérdekkel nem rendelkező, a köz érdekében fellépni kívánó személy, akinek a szabályozás jogot ad arra, hogy az egyébként közvádas bűncselekmények miatt – tehát a nyomozó hatóság vagy az ügyészség által – folytatott eljárásban az eredményes nyomozás elérése, illetve adott esetben a bűnösség kérdésében való bírói döntéshozatal érdekében bírói utat igénybe véve lépjen fel.

[5] Az indítvány alapján az új eljárásrend első része egyfajta vádkikényszerítési eljárást takar, amelynek célja, hogy első körben a büntetőeljárás lefolytatását elutasító nyomozó hatósági vagy ügyészségi döntés bírósági korrekciója legyen elérhető eljárási eszközökkel, aminek nyomán a nyomozás a megfelelő irányba tud tovább folytatódni. A szabályozás másik része – megfelelő garanciális keretek között – azt is biztosítja, hogy végső soron, amennyiben az állami bűnüldöző szervek arra nem hajlandóak, vagy ezt nem látják megalapozottnak, biztosítsa az így fellépő személynek a lehetőséget, hogy a közösséget érintő kiemelt bűncselekményekre vonatkozó vádindítványával bírósághoz forduljon, és ezzel elérje, hogy a szerinte megvalósult bűncselekmény miatt a bíróság a büntetőjogi felelősség kérdésében jogszerűen állást foglaljon.

[6] Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése rögzíti a független ügyészség vádmonopóliumának elvét. Itt utal az indítvány az alkotmánybírósági gyakorlatra, miszerint egyrészről az állami büntetőigény kizárólagos érvényesítője az ügyészség, másrészről pedig az ügyészségi függetlenség személyi és szervezeti értelemben a jogállamiságból fakadó hatalommegosztás elvéből következik. Az indítvány szerint a Törvény korrekciós jogintézményre vonatkozó azon rendelkezései, amelyek a Törvény tárgyi hatálya alá tartozó büntetőeljárásokban az ügyész döntésével szemben megengedik a bírósági jogorvoslatot, nem ellentétesek a vádmonopólium elvével.

[7] Az indítvány két külön kérdésként veti fel a vádkorrektívum bevezetésének alkotmányos lehetőségét, illetve annak viszonyát a vádmonopóliummal. Az indítvány szerint az új szabályozás dogmatikai, eljárási szempontból leginkább a pótmagánvádas eljáráshoz áll legközelebb, így a jogalkotó kiemelt figyelmet szentelt a pótmagánvádas eljárás kapcsán az Alkotmánybíróság által korábban kimunkált alkotmányossági szempontoknak. Az indítvány felidézte a releváns alkotmánybírósági gyakorlatot, amely szerint a pótmagánvád jogintézménye az ügyészi vádmonopólium korrektívumának egyik formája, a büntetőigény érvényesítésének olyan eszköze, amely az ügyész közvádlói monopóliumának gyakorlása eredményeként bizonyos, a sértetteket hátrányosan érintő következmények kiküszöbölésére szolgálhat. Az új büntetőeljárási törvény előkészítésének koncepciójában a pótmagánvád felélesztésének gondolata nem a vádmonopólium veszélyeinek kiküszöbölésével összefüggésben fogalmazódott meg, hanem a sértett igényérvényesítési lehetőségeinek és eljárási jogainak szélesítéseként. Ezen megállapítások mellett az Alkotmánybíróság korábban kimondta, hogy a törvényhozónak nem volt alkotmányos kötelezettsége a pótmagánvád intézményének bevezetésére, így a törvényhozó viszonylag tág mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a pótmagánvádra milyen esetekben ad lehetőséget, és milyen esetekben zárja ki. A fenti következetes gyakorlattal összefüggésben az Országgyűlés szerint van alkotmányos lehetőség a vádkorrektívumok bevezetésére a jogalkotó tág mérlegelési jogköre mellett arra nézve, hogy mely esetekre biztosít ilyen eljárási lehetőséget.

[8] Az indítvány második kérdésként a vádkorrektívum vádmonopóliummal való viszonyának értékelését jelöli meg. Szintén a korábbi, pótmagánvádra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat szerint a pótmagánvád intézménye – mint perjogi korrekciós eszköz – nem érinti az ügyészi vádmonopólium közjogi érvényét, ugyanis csakis abban az esetben teszi lehetővé az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírósági eljárás megindítását és a vád képviseletét, ha állami büntetőigény nincs. Ezzel összhangban a Törvény kizárólag abban az esetben biztosítja a fellépni kívánó, közhatalmat nem gyakorló személy számára a vádindítvány benyújtását, ha az ügyészség eljárást megszüntető határozatot hozott – lemondva az állami büntetőigény érvényesítéséről –, amelyről korábban egy nyomozási bíró már megállapította, hogy nem volt megalapozott.

[9] Az indítvány végezetül rögzíti, hogy a nyomozó hatósági feladatkört is ellátó ügyészség büntetőeljárási döntéseivel szemben – a jogállamisági követelményt figyelembe véve – csak az olyan jogorvoslati mechanizmus engedhető meg, amely fenntartja és a továbbiakban is garantálja az ügyészségi szervezetrendszer széles körű függetlenségét. A bírósági szervezetrendszer függetlensége, valamint

az államszervezet feletti kontrollfunkciója továbbá indokolja a jogorvoslati fórum bírósági szervezethez történő telepítését.

II.

[10] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését."

[11] 2. A Törvény szerint:

„A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény a következő CV/A. Fejezettel egészül ki:
»CV/A. Fejezet
Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén
817/A. §
(1) E törvény alkalmazásában közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény:
a) a korrupciós bűncselekmények (Btk. XXVII. Fejezet), kivéve
aa) a vesztegetés egyes enyhébben minősülő eseteit [Btk. 290. § (1) és (6) bekezdés],
ab) a vesztegetés elfogadása enyhébben minősülő esetét [Btk. 291. § (1) bekezdés];
b) a hivatali visszaélés (Btk. 305. §), kivéve, ha azt rendvédelmi szervnél, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél vagy köztestületnél nem vezető beosztású hivatalos személy követi el;
c) a vagyon elleni bűncselekmények közül a nemzeti vagyonra vagy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonra elkövetett vagy ilyen vagyonban kárt okozó
ca) sikkasztás súlyosabban minősülő esetei [Btk. 372. § (4)–(6) bekezdés],
cb) csalás súlyosabban minősülő esetei [Btk. 373. § (4)–(6) bekezdés],
cc) gazdasági csalás súlyosabban minősülő esetei [Btk. 374. § (4)–(6) bekezdés],

cd) információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás súlyosabban minősülő esetei [Btk. 375. § (2)–(4) bekezdés],
ce) hűtlen kezelés (Btk. 376. §);
d) a költségvetést károsító bűncselekmények (Btk. XXXIX. Fejezet) közül
da) a költségvetési csalás súlyosabban minősülő esetei [Btk. 396. § (3)–(6) bekezdés],
db) a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása (Btk. 397. §);
e) a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban (Btk. 420. §);
f) az *a)–e)* pontban meghatározott bűncselekményekkel összefüggésben elkövetett
fa) bűnszervezetben részvétel (Btk. 321. §) és
fb) pénzmosás (Btk. 399. és 400. §).
(2) A közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény miatt indult büntetőeljárásban e törvény rendelkezéseit az e Fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.
(3) Az e Fejezet szerinti eljárásban a felülbírálati indítványt előterjesztő, illetve a vádindítvány képviseletére jogosult személy jogi képviselete kötelező. A felülbírálati indítványt előterjesztő, illetve a vádindítvány képviseletére jogosult személy az írásbeli bejelentését, észrevételét és indítványát a jogi képviselője útján nyújthatja be.
(4) Az e Fejezet szerinti eljárásban a felülbírálati indítványt előterjesztő személy költségkedvezmény iránti kérelmet nem terjeszthet elő.
(5) Az e Fejezet szerinti eljárásban a felülbírálati indítványt előterjesztő, illetve a vádindítvány képviseletére jogosult személy eljárási cselekményére megállapított határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.
(6) Nincs helye feltételes ügyészi felfüggesztés alkalmazásának
a) az (1) bekezdés *a)* pontjában meghatározott bűncselekmény miatt folytatott eljárásban, ha a bűncselekményt közbeszerzési eljárással, illetve az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetéssel vagy pénzalapokkal kapcsolatban követik el, illetve
b) a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban (Btk. 420. §) bűncselekménye miatt folytatott eljárásban.

A feljelentés elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése
817/B. §
(1) Ha az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény miatt tett feljelentést

a 381. § (1) bekezdés *a)–c)* vagy *g)* pontja alapján elutasítja vagy az ilyen bűncselekmény miatt folytatott eljárást a 398. § (1) bekezdés *a)–d)* vagy *i)* pontja, illetve (2) bekezdés *a)* pontja alapján megszünteti, felülbírálati indítvány benyújtásának van helye.
(2) Nincs helye felülbírálati indítvány benyújtásának, ha
a) a feljelentett vagy a terhelt fiatalkorú,
b) az elkövető büntethetőségét, illetve a cselekmény büntetendőségét gyermekkor vagy kóros elmeállapot zárja ki,
c) a bűncselekmény elkövetésével fedett nyomozó, a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv tagja vagy titkosan együttműködő személy gyanúsítható megalapozottan, és az ügyészség a 224. § (1) bekezdése alapján a feljelentést elutasította vagy az eljárást megszüntette, vagy
d) az ügyészség a feljelentést a 382. § (1) bekezdése alapján utasította el, vagy az eljárást a 399. § (1) bekezdése alapján szüntette meg.

A felülbírálat
817/C. §
(1) Ha a 817/B. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott esetben felülbírálati indítvány benyújtásának van helye, a sértett, illetve a feljelentő a 369. § (1) és (2) bekezdésétől eltérően panasz benyújtása helyett a feljelentés elutasításáról vagy az eljárás megszüntetéséről rendelkező határozat kézbesítését követő egy hónapon belül felülbírálati indítványt nyújthat be.
(2) Az ügyészség vagy a nyomozó hatóság
a) ha a sértett vagy a feljelentő nem nyújt be felülbírálati indítványt, az (1) bekezdésben meghatározott időtartam lejártától, vagy
b) ha sértett vagy feljelentő nem vesz részt az eljárásban vagy a (7) bekezdés alapján felülbírálati indítványt nem nyújthat be, az (1) bekezdés szerinti határozat meghozatalától
számított öt munkanapon belül egy hónapra közzéteszi a 817/B. § (1) bekezdése szerinti határozatát, illetve az ügyiratjegyzéket az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 29. pontjában meghatározott álnevesítés alkalmazásával (a továbbiakban: anonimizált határozat, illetve anonimizált ügyiratjegyzék).
(3) Az anonimizált határozatot, illetve az anonimizált ügyiratjegyzéket
a) az ügyészség vagy a nyomozó hatóság központi elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján, és
b) a Kormány által rendeletben meghatározott közzétételi felületen
kell közzétenni.

(4) Az anonimizált határozatot, illetve az anonimizált ügyiratjegyzéket oly módon kell közzétenni, hogy
a) az interneten keresztül széleskörűen elterjedt böngészőprogramokkal folyamatosan elérhető és megtekinthető legyen, és
b) a honlapon belül kereshető legyen legalább
ba) a kibocsátó ügyészség vagy nyomozó hatóság megnevezése alapján,
bb) a hirdetmény alapjául szolgáló ügy száma alapján,
bc) a hirdetmény közzétételének időpontja alapján, és
bd) az eljárás tárgyát képező bűncselekmény, több bűncselekmény esetén valamennyi bűncselekmény megnevezése alapján.
(5) A közzététel során tájékoztatást kell nyújtani a határozattal szembeni felülbírálati indítvány benyújtásának a feltételeiről, a felülbírálati indítványt előterjesztő jogairól és kötelezettségeiről, a felülbírálati indítvány előterjesztésének határidejéről és arról a szervről, ahová a felülbírálati indítvány benyújtható.
(6) Az anonimizált határozatnak az ügyészség vagy a nyomozó hatóság központi elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján történt közzétételét követő egy hónapon belül – a gyanúsított, a védő, a sértett és a feljelentő kivételével – bármely természetes vagy nem természetes személy felülbírálati indítványt nyújthat be.
(7) Az állam és a közhatalmat gyakorló szerv nem jogosult felülbírálati indítvány benyújtására, akkor sem, ha feljelentőként vagy sértettként vesz részt az eljárásban.
(8) A sértett és a feljelentő kivételével a felülbírálati indítványt előterjesztő személy a felülbírálati indítvány benyújtása előtt az ügyiratok közül kizárólag az anonimizált határozatot, illetve az anonimizált ügyiratjegyzéket ismerheti meg.
(9) A gyanúsított, a védő, a vagyoni érdekelt és az egyéb érdekelt, valamint a sértettnek vagy feljelentőnek minősülő állam és a közhatalmat gyakorló szerv által benyújtott panaszt a felülbírálati indítvány bíróság általi elbírálását követően az általános szabályok szerint, a felülbírálati indítvány elbírálásának eredményére tekintettel kell elbírálni. Ilyen esetben a panasz elbírálására vonatkozó határidőbe az eljárás megszüntetésétől az eljárást megszüntető határozat hivatalból történő hatályon kívül helyezéséig, vagy a bíróság határozatának az ügyészség részére történő kézbesítéséig terjedő időszak nem számít bele.
(10) A felülbírálati indítvány benyújtásának a 817/B. § (1) bekezdése szerinti határozat rendelkezéseire – a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedésekre vonatkozó rendelkezések kivételével – halasztó hatálya van.

817/D. §

(1) A felülbírálati indítványt a határozatot hozó ügyészségnél vagy nyomozó hatóságnál kell előterjeszteni. A felülbírálati indítványt meg kell indokolni és ahhoz a felülbírálati indítványt előterjesztő személy csatolhatja a rendelkezésére álló, az indítványozó álláspontja szerint az ügyben bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas adatokat, iratokat, nyilatkozatokat.

(2) A határozatot hozó ügyészség vagy nyomozó hatóság a felülbírálati indítványt az előterjesztésére nyitva álló határidő lejártát követően megvizsgálja, és ha azt alaposnak tartja, a határozatot hatályon kívül helyezi és a nyomozást elrendeli vagy az eljárás folytatását rendeli el. Ellenkező esetben a felülbírálati indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő lejártát követő három napon belül az indítványt, az ahhoz csatolt iratokat és az ügyiratokat a nyomozó hatóság által hozott határozat esetén az ügyészséghez, az ügyészség által hozott határozat esetén a felettes ügyészséghez kell felterjeszteni.

(3) Ha a (2) bekezdés alapján felterjesztett indítvány alapos, a nyomozó hatóság által hozott határozat esetén az ügyészség, az ügyészség által hozott határozat esetén a felettes ügyészség a határozatot hatályon kívül helyezi és a nyomozást elrendeli vagy az eljárás folytatását rendeli el. Ellenkező esetben az indítványt, az ahhoz csatolt iratokat és az ügyiratokat, az indítvánnyal kapcsolatos esetleges észrevételeivel együtt, az indítvány hozzá érkezésétől számított nyolc napon belül megküldi a bíróságnak.

817/E. §

(1) A felülbírálati indítvány elbírálása során a Budai Központi Kerületi Bíróság Nyomozási Bírói Csoportjának nyomozási bírája jár el az ország területére kiterjedő illetékességgel.

(2) A bíróság a felülbírálati indítványról annak a bíróságra érkezésétől számított egy hónapon belül dönt.

(3) Ha a felülbírálati indítványt az eljárást megszüntető határozat ellen jelentették be és

a) az ügyiratok, illetve a csatolt iratok mennyisége jelentős vagy

b) jelentős számú felülbírálati indítványt terjesztettek elő,

a bíróság a határidőt legfeljebb két hónappal meghosszabbíthatja. A bíróság az erről szóló határozatát a felülbírálati indítványt előterjesztő személy részére kézbesíti.

(4) A 476. § (2) bekezdése alkalmazásának nincs helye.

(5) A bíróság az összes felülbírálati indítványt együttesen bírálja el.

(6) A bíróság a felülbírálati indítványról az ügyiratok alapján dönt azzal, hogy a 467. § alapján nem tarthat ülést.

817/F. §

(1) A bíróság a támadott határozatot a felülbírálati indítvány indokaira tekintet nélkül bírálja felül, ennek érdekében az ügyiratokat és az indítványozó által csatolt, az indítványozó álláspontja szerint az ügyben bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas adatokat, iratokat, nyilatkozatokat teljeskörűen megvizsgálja.

(2) Ha az indítvány elbírálásának nincs akadálya, a bíróság nem ügydöntő végzéssel határoz, amelyben

a) az indítványt elutasítja vagy

b) a támadott határozatot hatályon kívül helyezi.

(3) A bíróság hatályon kívül helyező határozata nem érinti a felülbírált határozatnak a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedésről szóló rendelkezését.

(4) A bíróság a támadott határozatot akkor helyezi hatályon kívül, ha

a) a támadott határozat megalapozatlan,

b) az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a támadott határozatban jogszabályt helytelenül alkalmazott, vagy

c) a támadott határozat indokolása a rendelkező résszel ellentétes,

és ez lényeges hatással volt a feljelentés elutasítására vagy az eljárás megszüntetésére.

(5) A támadott határozat akkor megalapozatlan, ha

a) az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a határozatban nem állapított meg tényállást vagy azt hiányosan állapította meg,

b) a határozatban szereplő tényállás részben vagy teljes egészében felderítetlen,

c) a megállapított tényállás ellentétes az (1) bekezdésben meghatározott ügyiratok tartalmával, vagy

d) az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a határozatban megállapított tényekből további tényre helytelenül következtetett.

(6) A bíróság határozatának indokolása tartalmazza

a) támadott határozat lényeges elemeinek rövid leírását,

b) a felülbírálati indítványban megjelölt kifogások rövid összefoglalását,

c) a felülbírálati indítvány törvényi feltételeinek fennállását vagy azok hiányára való utalást, és

d) hatályon kívül helyezés esetén azon körülmények bemutatását, amelyekre tekintettel a támadott határozatot hatályon kívül kell helyezni, és megalapozatlanság esetén azon körülmények bemutatását is, amelyek alapján az eljárás megindításától vagy folytatásától eredmény várható; a felülbírálati indítvány elutasítása esetén pedig azon körülmények bemutatását, amelyekre tekintettel a felülbírálati indítványt el kell utasítani.

(7) A bíróság

a) a határozatot

aa) a támadott határozatot hozó ügyészség számára,
ab) ha a támadott határozatot a nyomozó hatóság hozta, a felülbírálati indítványt megküldő ügyészség számára, illetve
ac) annak, akire a határozat rendelkezést tartalmaz,
b) a *c)* pontban meghatározott kivétellel, a felülbírálati indítvány előterjesztőjének a 817/C. § (2) bekezdésében meghatározottak szerinti anonimizált határozatot, illetve
c) ha a felülbírálati indítványt a sértett vagy a feljelentő terjesztette elő, számára a határozatot
kézbesíti.

A támadott határozat hatályon kívül helyezését követő eljárás
817/G. §
(1) Ha a bíróság
a) a feljelentés elutasításáról hozott határozatot helyezte hatályon kívül, a nyomozás a határozat meghozatalával külön döntés nélkül megindul,
b) az eljárás megszüntetéséről hozott határozatot helyezte hatályon kívül, az eljárás a határozat meghozatalával külön döntés nélkül folytatódik.
(2) Az eljárás folytatására a 400. §-ban meghatározottak nem alkalmazhatók. Ha az ügyben korábban gyanúsításra került sor, és a gyanúsítás törvényi feltételei fennállnak, a korábbi gyanúsítottal a gyanúsítást ismételten közölni kell. Ilyen esetben a nyomozás 351. § szerinti határidejébe nem számít bele az eljárás megszüntetése és a gyanúsítás ismételt közlése közötti időtartam.
(3) A nyomozás megindulása vagy az eljárás folytatása esetén az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a bírósági határozat indokolásában meghatározottak alapulvételével, felderítetlenség esetén az ott meghatározott hiányosságok kiküszöbölésére törekedve folytatja az eljárást.
(4) A nyomozás megindulása vagy az eljárás folytatása esetén
a) az ügyészség a felderítés során is a 26. § (3) bekezdésében meghatározott irányítási jogköröket gyakorolja,
b) az eljárást megszüntető határozat meghozatalára az irányítási jogkört gyakorló előzetes jóváhagyásával kerülhet sor,
c) az eljárást megszüntető határozat ellen a sértett a 369. § (1) bekezdésétől eltérően panaszt nem nyújthat be, a korábban felülbírálati indítványt benyújtó sértett az e Fejezet rendelkezései szerint nyújthat be vádindítványt,
d) az eljárást megszüntető határozat hatályon kívül helyezésére hivatalból, illetve a gyanúsított, a védő, a vagyoni érdekelt vagy az egyéb érdekelt által az eljárást megszüntető határozat ellen bejelentett panasz elbírálása során akkor kerülhet sor, ha vádindítványt nem nyújtottak be.

(5) A nyomozás megindulása vagy az eljárás folytatása esetén a felülbírálati indítvány előterjesztője a továbbiakban jogosult arra, hogy bizonyítékot terjesszen elő, illetve észrevételt tegyen.

Vádindítvány benyújtása
817/H. §
(1) Ha az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a 817/G. § szerint folytatott eljárásban az eljárást a 398. § (1) bekezdés *a)–d)* vagy *i)* pontja, illetve (2) bekezdés *a)* pontja alapján megszünteti, vádindítvány benyújtásának van helye. Nincs helye vádindítvány benyújtásának a 817/B. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben.
(2) Ha az (1) bekezdés alapján vádindítvány benyújtásának van helye, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság az anonimizált ügyiratjegyzékkel együtt
a) a felülbírálati indítványt előterjesztő sértett és feljelentő részére a határozatát,
b) a felülbírálati indítványt előterjesztő, a 817/C. § (6) bekezdése szerinti személy részére az anonimizált határozatát
kézbesíti.
(3) Ha az eljárásban több személy terjesztett elő felülbírálati indítványt, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság az eljárást megszüntető határozatának kézbesítése során tájékoztatást nyújt a többi felülbírálati indítványt előterjesztő személy jogi képviselőjének a nevéről, valamint a rendelkezésre álló elérhetőségéről.
(4) Ha az eljárásban sértett is részt vett, a pótmagánvádra vonatkozó rendelkezések alkalmazásának nincs helye és a sértett az e Fejezet szerinti eljárásban léphet fel.
(5) Ahol e törvény vádiratot említ, ott a bíróság által befogadott vádindítványt is érteni kell.
817/I. §
(1) Vádindítványt kizárólag a korábban felülbírálati indítványt előterjesztő személy nyújthat be.
(2) Ha felülbírálati indítványt több személy terjesztett elő, közülük egy jogosult az eljárásban a továbbiakban a vádindítvány képviseletére jogosult személyként eljárni. Ebben az esetben a korábban felülbírálati indítványt benyújtók megegyezésétől függ, hogy az eljárásban a továbbiakban melyikük jár el a vádindítvány képviseletére jogosult személyként. A megegyezésre a 817/H. § (1) bekezdése szerinti határozat kézbesítésétől számított tizenöt nap áll rendelkezésre. Ha a megegyezés nem jön létre, a vádindítvány képviseletére jogosult személyt a felülbírálati indítvány elbírálására jogosult bíróság jelöli ki. A vádindítvány kép-

viseletére jogosult személykénti kijelölésre vonatkozó indítványt a 817/H. § (1) bekezdése szerinti határozat kézbesítésétől számított húsz napon belül kell benyújtani az eljárást megszüntető határozatot hozó hatóságnál.
(3) Az ügyészség vagy az ügyészség útján a nyomozó hatóság az indítványokat az ügyiratokkal együtt a (2) bekezdés szerinti határidőt követően haladéktalanul megküldi a felülbírálati indítvány elbírálására jogosult bíróságnak. A bíróság nyolc napon belül határoz a vádindítvány képviseletére jogosult személy kijelöléséről.
(4) Ha a feljelentő vádindítvány képviseletére jogosult személykénti kijelölésére vonatkozó indítványt nyújtott be, a bíróság a feljelentőt jelöli ki.
(5) Ha a feljelentő nem nyújtott be a vádindítvány képviseletére jogosult személykénti kijelölésére vonatkozó indítványt, azonban a sértett a vádindítvány képviseletére jogosult személykénti kijelölésére vonatkozó indítványt benyújtott, a bíróság a sértettet jelöli ki.
(6) Ha több személy terjesztett elő a 817/C. § (6) bekezdése alapján felülbírálati indítványt, a bíróság a vádindítvány képviseletére jogosult személy kijelöléséről annak mérlegelésével dönt, hogy mely indítványozó kijelölésével ért egyet a felülbírálati indítványt előterjesztő személyek többsége.
(7) A bíróság döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.
817/J. §
(1) Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személyt a bíróság jelöli ki, a vádindítvány benyújtásának határidejét a bíróság döntésének a kézbesítésétől kell számítani.
(2) Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy az eljárás során meghal vagy tartós, súlyos betegsége miatt nem tud az eljárásban részt venni, a többi, korábban felülbírálati indítványt előterjesztő személy jogosult az újabb, a vádindítvány képviseletére jogosult személyként eljáró személyről megegyezni vagy a 817/I. § (2)–(7) bekezdésében meghatározottak szerint a bíróság kijelölését indítványozni.
(3) Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személyt a bíróság jelölte ki és ez a személy a vádindítványt határidőn belül nem nyújtja be, a többi, korábban felülbírálati indítványt előterjesztő személy jogosult egy alkalommal a vádindítvány benyújtására rendelkezésre álló határidőt követő tizenöt napon belül újabb, a vádindítvány képviseletére jogosult személyként eljáró személyről megegyezni, aki a vádindítványt a megállapodásuktól számított tizenöt napon belül nyújthatja be.
817/K. §
A vádindítvány képviseletére jogosult személy számára lehetőséget kell adni arra, hogy a zártan kezelt ügyiratok kivételével az ügyiratokat megismerhesse.

Az ügyiratok megismerésére jogosult személy és a jogi képviselője az ügyiratokat kizárólag az e Fejezet szerinti eljárás céljából használhatja fel. A megismert ügyiratot tilos nyilvánosságra hozni.

817/L. §

(1) A vádindítványt a vádindítvány képviseletére jogosult személy a 817/H. § (1) bekezdése szerinti határozat kézbesítésétől számított két hónapon belül nyújthatja be.

(2) A vádindítványt a 817/H. § (1) bekezdése szerinti határozatot hozó ügyészségnél vagy nyomozó hatóságnál kell benyújtani. A vádindítványt a beérkezésétől számított nyolc napon belül az ügyészség vagy az ügyészség útján a nyomozó hatóság az ügyiratokkal együtt továbbítja az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz. A bíróság illetékessége a 21. § (3) bekezdése alapján nem állapítható meg.

(3) A vádindítvány tartalmazza

a) a 422. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjában meghatározottakat,

b) a 422. § (2) bekezdés *a)* pontjában meghatározottakat és

c) az egyes cselekmények, illetve részcselekmények bizonyításával összefüggő bizonyítási indítványokat.

(4) A vádindítványhoz csatolni lehet a vádindítvány képviseletére jogosult személy rendelkezésére álló, az álláspontja szerint az ügyben bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas adatokat, iratokat, nyilatkozatokat.

A vádindítvány előzetes vizsgálata

817/M. §

(1) A bíróság a vádindítványt nem ügydöntő végzéssel elutasítja, ha

a) a vádindítvány képviseletére jogosult személy a vádindítványt a törvényben meghatározott határidő eltelte után nyújtotta be,

b) a vádindítvány képviseletére jogosult személynek nincs jogi képviselője,

c) a vádindítványt benyújtó személy e törvény alapján vádindítvány benyújtására nem jogosult,

d) a vádindítvány tárgyává tett cselekmény nem közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény,

e) a vádindítvány nem tartalmazza a 817/L. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjában meghatározottakat, illetve

f) a vádindítványt nem a jogi képviselő útján nyújtották be.

(2) A vádindítvány képviseletére jogosult személy a vádindítvány elutasításáról rendelkező nem ügydöntő végzés kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a vádindítványt ismételten benyújthatja, ha azt a bíróság az (1) bekezdés *b), e)* vagy *f)* pontja alapján utasította el, és az elutasítás oka már nem áll fenn.

(3) A bíróság a vádindítványt nem utasíthatja el azon okból, hogy az nem tartalmazza a vádindítványban vádlottként megjelölt személynek a 184. § (2) bekezdésében felsorolt személyes adatait, és azok az ügyiratokból sem állapíthatók meg, ha a terhelt személyazonossága ezek hiányában is kétséget kizáróan megállapítható.
(4) Az (1) bekezdés *d)* pontja nem alkalmazható, ha a vádindítvány tárgyává tett cselekmény olyan bűncselekmény, amely a vádindítvány tárgyává tett közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekménnyel szoros összefüggésben áll.
(5) A vádindítvány előzetes vizsgálata során ülés nem tartható.
(6) Ha a bíróság a vádindítványt nem ügydöntő végzéssel elutasítja, a határozatát a vádindítvány képviseletére jogosult személynek kézbesíti.
(7) A vádindítvány elutasítása ellen fellebbezésnek nincs helye.

A vádindítvány megalapozottságának a vizsgálata
817/N. §
(1) Ha a vádindítvány elutasításának nincs helye, a bíróság a vádindítvány benyújtásától számított két hónapon belül megvizsgálja, hogy a vádindítványban vádlottként megjelölt személy megalapozottan gyanúsítható-e a vádindítvány tárgyává tett bűncselekmény elkövetésével.
(2) A bíróság a vádindítvány megalapozottságának elbírálásakor teljeskörűen megvizsgálja az ügy ügyiratait és a vádindítvány képviseletére jogosult személy által csatolt adatokat, iratokat, nyilatkozatokat.
817/O. §
(1) A bíróság nem ügydöntő végzésével a vádindítványt
a) elutasítja, ha a vádindítványban vádlottként megjelölt személy a vádindítvány tárgyává tett bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsítható megalapozottan,
b) részben elutasítja, ha a vádindítványban vádlottként megjelölt valamely személy a vádindítvány tárgyává tett bűncselekmény elkövetésével, vagy a vádindítványban vádlottként megjelölt személy a vádindítvány tárgyává tett valamely bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsítható megalapozottan.
(2) Ha a vádindítvány vizsgálata során adat merül fel arra, hogy a vádindítványban vádlottként megjelölt személy mentességet élvező személy és a vádindítvány elutasításának az érintett esetében nincs helye, a bíróság indítványozza a mentesség felfüggesztésére jogosult döntését. Ha a mentesség felfüggesztésére jogosult a mentességet nem függeszti fel, a bíróság a vádindítványt elutasítja vagy részben elutasítja.
(3) A vádindítvány megalapozottságának a vizsgálata során ülés nem tartható.

(4) Ha a bíróság a vádindítványt nem ügydöntő végzéssel elutasítja vagy részben elutasítja, a határozatát a vádindítvány képviseletére jogosult személynek kézbesíti.
(5) Ha a bíróság a vádindítványt részben elutasítja, a vádindítvány képviseletére jogosult személy köteles a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül az elutasított vádindítványi részeket nem tartalmazó vádindítványt a bíróságnak ismételten benyújtani. Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy ezt elmulasztja, a bíróság az eljárást ügydöntő végzéssel megszünteti. Erre a nem ügydöntő végzésben a vádindítvány képviseletére jogosult személyt figyelmeztetni kell.

A bírósági eljárás szabályai a vádindítvány befogadását követően
817/P. §
(1) Ha a vádindítvány elutasításának nincs helye, a bíróság
a) azt haladéktalanul megküldi a vádlottnak,
b) gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak, illetve
c) kényszerintézkedést rendelhet el.
(2) A vádindítvány vádlottnak történő kézbesítését követően az eljárásban védő részvétele kötelező.
(3) A vádlott és a védő a vádindítvány kézbesítése után jogosult az eljárás ügyiratainak a megismerésére.
(4) Ha a vádlott az eljárásban nem a magyar nyelvet használta, a vádindítvány vádlottra vonatkozó részének az általa az eljárásban használt nyelvre történő lefordításáról a bíróság gondoskodik.
817/Q. §
(1) A vádindítvány képviseletére jogosult személy a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyészség jogait gyakorolja, és az ügyészség feladatait látja el, ideértve a vádlott személyi szabadságát érintő kényszerintézkedés elrendelésének, továbbá az elfogatóparancs kibocsátásának indítványozását. A vádindítvány képviseletére jogosult személy a vádat nem terjesztheti ki.
(2) A vádindítvány képviseletére jogosult személy a vádat bármikor ejtheti. A vád ejtését nem köteles indokolni. A bíróság az eljárást megszünteti, ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy a vádat ejtette.
(3) A tárgyalás vezetése és rendjének fenntartása körében hozott határozat kivételével a határozatot közölni kell a vádindítvány képviseletére jogosult személlyel.

(4) A vádindítvány alapján folytatott ügyhöz más ügyet nem lehet egyesíteni, kivéve, ha a vádlottat korábban akár magánvádas, akár közvádas ügyben próbára bocsátották.

817/R. §

(1) A (2) bekezdésben meghatározott kivétellel a tárgyaláson a vádindítvány képviseletére jogosult személy jogi képviselőjének a jelenléte kötelező. Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy a tárgyaláson nincs jelen, a jogi képviselője jogosult a büntetőeljárásban résztvevő személyeknek kérdést feltenni és indítványt előterjeszteni, nem érintve a vádindítvány képviseletére jogosult személy 817/Q. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott jogait.

(2) Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy jogi képviselője a tárgyaláson nem jelenik meg, és magát alapos okkal, előzetesen, haladéktalanul nem mentette ki, de a vádindítvány képviseletére jogosult személy jelen van, a bíróság a tárgyalást megtartja, azonban a jogi képviselőt rendbírsággal kell sújtani. A bíróság erre a jogi képviselőt az idézésben figyelmezteti.

(3) Ha a tárgyaláson a vádindítvány képviseletére jogosult személy és a jogi képviselője sem jelenik meg, és magát alapos okkal, előzetesen, haladéktalanul nem mentette ki, vagy mindkét személy önhibájából olyan állapotban jelenik meg, hogy az eljárási kötelezettségeit nem képes teljesíteni, továbbá, ha mindkét személy az eljárási cselekményről engedély nélkül távozik, a bíróság az eljárást ügydöntő végzéssel megszünteti. A vádindítvány képviseletére jogosult személyt az értesítésben, illetve a jogi képviselőt az idézésben erre figyelmeztetni kell.

(4) A vádindítvány képviseletére jogosult személy jogi képviselője a tárgyalásról ismételt vagy súlyos rendzavarása esetén sem utasítható ki, illetve vezettethető ki. Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy jogi képviselője a rendzavarással nem hagy fel, és ezzel lehetetlenné teszi a tárgyalás jelenlétében való folytatását, a jogi képviselőt rendbírsággal kell sújtani, és a vádindítvány képviseletére jogosult személy más jogi képviselőt hatalmazhat meg. Ha ez nyomban nem lehetséges, a bíróság a tárgyalást a rendzavaró jogi képviselő költségére elnapolja.

(5) Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személy jogi képviselete az eljárásban megszűnik, és a következő tárgyalási napig a jogi képviseletéről nem gondoskodik, a bíróság az eljárást ügydöntő végzéssel megszünteti.

(6) Ha vádindítvány képviseletére jogosult személy az eljárás során meghal vagy tartós, súlyos betegsége miatt nem tud az eljárásban részt venni, a bíróság erről a többi felülbírálati indítványt előterjesztő személyt tájékoztatja. A többi felülbírálati indítványt előterjesztő személy a tájékoztatástól számított 15 napon belül jogosult az újabb, vádindítvány képviseletére jogosult személyként eljáró személyről megegyezni.

(7) Ha a vádindítvány képviseletére jogosult személyt a bíróság jelölte ki és e személy a vádat ejtette vagy a bíróság az eljárást a 817/O. § (5) bekezdése vagy a (3) és (5) bekezdés alapján megszünteti, a bíróság az eljárást megszüntető határozatát a többi felülbírálati indítványt előterjesztő személy részére is kézbesíti.
(8) A (7) bekezdésben meghatározott esetben a többi felülbírálati indítványt előterjesztő személy jogosult egy alkalommal a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül újabb vádindítvány képviseletére jogosult személyként eljáró személyről megegyezni, aki tizenöt napon belül a vád ejtését visszavonhatja vagy a mulasztást pótolhatja. Ebben az esetben az eljárást folytatni kell.

A fellebbezés
817/S. §
(1) A bíróság ítélete ellen a vádindítvány képviseletére jogosult személy fellebbezést nem jelenthet be.
(2) Fellebbezés bejelentése esetén a bíróság az ügyiratokat közvetlenül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult bírósághoz.
(3) Az e Fejezet szerinti eljárásban hozott jogerős ügydöntő határozatot a bíróság megküldi az ügyben korábban eljárt ügyészségnek is.
(4) A másodfokú bíróság a 817/R. § (3) és (5) bekezdésében meghatározott esetben az elsőfokú bíróság határozatát hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti.

A bűnügyi költség
817/T. §
(1) Ha a bíróság a vádlottat felmentette vagy vele szemben az eljárást megszüntette, a vádindítvány képviseletére jogosult személy viseli a 145. § (1) bekezdésében és az 576. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott bűnügyi költségből azt a költséget, amely a bírósági eljárás során keletkezett.
(2) Ha a bíróság a vádlottat az 566. § (3) bekezdésében meghatározott eset kivételével felmenti, vagy vele szemben az eljárást vádejtés miatt megszünteti, a vádindítvány képviseletére jogosult személy az ügydöntő határozat jogerőre emelkedésétől számított egy hónapon belül – jogszabályban meghatározott mértékben – megtéríti a vádlott meghatalmazott védőjének azon díját és költségét, amely a bírósági eljárás során keletkezett.
(3) A vádindítvány képviseletére jogosult személyt csak azzal a cselekménnyel, illetve a tényállásnak azzal a részével kapcsolatban felmerült bűnügyi költség viselésére és a (2) bekezdésben meghatározott díj és költség azon részének megtérítésére lehet kötelezni, amelyre a bíróság az 566. § (3) bekezdésében meghatározott eset kivételével felmentő ítéletet hozott vagy az eljárást megszüntette.

A rendkívüli jogorvoslatokra vonatkozó eltérő szabályok
817/U. §
(1) A vádindítvány képviseletére jogosult személy perújítási indítványt, felülvizsgálati indítványt nem terjeszthet elő.
(2) Az e Fejezet szerinti eljárásban hozott nem ügydöntő határozat ellen törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslatnak nincs helye.
(3) Az e Fejezet szerinti eljárásban a C. Fejezet, a CI. Fejezet és a CIII. Fejezet alkalmazásának nincs helye. A vádindítvány képviseletére jogosult személy különleges eljárások lefolytatását nem indítványozhatja.«"

III.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az Országgyűlés – az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében és a 24. cikk (2) bekezdés *a)* pontjában biztosított jogkörében, a Kormány zárószavazás előtt megtett indítványára – nyújtotta be, vagyis az a jogosulttól származik. Az indítvány az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *a)* pont], továbbá azt, amely az Országgyűlés indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést (a Törvény 1. §-a); az Alaptörvény érintett rendelkezését [Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés]; valamint határozott kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját.

[13] Az Országgyűlés által benyújtott indítványban megfogalmazott határozott kérelem arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a Törvény 1. §-át a tekintetben, hogy az ügyészségen kívül más személynek lehet-e joga arra nézve, hogy vádat emeljen valakivel szemben a bíróság előtt, azaz a Törvény által bevezetendő új jogintézmény összhangban áll-e az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott ügyészségi vádmonopólium elvével, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a vizsgálatot – az Abtv. 52. § (2) bekezdésének megfelelően – szorosan a megjelölt alkotmányossági kérelemhez igazodóan végezte el.

[14] Az indítványozó által kért vizsgálat tárgya – a Törvény 1. §-a – a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt (a továbbiakban: Be.) kiegészítő korrekciós jogintézmény, „Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kap-

csolatos kiemelt bűncselekmény esetén" elnevezéssel. A Törvény által megteremtett új büntetőeljárási jogintézmény önálló fejezetben (ún. külön eljárásként szabályozva) azokat az eltérő szabályokat állapítja meg, amelyeket a nyomozás, a vádemelés és a bírói jogorvoslat általános szabályaitól eltérően kell alkalmazni a külön eljárás tárgyi hatálya alá tartozó kiemelt bűncselekmények miatt folytatott eljárások során. Az eljárás kulcsszereplője az eljárási szempontból teljesen kívülálló, az érintett bűncselekményekre tekintettel közvetlen magánérdekkel nem rendelkező, a közérdekében fellépni kívánó személy, akinek a szabályozás jogot ad arra, hogy az egyébként közvádas bűncselekmények miatt – tehát a nyomozó hatóság vagy ügyészség által – kezdeményezett eljárásban az eredményes nyomozás elérése, a vádemelés, illetve adott esetben a bűnösség kérdésében való bírói döntéshozatal érdekében bírói utat igénybe véve fellépjen.

[15] Az új eljárásrend első része egyfajta vádkikényszerítési eljárást takar, amelynek célja, hogy első körben a büntetőeljárás lefolytatását elutasító nyomozó hatósági vagy ügyészségi döntés bírósági korrekciója legyen elérhető eljárási eszközökkel, aminek nyomán a nyomozás a megfelelő irányban tud tovább folytatódni. A szabályozás másik része azonban ezen túlmenően – megfelelő garanciális keretek között – azt is biztosítja, hogy végső soron, amennyiben az állami bűnüldöző szervek ezt nem látják megalapozottnak, biztosítsa az így fellépő személynek a lehetőséget, hogy a közösséget érintő kiemelt bűncselekményekre vonatkozó vádindítványával bírósághoz forduljon, és ezzel elérje, hogy a szerinte megvalósult bűncselekmény miatt a bíróság a büntetőjogi felelősség kérdésében állást foglaljon.

[16] 2. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az Alkotmánybíróságnak ezért először az ügyészség alkotmányos helyzetét, a vádmonopólium intézményének természetét és az abból fakadó követelményeket kellett megvizsgálnia.

[17] Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében foglaltakon túl figyelembe vette az ügyészséget megillető vádmonopólium magyarországi történelmi hagyományait is, mivel az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak alkotmányos kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseit, így a 29. cikk (1) bekezdését is a Nemzeti hitvallással és Magyarország történeti alkotmányának vívmányaival összhangban értelmezni.

[18] Magyarországon a XVII. században hozták létre az ügyészi hivatalokat, de a mai modern értelemben vett ügyészi szervezetet a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk hozta létre.

[19] A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikket az Alkotmánybíróság már korábban a történeti alkotmány vívmányaként azonosította {26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [50]}. Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk 2. §-a szerint „[a] vádat rendszerint a kir. ügyészség képviseli. A 42. §-ban meghatározott esetekben a kir. ügyészség helyett a sértett (13. §) veheti át a vád képviseletét." Következésképpen a történeti alkotmány vívmányának minősülő 1896. évi XXXIII. törvénycikk is akként szabályozta az ügyészség vádmonopóliumát, hogy az ügyészség volt az elsődleges közvádló, és csak a sértett számára tette lehetővé kivételes esetekben a vádmonopólium áttörését. Magyarországon már a XIX. században következetesen érvényre juttatták a törvények az officialitás elvét is, amelynek értelmében az állam a bűncselekmények üldözését és az elkövetők megbüntetését kötelességének tekintette az erre hivatott állami szervek útján, nem kiszolgáltatva azt a sértettek szubjektív érdekérvényesítési hajlandóságának. A legalitás elve az ügyészség azon kötelességét jelentette, hogy hivatalból üldözendő vagy magánindítvány útján tudomására jutott bűncselekmények miatt köteles volt elrendelni a nyomozást, bizonyított bűncselekmény esetén pedig köteles volt a vádemelésre és a vádképviseletre. Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk – több módosítással – 1951-ig volt hatályban. A vádelv az 1945 utáni jogalkotásban több alkalommal is jelentős törést szenvedett, főként az 1956. évi forradalom utáni megtorlások idején lefolytatott koncepciós perekben. Az 1951. évi III. törvényből, az első szocialista büntető eljárásjogi kódexből, amely teljes mértékben hatályon kívül helyezte az 1896. évi bűnvádi perrendtartást, egyrészt hiányoztak az eljárásjogi garanciák, másrészt az ügyész szerepét formálissá tette.

[20] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata során már részletesen vizsgálta az ügyészség alkotmányos helyzetét, amely során rögzítette, hogy az ügyészség nem önálló hatalmi ág, hanem az igazságszolgáltatás közreműködője. Közvádlóként az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése alapján az állam büntető igényének kizárólagos érvényesítője és mint ilyen – az igazságszolgáltatás közreműködőjeként – a legfőbb ügyész és az ügyészség alapvető feladata, hogy a nyomozással összefüggésben a törvényben meghatározott jogokat gyakorolja, a közvádat képviselje a bírósági eljárásban és felügyeletet gyakoroljon a büntetés-végrehajtás törvényessége felett [Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés *a)–c)* pontok]. Az Alaptörvény e rendelkezéseinek megfelelően fogadta el az Országgyűlés az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 2. § (1) bekezdését, valamint III. Fejezetének 1. címét. Az ügyész leglényegesebb feladatai ennek megfelelően a vádemelés feltételeinek megállapítása végetti nyomozás vagy nyomoztatás; a nyomozás törvényessége feletti felügyelet, illetőleg a nyomozással összefüggésben a törvényben meghatározott egyéb jogok gyakorlása; a vádemelés körébe tartozó közhatalmi jogkör gyakorlása; a bírósági eljárásban a vád-

képviselet, illetőleg a jogorvoslati jogosultság gyakorlása {3072/2015. (IV. 23.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [27]–[28]}.

[21] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben részletesen vizsgálta az igazságszolgáltatás egyes funkcióinak és az ügyészség szerepének kapcsolatát, amely vizsgálat során kiindulópontja az igazságszolgáltatás egyes funkcióinak egymástól való elkülönülése volt a büntetőeljárásban. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a funkciómegosztás elve alapján az ítélkezés a bíróság feladata, amely az ügy érdeméről, a vádról szóló döntést foglalja magában, így a legmagasabb szintű alkotmányos garanciákkal – pl. a bírói függetlenség – övezett. Az ügyészség feladata ezzel szemben a közvádról történő rendelkezés, a vádmonopólium gyakorlása, ezért az ügyész esetében ugyanezek az alkotmányos garanciák – függetlenség és pártatlanság – eltérő vonásokkal rendelkeznek (Abh1., Indokolás [29]). Az Alaptörvény 29. cikke a legfőbb ügyész és az ügyészség tekintetében a függetlenséget és a közvád gyakorlásának monopóliumát rögzíti. Az Alaptörvény a függetlenséget tehát a legfőbb ügyész és az ügyészség egésze tekintetében fogalmazza meg, nem pedig az egyes ügyész vonatkozásában (Abh1., Indokolás [53]).

[22] Az Alkotmánybíróság szintén az Abh1.-ben az ügyész szerepét illetően megállapította, hogy az ügyész az igazságszolgáltatásban történő közreműködése során nem a végső döntést mondja ki, hanem feladata – a funkciómegosztás elve alapján – a törvényes vád biztosítása és az arról történő rendelkezés, vagyis a vádmonopólium gyakorlása. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése a pártatlanságot a bíróság eljárásában kívánja meg, de a tárgyilagosság és az elfogulatlan eljárás érdekében a kizárási szabályok megfogalmazása az ügyésznél is indokolt (Abh1., Indokolás [55]).

[23] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási korlátok és feltételek között kell folynia, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 70.]. Az ügyész közvádlói monopóliuma azonban járhat olyan hátrányos következményekkel (pl. a vádemelés elmulasztása vagy indokolatlan vádelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárításának és hiányosságok kiküszöbölésének módja a jogalkotó által létrehozott vádkorrektívumok (pl. pótmagánvád) rendszere útján lehetséges [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.].

[24] Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján tehát az ügyészség olyan, a jogállamiság követelményéből fakadó független alkotmányos intézmény (Abh1., Indokolás [25] és [26]), amelynek legfontosabb feladata – a funkciómegosztás elve alapján – a törvényes vád biztosítása és az arról történő rendelkezés, vagyis a vádmonopólium gyakorlása.

[25] Általánosságban az állam a közvád iránt támasztott igényét – lehetőség szintjén – többféleképpen, többféle alkotmányos intézményen keresztül gyakorolhatja. Az alkotmányos berendezkedésből és az állam alkotmányos kultúrájából fakadó, és az alkotmányos hagyományokon nyugvó alkotmányozói döntés teremti meg a konkrét intézmény- és szervezetrendszer kereteit, amelyen keresztül a közvád iránti igény érvényesül és amelynek meg kell felelnie az alkotmányosság és így a jogállamiság követelményeinek. Magyarország Alaptörvénye – a rendszerváltást követően az Alkotmány által is követett hagyományoknak megfelelően [vö. 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.] a legfőbb ügyészt és az ügyészi szervezetrendszert, mint az igazságszolgáltatás közreműködőjét határozza meg közvádlóként és az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítőjeként. E megfogalmazás tehát a közvád gyakorolhatóságának oszthatatlanságát jelenti, amelynek következményeként – azonos alaptörvényi rendelkezés mellett – az állam további, a közvád gyakorlására feljogosított szervet nem hozhat létre, beleértve azon eseteket is, amikor meghatározott ügycsoportokra vonatkozóan határozná meg eltérő szervezet hatáskörét. Ebből kifolyólag a magyar alkotmányos berendezkedés alapján – ahogyan arra az Indítványozó is utal – a független ügyészség jár el a különböző gazdasági, így a közpénzek felhasználásával, illetve kezelésével kapcsolatos bűncselekmények felderítésében is, továbbá a bíróság előtt a vád képviseletében. A vádmonopólium intézménye tehát ezt a kizárólagosságot testesíti meg, amely kizárólagosság egyúttal azt is jelenti, hogy az ügyészségen kívül más közhatalmi szervezet a vádló közhatalmi pozíciójába nem kerülhet [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 525–526, legutóbb megerősítette: 3030/2020. (II. 24.) AB határozat].

[26] 3. A Törvény által meghatározott eljárásban felülbírálati indítvány benyújtásának akkor van helye, ha az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény miatt tett feljelentést elutasítja, vagy az ilyen bűncselekmény miatt folytatott eljárást megszünteti. A Törvény által meghatározott közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmények esetén tehát az állam közvád iránti igényének foganatosítója elsődlegesen továbbra is az ügyészség, az eljárás nem jelenti a közvád foganatosításának jogából fakadó jogosítványok megosztását. A Törvény által meghatározott eljárás nem helyettesíti az ügyészség fellépését a közvád foganatosítása során, azt csak kiegészíti, illetve szükség esetén kiterjeszti, s mint ilyen az ún. vádkorrektívumok kategóriáján belül értelmezendő. Az Alkotmánybíróság korábban, a pótmagánvád intézményének vonatkozásában már rámutatott arra, hogy a vádkorrektívumok beve-

zetésének lehetősége – megfelelő szabályozási és garanciális keretek mellett – önmagában nem jelent alaptörvény-ellenességet {3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróságnak ezért a Törvény által bevezetni kívánt vádkorrektívumnak minősülő eljárás jellegét kellett vizsgálnia.

[27] Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta a pótmagánvádat mint a magyar jogrendszerben ismert és alkalmazott vádkorrekciós eszközt, amely olyan, a vádkorrektívumok rendszerébe tartozó jogintézményként ismert, amely az ügyész közvádlói monopóliumának gyakorlása eredményeként bizonyos, a sértetteket hátrányosan érintő következmények kiküszöbölésére szolgálhat {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [33], de lásd pl. 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 522.; megerősítve: 3014/2013. (I. 28.) AB végzés, ABH 2013, 1201, 1202.}. Az Alkotmánybíróság már egészen korán rámutatott, hogy az ügyész közvádlói monopóliuma járhat olyan hátrányos következményekkel (pl. a vádemelés elmulasztása vagy indokolatlan vádelejtés), amelyek a sértettek érdekeit hátrányosan befolyásolhatják. Az ilyen hibák elhárításának és hiányosságok kiküszöbölésének módja a jogalkotó által létrehozott vádkorrektívumok rendszere útján lehetséges {14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 113., megerősítette: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [33]}.

[28] Az Alkotmánybíróság a 3112/2013. (VI. 4.) AB határozatban megállapította, hogy „a pótmagánvád jogintézménye az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében szereplő rendelkezést nem sérti, a büntetőeljárásban ugyanis csakis abban az esetben van lehetőség az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírósági eljárás megindítására és a vád képviseletére, ha állami büntetőigény nincs. Az Alaptörvény 29. cikkében rögzített kizárólagosság az állam „elsőbbségét" fejezi ki a büntetőigény érvényesítése tekintetében. Ha az állam e jogával nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. Ugyanakkor amennyiben az ügyészség az állam e jogával élni kíván, úgy az ügyészség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, vagyis más állami szerv ilyenfajta jogosítványokat nem gyakorolhat az ügyészségen kívül" {3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [17], megerősítette ezt a 15/2016. (IX. 21.) AB határozat}.

[29] Az Alkotmánybíróság a pótmagánvád intézményének vizsgálata során korábban megállapította, hogy a törvényhozónak a pótmagánvád intézményének szabályozása során nem volt alkotmányos – akár a tisztességes eljáráshoz való jogból, akár más alapjogból levezethető – kötelezettsége a pótmagánvád intézményének bevezetésére, így „[a] törvényhozó viszonylag tág mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a pótmagánvádra milyen esetekben ad lehetőséget, és milyen esetekben zárja ki" {42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504,

522., 3224/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [15], 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [33], legutóbb megerősítve: 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [37]}.

[30] Az Alkotmánybíróság a 42/2005. (Xl. 14.) AB határozatban kiemelte, hogy „[a] pótmagánvád a modern kontinentális államok büntetőeljárási modelljeit jellemző ügyészi vádmonopólium korrektívumának egyik formája. Eredeti rendeltetése, hogy csökkentse a monopóliumból az igazságnak megfelelő büntető felelősségre vonásra származó esetleges veszélyeket (politikai okból, szakmai tévedésből, hibás mérlegelés miatt súlyos bűncselekmények elkövetői büntetlenül maradnak a közvád hiánya miatt), ellensúlyozza a vádemelés megtagadásával, illetve a vádelejtéssel előálló, a vádhoz kötött bírósággal szemben érvényesülő ügyészi »túlhatalmat«. […] Az új büntetőeljárási törvény előkészítésének koncepciójában a pótmagánvád felélesztésének gondolata nem a vádmonopólium veszélyeinek kiküszöbölésével összefüggésben fogalmazódott meg, hanem a sértett igényérvényesítési lehetőségeinek és eljárási jogainak szélesítéseként. […] Az általános indokolás a büntetőeljárás társadalmi elismertsége, a polgárok együttműködése az igazságszolgáltatás szerveivel című VI. pontjában a törvényjavaslat előkészítői kifejezésre juttatták azt a véleményüket, hogy a hatósági tétlenség, illetve tárgyszerűtlen eljárás talán legfontosabb korrekciós eszköze a pótmagánvád. Álláspontjuk szerint a pótmagánvádlóként való fellépésnek akkor van helye, ha a hatóság döntése mérlegelésen alapult, és a sértettnek reális lehetősége van arra, hogy a bírósági döntést kikényszerítse" (ABH 2005, 504, 515.).

[31] „A büntetőigény érvényesítésére vonatkozó felhatalmazás kizárólagosságát ugyanakkor maga a jogalkotó oldotta fel a pótmagánvád jogintézményének bevezetésével" {3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [36]}.

[32] A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányos lehetőség van olyan vádkorrektívum bevezetésére, amely nem irányul az ügyészség Alaptörvényből fakadó jogosítványainak elvonására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vádkorrektívum intézményére vonatkozó korábbi alkotmánybírósági megállapítások a Törvény által bevezetett eljárásra is megfelelően alkalmazandók azzal, hogy a közhatalmat gyakorló szerv részvételét kizáró alkotmányos követelménynek ezen eljárás vonatkozásában is megfelelően érvényesülnie kell.

[33] A jogalkotót nem köti olyan alkotmányos követelmény, amely a pótmagánvád mint vádkorrektívum kizárólagos alkalmazását írná elő, vagyis a vádmonopóliumból származó esetleges anomáliák ellensúlyozására a jogalkotó egyéb vádkorrektívumot is alkalmazhat. Ugyanakkor a jogalkotónak ilyen vádkorrektívum bevezetése esetén fokozott figyelmet kell fordítania arra, hogy az a ma-

gyar büntetőjog, illetve a büntető eljárási jog dogmatikai rendszerébe megfelelően beilleszthető legyen.

[34] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy ha az ügyészség a Törvény szerinti eljárásban úgy foglal állást, hogy nincs helye az állami büntetőigény érvényesítésének, és ha ilyen esetben a jogalkotó más – nem közhatalmat gyakorló – jogalanynak mégis biztosítja a bíróság előtti fellépés lehetőségét, azzal nem sérül a vádmonopólium Alaptörvényben foglalt követelménye. Ezen jogalany fellépése ugyanis a fentiekben hivatkozott célt az Alaptörvény 38. cikkében foglaltak érvényesítésén keresztül szolgálja a bűncselekmények meghatározott, a közpénzek jogsértő kezelése elleni küzdelem fokozása érdekében.

[35] A Törvényben meghatározott eljárás során bármely természetes vagy nem természetes személy akkor nyújthat be felülbírálati indítványt, ha az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény miatt tett feljelentést elutasítja, vagy az ilyen bűncselekmény miatt folytatott eljárást megszünteti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény által alkalmazott vádmonopólium elvével nem ellentétes, ha közvagyont érintően egy további elem épül be a büntetőeljárási keretek közé, amely ultima ratio jelleggel túlnyomórészt közvetlenül a közvagyon védelmét biztosítja.

[36] Az Alkotmánybíróság emlékeztet ugyanakkor a pótmagánvád intézményére vonatkozóan megfogalmazott azon alkotmányos követelményre, amely szerint egyetlen közhatalmi funkcióval rendelkező szervezet sem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és a vádképviselet közhatalmi jogkörét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez. A közhatalommal nem rendelkező természetes és jogi személyek fellépésének lehetősége más: ezekben az esetekben fogalmilag nem lehet szó a vádlói közhatalom megkettőzéséről {42/2005. (XI. 14.) AB határozat, legutóbb megerősítette: 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[37] A Törvény által létrehozott vádkorrektívum alkotmányos korlátok közötti tartalmának meghatározása a jogalkotó szabadságába tartozik, s ennek megfelelően közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen szervezet sem veheti át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselet közhatalmi jogkörét és e követelménynek a Törvény által létrehozott eljárás esetén is érvényesülnie kell.

[38] A Törvénnyel a jogalkotó egy egyedi, és a magyar jogrendszerben eddig nem ismert eljárásjogi lehetőséget teremtett a közpénzek védelme érdekében fellépő jogalanyok számára, hogy a felülbírálati indítvány, illetve a vádindítvány benyúj-

tásával büntetőigény érvényesítőjeként lépjen fel és a bíróság eljárását kezdeményezze.

[39] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában részletezett „Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén" elnevezésű eljárás rendszertanilag a vádkorrektívumok kategóriájába sorolandó. Az ügyészség közvád érvényesítésére irányuló kizárólagos hatáskörét nem vonja el, hanem a büntetőigény érvényesítésének korrekciós eszközeként azt csak kiegészíti, ezért nem ellentétes a vádmonopólium Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében foglalt elvével.

IV.

[40] Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. október 25.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[41] A határozat rendelkező részével egyetértek, így azt a szavazatommal támogattam. A határozat indokolásában ugyanakkor szükségesnek ítéltem további szempontok megjelenítését, amelyeket jelen párhuzamos indokolásban foglaltam össze.

[42] 1. Az alkotmányossági vizsgálat a konkrét esetben az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés első mondatának második fordulata („mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője"), az abban rögzített vádmonopólium elve alapján folyt. Vádmonopólium alatt hagyományosan az ügyésznek a közvád emelésére való kizárólagos jogát szokás érteni. Azt, hogy a vádemelés az erre hivatott szerv, az ügyészség kizárólagos hivatali kötelessége. Ezt jeleníti meg – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása nyomán szövegszerűen is – az Alaptörvény 29. cikk utalt rendelkezése.

[43] A vádmonopólium a büntetőeljárási jog egyik legfontosabb vívmánya azáltal, hogy a bűncselekmény miatti vádemelést a sértett, az áldozat helyett az állam feladatává teszi. Érvényesülése szorosan összefügg a büntető eljárásjog egyéb alapelveivel, köztük is különösen a legalitás és az officialitás követelményrendszerével. Hiszen a legalitás a büntetőeljárásban azt a célt hivatott érvényre juttatni, hogy a bűncselekményeket az erre feljogosított szervek felderítsék, és ezáltal a büntetőjogi szabályok alkalmazását biztosítsák, míg az officialitás értelmében ez a tevékenység a hatóságok feladata. Így a legalitás érvényesülésére szolgál, egyúttal az officialitásból fakad az ügyész kötelessége, hogy a büntetőtörvényekben meghatározott esetekben vádat emeljen és a vádat képviselje. A vádmonopólium értelmében pedig ezt közvádlóként kizárólagosan teheti meg. Így elmondhatjuk, hogy a fenti elvek közös eredője az állam azon elhatározása, hogy az elkövetett bűncselekmény üldözésének terheit a sértettektől magára vállalja.

[44] Ezen elvek egyike sem vált ugyanakkor a büntetőeljárás kivételt nem tűrő szabályává. Így a legalitás érvényesülése ellen hat minden olyan jogintézmény, amely megengedi, hogy az elkövetett bűncselekmény miatt a felelősségre vonás végső soron elmaradjon. Az officialitás szigorú követelményét pedig azon megoldások lazítják fel, amelyek a hatóságok számára felmentést engednek valamely bűncselekmény észlelésekor a cselekvési kötelezettség alól. Így például a magánindítványra üldözendő bűncselekmények esetében – az officialitás alóli kivételként – a sértett közreműködése, sőt kívánalma szükséges a hatóság cselekvéséhez. Nem kedvez továbbá sem a legalitás, sem az officialitás elvének a magán-

vád intézménye azáltal, hogy bizonyos bűncselekményi körben a vádfunkciót a hatóságtól a magánszemélyhez telepíti. Ugyanez mondható el a pótmagánvádról, amely a törvényi feltételek teljesülése esetén engedi meg, hogy a hatóságok a bűncselekmény üldözésével felhagyjanak, és helyükbe a sértett lépjen. Másképp fogalmazva, abban az esetben, ha a büntetőeljárást az arra jogosultak megindították, de utóbb az ügyészség vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította vagy az eljárást megszüntette, továbbá ha az ügyészség a vádat ejtette.

[45] Ezen megoldások közös sajátosságaként azonosítható, hogy kisebb-nagyobb mértékben teret engednek a sértetti szerepvállalásnak. Ezzel együtt a pótmagánvád sajátossága, hogy nem csupán a legalitás-officialitás árnyalt alkalmazására int, hanem egyúttal az ügyészi vádmonopólium korrekciója.

[46] Be kell látni ugyanis, hiszen történelmi tapasztalat igazolja, hogy a közvád emelésének kizárólagossága a sértett, az áldozat oldalán hátrányt, sérelmes helyzetet is előidézhet. Ennek indoka lehet például politikai ok, szakmai tévedés, hibás mérlegelés is [42/2005. (Xl. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 515.]. Így a büntetőeljárási jogban a vádmonopóliummal együtt a monopólium orvoslásának is kialakultak és funkcionálnak a maga jogintézményei. Hazánkban ezt a szerepet a hatályos büntetőeljárási rendelkezések értelmében a pótmagánvád tölti be.

[47] 2. Meg kell említeni, hogy a kontinentális európai államok többségének – így Magyarország mellett például Németország vagy Olaszország – büntető eljárásjogát a mai napig a legalitás és az officialitás elvei határozzák meg. Ezen szabályozásokban ugyanakkor – a hazai megoldásokhoz hasonlóan – szintén léteznek olyan jogintézmények, amelyek felmentést engednek a fenti elvek szigora alól, egyúttal a sértett érdekében a vádmonopóliumot ellensúlyozzák. Esetenként a magyar szakirodalomban is hivatkozott megoldás a német vádemelésre kötelezési eljárás, az ún. *Klageerzwingungsverfahren*. A modell jogpolitikai indoka és célja annak biztosítása, hogy a sértett a legalitás elve betartásának ellenőrzését a bíróságtól kérhesse. Az ügyészi vádmonopólium korrektívumának eszközeként az olasz büntetőeljárásban az utalt német példára alkották meg a kifogás eljárás megszüntetése ellen *(opposizione all'archiviazione)* a jogintézményt. Ennek a lényege abban áll, hogy a büntetőeljárás megszüntetéséről az ügyész nem dönthet egyedül, hanem a nyomozási bírónak küldik meg az indítványt, és amennyiben azt megalapozottnak találja, akkor lényegében a nyomozási bíró szünteti meg a büntetőeljárást. Megállapíthatjuk, hogy nemzetközi és európai jogi kötelezettségeik betartására figyelemmel mára Európa államai szinte kivétel nélkül biztosítanak a sértettnek valamilyen formában lehetőséget a téves ügyészi döntések korrekciójára, illetve ezek kezdeményezésére eltérő eljárások útján.

[48] 3. Hasonló szándék vezérelte a magyar jogalkotót, amikor a büntetőeljárási szabályozásban – történelmi előzmények nyomán – a pótmagánvád jogintézmény felélesztésével a vádjogosultság szubszidiárius gyakorlását tette lehetővé. Ahogyan arra korábban az Alkotmánybíróság a 42/2005. (Xl. 14.) AB határozatban is rámutatott: „Az új büntetőeljárási törvény előkészítésének koncepciójában a pótmagánvád felélesztésének gondolata nem a vádmonopólium veszélyeinek kiküszöbölésével összefüggésben fogalmazódott meg, hanem a sértett igényérvényesítési lehetőségeinek és eljárási jogainak szélesítéseként. A XX. század utolsó harmadától az ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió keretében dokumentumokban fogalmazódtak meg azok a büntetőpolitikai törekvések, amelyek a bűncselekmény állam által »háttérbe szorított« szereplője: az áldozat/sértett eljárási helyzetének javítására, jogainak bővítésére irányultak. A pótmagánvád ismételt bevezetése elsősorban ezekkel a célokkal függött össze [2002/1994. (I. 17.) Korm. határozat 6. pont]. A Be.-hez fűzött indokolás ugyanakkor az igazságszolgáltatás legitimációs válságával, a közösségnek az igazságszolgáltatás elfogulatlan és pártatlan működésével kapcsolatban megfogalmazódó kételyeivel is indokolta a pótmagánvádat” (ABH 2005, 504, 515.).

[49] Látható, hogy a vádmonopólium korrekciója mint cél a sértetti igényérvényesítés biztosításával – európai minta nyomán is – a pótmagánvád esetében szorosan összekapcsolódik. A szubszidiárius vádjogosultság gyakorlásának pedig a hatályos hazai büntetőeljárási szabályozásban a pótmagánvád az egyetlen intézménye. Emellett egy további, új vádkorrektívumot jelent a Törvény szerinti eljárás. Ennek a vádmonopólium elvével való összhangját értékelte az Alkotmánybíróság jelen határozata.

[50] El tudom fogadni a többségi határozat azon megállapítását, hogy a jogalkotót nem köti olyan alkotmányos követelmény, amely a pótmagánvád mint vádkorrektívum kizárólagos alkalmazását írná elő. Meglátásom szerint azonban egy ilyen típusú új jogintézmény kialakításakor nem elegendő a jogalkotónak figyelemmel lennie arra – ahogyan a többségi határozat fogalmaz –, hogy az a magyar büntetőjog, illetve a büntetőeljárási jog dogmatikai rendszerébe megfelelően beilleszthető legyen.

[51] Az ilyen tartalmú jogintézmények szabályozása előtt az Alaptörvény 29. cikke is korlátot szab. A vádkorrektívumok számának növekedése ugyanis a védelv elgyengüléséhez, végső soron kiüresedéséhez, ezáltal az Alaptörvény 29. cikkének sérelméhez vezethet. Ezért a jogalkotó csak megfelelő szabályozási és garanciális keretek között rendelkezhet új típusú vádkorrektívumról. Ezen követelmények az adott vádkorrektívum egyedi jellegének, sajátosságainak a vizsgálatát kívánják meg.

[52] A többségi határozat értelmében a pótmagánvád vádkorrektívum intézményére vonatkozó korábbi alkotmánybírósági megállapítások a Törvény által bevezetett eljárásra is megfelelően alkalmazandók, azzal, hogy a közhatalmat gyakorló szerv részvételét kizáró alkotmányos követelménynek ezen eljárás vonatkozásában is megfelelően érvényesülnie kell. Ezzel szemben úgy vélem, hogy a konkrét ügy megítélése szempontjából különös jelentősége van annak: a pótmagánvád felélesztésének célja kifejezetten a sértett igényérvényesítési lehetőségeinek és eljárási jogainak szélesítése volt. A Törvény szerinti eljárás esetében ugyanakkor a sértetti igényérvényesítés lehetőségének a biztosítása nem jelenik meg célként. Ezért célját és jellegét tekintve a Törvény szerinti eljárás a pótmagánvádhoz képest jelentős eltéréseket mutat. A jelen alkotmánybírósági eljárásban ennek részletesebb vizsgálatát tartottam volna szükségesnek, az alábbiak szerint.

[53] 4. Álláspontom szerint a Törvény szerinti eljárás sajátosságainak a vizsgálata során – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakra – kiemelt jelentőséget kellett volna tulajdonítani a Törvény normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolásnak. Eszerint „[a] javasolt szabályozás nem rendelkezik előzménnyel a hazai szabályozás történetében. Megalkotását elsősorban a közhatalom gyakorlásával, illetve a közpénzügyek elköltésével kapcsolatban állított, büntetőjogi értékelést is felvető esetleges visszásságok felderítésének, értékelésének és megnyugtató módon való rendezésének az igénye teszi indokolttá. Ezenkívül kiemelendő, hogy az Európai Bizottság megfontolásra javasolta egy ilyen jogintézmény megalkotását a korrupció, illetve a közpénzek jogsértő kezelése elleni küzdelem fokozása, illetve az ilyen cselekményekkel kapcsolatos állami büntetőjogi igényérvényesítés ellenőrzöttebb, hatékonyabb megvalósulása érdekében.”

[54] A fentiekre figyelemmel a Törvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban megjelölt szempontok véleményem szerint olyan kivételes társadalmi érdeknek minősülnek, amely kellő indokul szolgál, hogy a jogalkotó a vádmonopólium Alaptörvényben foglalt elve alól a pótmagánvádas eljáráshoz hasonlóan egy további kivételt teremtsen. Ez az indok pedig elsősorban azon kiemelt közérdekből fakad, amely a közhatalom gyakorlásának, illetve a közpénzek elköltésének társadalmi kontrollját szélesíti, annak érdekében, hogy fokozza az esetleges visszásságok hatékony felderítését és szükséges esetben szankcionálását. Másodsorban az új szabályozás azon igényt is kielégíteni törekszik, amely hazánkat az Európai Unió tagjaként terheli a korrupció, illetve a közpénzek jogsértő kezelése elleni küzdelem erősítése, a kapcsolódó állami büntetőjogi igény hatékonyabb érvényesítése keretében.

[55] A fentiek szerinti gondolatmenet alapján tartottam volna teljes körűnek a többségi határozat indokolását.

[56] 5. Fontosnak tartottam volna továbbá megjegyezni a Törvény szerinti eljárás kapcsán azt is, hogy annak szabályozása az Alaptörvény további rendelkezéseivel, így különösen a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványai vagy a jogorvoslathoz való jog való garanciarendszerével való összhang tekintetében további kérdéseket vet fel. Ezeket az Alkotmánybíróságnak a szabályozás egyes elemeit érintő indítványok alapján lesz lehetősége érdemben megvizsgálni.

Budapest, 2022. október 25.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[57] Egyetértek a határozat rendelkező részével. Ennek alapvető indoka az, hogy – függetlenül attól, hogy az teljes összhangban áll-e vagy sem az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése első mondatának nyelvtani értelmezhetőségével az ügyészség közvádlói monopóliuma kizárólagossága fogalmának tekintetében – a határozat által elfogadott és használt „kizárólagosság" fogalom egyértelműen megfelel az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésében foglalt államcélnak, és annak védelmét élvezi. Következésképpen a határozat vizsgálatának tárgyát képező elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 1. §-a nem sérti és nem is sértheti az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott vádmonopólium elvét.

[58] Ugyanakkor a határozat indokolását illetően egyetértek *dr. Czine Ágnes* és *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró társaimnak a fentiekkel összefüggésben a párhuzamos indokolásaikban tett észrevételeikkel, és azokhoz a jelen párhuzamos indokolással csatlakozom.

Budapest, 2022. október 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[59] 1. A határozat rendelkező részével és annak alapját adó indokolással egyetértek. Ugyanakkor az indítvány szerinti értelmezési igény kapcsán (értelemszerűen) felmerülő – s az állami szuverenitásra vonatkozó gondolkodásnak kétségtelen alapot adó, teret engedő, ekként jelentőséggel bíró – körülmények megemlítését párhuzamos indokolásban csatolom a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].

[60] 2. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés első mondatának második fordulata („mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője") a negyedik módosítás által váltotta fel az addigi szövegrészt („az állam büntető igényét érvényesíti"). A módosítás kodifikációs pontosítás (vö. a negyedik módosítás 21. cikkéhez fűzött indokolás). Kétségtelen, hogy az alkotmányozó akarat a módosítás révén nem a már akkor is (2003. július 1-je óta) hatályos korrekciós eszköz, a pótmagánvád perjogi intézményét tette alaptörvény-ellenessé, pláne nem jelentette, hogy hivatalból üldözendővé váltak a magánvádas bűncselekmények. Annak megerősítése és egyértelműsítése történt, miszerint Magyarországon a büntetőigény-érvényesítés (vádolás) egyedüli intézményes letéteményese a legfőbb ügyész és ügyészség. Amint ezt a határozat indokolásának III/2. pontja rögzíti („az állam további, a közvád gyakorlására feljogosított szervet nem hozhat létre") (Indokolás [25]). Ennek jelentősége, illetve rendeltetése magyarázatot nem igényel, elégnek tűnik utalni a 29. cikk szerint ügyészséget megillető – vádképviseleten kívüli – feladatokra, jogosultságokra.

[61] Következésképpen a „vádmonopólium" fogalma vonatkozásában az Alaptörvény szerinti kizárólagosság nem a magyar állam büntetőigényét érvényesítő eljárásjogi tevékenység más általi ellátásának feltétlen kizártságát jelenti, hanem azt, hogy a magyar állam büntetőigénye Magyarországon érvényesítésének egyedüli intézményes letéteményese a legfőbb ügyész és az ügyészség. A vádmonopólium – alkotmányos tartalma szempontjából – tehát nem tevékenységi, hanem intézményesítési, intézményesítettségi monopóliumot, monopolhelyzetet, intézményi egyedülállóságot, egyedülállóságban megnyilvánuló intézményesítettséget jelent. Aminek természetes velejárója a legfőbb ügyész és az ügyészség független mivoltának egyértelmű alkotmányos tételként rögzítése (szintén a negyedik módosítás által).

[62] Másként fogalmazva, a 29. cikk (1) bekezdése szerinti kizárólagosság nem azt jelenti, hogy mással szemben bíróság előtt kizárólag az ügyészség emelhet s képviselhet vádat, hanem azt, hogy a szuverenitással járó öntörvényűség által közösségtől kapott mandátum alapján ennek egyedüli intézményesített lehetősége

az ügyészség. Ez az egyébként hagyományos, bevett, máshol is általános – s szakjogi gyakorlatban a legalitás/officialitás fogalmisággal leírt – közjogi alaphelyzet nyilvánvaló összhangban álló azzal, hogy éppen a büntetőjog kezdetét jelentette a sértetti magánbosszú felváltása a közösség általi igazságtétellel, az egyéni sérelem közösségi sérelemként vállalásához fűződő érdek felismerése s érvényre juttatása folytán. Miáltal a „bárki bárki ellent" felváltotta a „mindenki egyért" felfogása. S ez lett a társadalmi rendezettség, együttműködés záloga.

[63] Ennek nyilvánvaló velejárója, egyidejű igénye a vádolás felkészültségéhez, szakszerűségéhez fűződő érdek. Ez nem elitista szempont, mivel épp ezáltal válik a magánbosszú helyett elfogadhatóvá a közösségi mandátum szerinti fellépés, azaz a tett közösségi érdeksérelemként értékelése, ami nem más, mint a társadalomra veszélyesség (illetve társadalmakra veszélyesség) bűncselekményt létesítő szempontja. Mindemellett természetszerű és értelemszerű az adott (minden) szuverén közösség abbéli akarata, hogy fennhatósága alatt a vádolás és az ítélés intervenciótól mentes legyen.

[64] 3. Ezzel összhangban, amikor közvádra tartozó ügyben az ügyész elutasítja a feljelentést, megszünteti az eljárást (csakúgy amint, ha nem emel vádat, vagy vádat ejt), akkor valójában nem „lemond" az állam büntetőigényéről. Erre ugyanis – álláspontom szerint – épp az ügyészség egyedülállóságát intézményesítő alkotmányos helyzetből adódóan nincs lehetősége. Az ügyész döntése – amint a bíróé is – bár nem személytelen, viszont nem személyes, hanem mindig intézményes döntés (jogszabály nem fog elkövetőt, nem gyanúsít, nem vádol, nem ítél el, nem ment fel – mindezt arra jogosított személy teszi).

[65] Ilyenkor valójában arról van szó, hogy az ügyész a rá vonatkozó szakjogi törvény elvárása szerint jár el. „A büntetőeljárásban a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a döntését valósághű tényállásra alapozza" [Be. 163. § (2) bekezdés]. „A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a bizonyítékokat egyenként és összeségükben szabadon értékeli, a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg" [Be. 167. § (4) bekezdés].

[66] E két alapelvárás szerinti – vagyis a valóságigényű és a meggyőződésalapú – tevékenység, s mellette a kizárási szabályokkal övezett objektivitásra kötelezettség a záloga annak, hogy az állam büntetőigényének érvényesítése, illetve érvényesülése intézményesen biztosítva legyen.

[67] 4. Kétségtelen, hogy az állam oldaláról nézve a büntetőigény érvényesítése szuverenitásból (öntörvényűségből) következő, az állami lét elengedhetetlen feltétele és biztosítéka. S nem csupán arról van szó, hogy az állam a polgárai megvé-

désére szolgáló kötelék, hanem arról is, hogy – iméntiekre visszautalva – éppen a büntetőjog kezdetét jelentette a sértetti magánbosszú felváltása a közösség általi megtorlással.

[68] Az ügyészség (a büntetőigény érvényesítésének) intézményi, intézményesített monopolhelyzete tehát nem csupán belső államszervezeti, szerkezeti állapot, hanem az állam szuverenitásának eszköze.

[69] 5. Ugyanakkor évszázados hagyomány, felismerés, miszerint a közvádló intézményesítettségének kizárólagos egyedülállósága mellett (s részben éppen ebből is adódóan) a vádoló tevékenység ellátásának merev kizárólagossága viszont inkább ártalmas, mint jótékony hatású, s korrektívumot igényel. Kétségtelen ugyanis, hogy minden bizonnyal a bűncselekmény elkövetéséhez az elkövetőn kívül a sértett áll a legközelebb. Ezért az ő érdekében kiegészítő hatáskör adandó. [Az 1892. évi február 18-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai XXVII. Kötet. Hiteles kiadás. 1895. Pesti Könyvnyomda Rt. 870. szám a bűnvádi perrendtartásról szóló törvényjavaslat indokolása 163–164. oldal.]

[70] Az állam vigaszágon – más közhatalmi szervezet által – nem vádolhat, viszont teremthet, közjogi és szervezeti intézményesítés nélkül kiegészítő hatáskört vádolásra.

[71] Ilyen a Magyarországon 1900-tól 1952-ig volt, majd pedig 2003 óta újból meglévő pótmagánvád. A pótmagánvádló valójában a közvádat érvényesíti (amit kétségtelen adekvátabb lenne pótközvádnak nevezni), ugyanazon bíró elé viszi az ügyét, ahová a közvádló által került volna.

[72] Vagyis valójában csupán a vád képviseletében történik változás, az eljárás céljában nem. S ekként – valójában – az állam büntetőigénye érvényesül. Ez azt is jelenti, hogy a pótmagánvádló valójában nincs egyidejű versengő helyzetben az intézményesített közvádlóval. Más a meggyőződésük a vádesélyességről, illetve vádhelyességről.

[73] A pótmagánvádló váltja az ügyész, ám nem válik ügyésszé. „A pótmagánvádló a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyész jogait gyakorolja” (Be. 802. §). Kétségtelen, hogy azokban az esetekben, amikor a törvény alapján a sértett jogosult pótmagánvádlóként fellépni, és fellép, ezáltal vádlói jogok birtokába kerül; azonban nem lesz minden, ügyészt megillető vádlói jogosítvány birtokosa. Így például jogorvoslati joga korlátozott, a vádlott javára nem fellebbezhet, felülvizsgálati indítványt pedig egyáltalán nem terjeszthet elő, a vádat nem terjesztheti ki, nem indítványozhatja sem a vádlott bíróság elé állítását, sem ismeretlen helyen tartózkodó vádlottal szemben a bírósági eljárást [Be. 802. §, 809. (3) bekezdés, 810. § (3) bekezdés, 815. § (1) bekezdés, 817. §].

[74] Kétségtelen az is, hogy olyan személy jogosult gyakorolni bizonyos vádlói jogokat, aki egyben az elbírálandó ügy érintettje, sértettje; s mint ilyen korábban tanúvallomást tett. Ügyész esetében ezen körülmények kizárási okok. Ennek indoka azonban az, hogy az ügyészség – alkotmányos helyzeténél fogva – közhatalmi szervezet, s ekként az ügyész az állami hatalom gyakorlója. Ezért az ügyész az őt megillető jogok gyakorlásában objektivitásra kötelezett, aminek törvényi biztosítékát képezik a rávonatkozó kizárási okok, illetve szabályok.

[75] A sértett viszont, amikor pótmagánvádlóként fellép, nem válik közhatalmat gyakorlóvá, nem lesz közvádló. Nem vonatkozik rá sem a legalitás (minden bűncselekmény miatt eljárásnak kell indulnia), sem pedig az officialitás (az eljárást az arra hivatott szervek hivatalból kötelesek megindítani és folytatni) követelménye. Számára a törvény a vádlói jog gyakorlását nem az ügyésszel egyezően, és nem a közvádló jogintézményen (szervezetén) belül, hanem azon kívül, attól függetlenül, elkülönülten – éppen a közvádló (az ügyész) jogértelmezésével szembeni jogérvényesítés érdekében – biztosította. A sértetti mivolt a pótmagánvádló joggyakorlásának törvényi feltétele, s nem pedig gátja. Ennélfogva a pótmagánvádló – értelemszerűen – objektivitásra sincs kötelezve, és a történtek észlelése, illetve az érintettsége miatt fennálló esetleges elfogultsága sem képezi joggyakorlása törvényi korlátját (vö. Kúria 5/2009. BJE Indokolás IV/1.).

[76] „A pótmagánvádló a bírósági eljárásban az ügyész jogait gyakorolja (Be. 236. §), ugyanakkor az ügyészi objektivitásnak az Alkotmányon és a Be.-n alapuló kötelezettsége [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 258.] a pótmagánvádlót értelemszerűen nem terheli" [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH, 504, 519.].

[77] A Törvény szerint lényegében ennek mentén, illetve ehhez hasonlóan szabályozott a vádindítvány képviseletére jogosult személy szakjogi (perjogi) helyzete, azzal, hogy ítélet ellen fellebbezésre és perújításra egyáltalán nem jogosult (Be. 817/S. §, 817/U. §). Kétségtelen ugyanakkor, hogy amint a pótmagánvádló, akként a vádindítvány képviseletére jogosult személy számára is biztosított a vádlott személyi szabadságát korlátozó kényszerintézkedés kibocsátásának joga [vö. Be. 802. §, illetve 817/Q. § (1) bekezdés].

[78] 6. Az Országgyűlés nincs elzárva attól, hogy az Alaptörvény konkrét rendelkezéseit érintően, azok kategorikusságát eseti körben, illetve vonatkozással kikönnyítse. Ez azonban általános érvényű, az Alaptörvény adott rendelkezése lényegét, rendeltetését kiüresítő, illetve kiüresítéséhez vezető nem lehet.

[79] Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerinti kizárólagosság – a már kifejtettek szerint – nem a büntetőigényt érvényesítő tevékenység ellátásának más általi kizártságát jelenti, hanem a büntetőigény érvényesítő tevékenység intézményesí-

tettségének, intézményesített mivoltának kizárólagosságát. Következésképpen a büntetőigény érvényesítő tevékenység vonatkozásában a kizárólagos intézményesítettséget, illetve a legfőbb ügyész és ügyészség ebbéli alkotmányos mivoltát nem érintő, azzal az intézményesítés szempontjából versengő helyzetet nem eredményező kiegészítő hatáskör másnak adható.

[80] Jelen esetben erről van szó. Vagyis ehhez képest, illetve – álláspontom szerint, s összhangban a határozattal – ilyen értelemben nem sérti a Törvény az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerinti kizárólagosság alkotmányos tételét.

[81] *7.* Továbbá – a félreértések elkerülése végett – egyértelműen le kell szögezni, hogy a Törvénnyel bevezetni kívánt percselekvési lehetőségnek közjogi vonatkozása nincs, nem teremtődött. Ennek nincs indoka. Egy – bár kétségtelen újsütetű – perjogi lehetőségről, eljárási jogosultságról van szó; s amint a pótmagánvád bevezetésének nem volt alkotmányos indoka, úgy ezen eljárási jogosultság megteremtésének sincs. Szakjogi, célszerűségi indoka lehet csupán (amint arra a határozat indokolása is utal), minden más természetű megfontolás pedig kívül esik a jogi gondolkodás körén.

[82] Ugyanakkor nem feledhető, hogy az ilyen korrekciós eszközök bevezetésével valójában az állam a vádolást, a vád alá helyezést segítő (serkentő) szabályozást alkot. S nem abban a körben, amivel kapcsolatos esetleges passzivitás szemére vethető lenne, mondván a pozitív kötelezettsége címén az emberi jogok tisztelete bizonyos esetekben megköveteli, hogy cselekvő fellépő legyen a bűnösök megbüntetése érdekében. Ez a szempont különösen jelentős akkor, ha a vádkorrekcióra nem a sértett, hanem bárki jogosult.

[83] Mindamellett az sem jelenthető ki szakmai alapossággal, hogy a pótmagánvád egyik válfajáról volna szó. Lévén a pótmagánvád esetében (itthon és Európában máshol) a sértetti mivolt, illetve a sértettség közelisége elengedhetetlen; ami pedig a közvádló tevékenység perjogi korrekcióját – álláspontom szerint egyedül – legitimáló feltétel. Másrészt a Törvény, eltérően a hatályos és Magyarországon hagyományos szabályozástól, a közvádas bűncselekmények közül konkrétan meghatározott bűncselekmények esetében biztosítja a vádrakerülés civil esélyét.

[84] Az ügyészség iránti alkotmányos elvárás viszont változatlan: független és közjogi szervezet, aminek alkotmányos rendeltetés szerint egyfelől a működése autonóm (öntörvényű, saját belátáson alapuló), másfelől a helyzete közjogi szempontból monopol.

[85] 8. Mindemellett megemlítendő, hogy a Törvény – részint a „bárki” (tehát belföldi és külföldi) számára eljárásjogi lehetőségként biztosított (rendelkezésre álló)

kiegészítő hatáskör, részint pedig azon listázott bűncselekmény kapcsán, amely esetében közömbös a költségvetési érdek (így különösen az Európai Unió költségvetési érdeke) sérelmének célzata, illetve eredménye – körültekintő jogalkalmazást igényel.

[86] Kétségtelen ugyanis, hogy szintén évszázados felismerés, miszerint még a sértetti alapon álló vádkorrekciós lehetőség is – éppúgy, mint annak hiánya – visszaélésre is alkalmas (ua. Irományok 165. oldal).

[87] Szintén megemlítendő előzményi körülmény, miszerint „Minthogy a hivatalból való eljárás és külön állami vádközeg vívmányait sehol sem akarták feladni, az általános *actio popularis* nem volt képes tért foglalni" (ua. Irományok 164. oldal). Közel 100 év múlva ugyanilyen értelemben fogalmazta meg az Ellenzéki Kerekasztal (a továbbiakban: EK) a pótmagánvád bevezetésére vonatkozó javaslatát, amit a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/4. számú politikai munkabizottságának 1989. augusztus 7-i ülésén az EK – a jelen lévő képviselői által – fenntartott [„3. Javasolja a vádmonopólium korrigálását, a sértetti jogok erősítése érdekében a pót-magánvád bevezetését."; Rendszerváltás forgatókönyve, 6. kötet, Új Mandátum Kk. Bp. 2000. 455. oldal].

[88] Kétségtelen továbbá az is, hogy az EUB a 2022. február 16-i Magyarország kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, C-156/21., EU:C:2022:97. számú ügyben hozott – releváns – ítélete több ponton is kifejezett elvárást fogalmazott meg az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet alapján hozható intézkedések kapcsán, miszerint annak kizárólag az uniós költségvetés végrehajtásával kell összefüggésben lennie; tényleges kapcsolatnak kell fennállnia az Unió pénzügyi érdekeinek érintettsége, illetve annak komoly kockázata vonatkozásában (vö. 111, 147 bekezdések).

Budapest, 2022. október 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: I/2252/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 182. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 29/2022. (XII. 6.) AB HATÁROZATA

a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítványában ötvenkét országgyűlési képviselő a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló 2022. évi XIII. törvény (a továbbiakban: KATA tv.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és kihirdetésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, II. cikkének, XV. cikk (1) bekezdésének, valamint – az indítványt tartalmilag értékelve – 37. cikk (4) bekezdés utolsó mondatának a sérelmére hivatkozással.

[2] Az indítványozók kérték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az ex tunc megsemmisítés következtében a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvénynek (a továbbiakban: KATA/KIVA tv.) és a KATA tv. által módosított többi jogszabálynak „a KATA tv. által megsemmisített vagy módosított rendelkezései a KATA tv. hatálybalépése előtti szöveggel folyamatosan hatályban voltak”.

[3] 2. Az országgyűlési képviselők az alábbi indokokkal támasztották alá indítványukat.

[4] 2.1. Az indítványban foglaltak szerint a KATA tv. az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó szabálynak, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének az alkalmazási hatálya alá tartozik, ezért elsődlegesen e törvény elfogadásához vezető eljárást indokolt formálisan megvizsgálni, amit egyértelműen lehetővé tesz az Alkotmánybíróság számára az előbb hivatkozott bekezdés utolsó mondata.

[5] E körben az indítványozók előadták, hogy a Kormány nevében a miniszterelnök-helyettes által benyújtott T/583. számú törvényjavaslatot az Országgyűlés kivételes eljárásban 131 igen szavazattal, 48 nem szavazat ellenében fogadta el a benyújtása napját követő napon (2022. július 12-én). Másnap az Országgyűlés elnöke aláírta, majd még aznap megküldte a köztársasági elnöknek aláírásra, amely 2022. július 18-án meg is történt, és még ezen az utóbbi napon kihirdették a KATA tv.-t a Magyar Közlöny 2022. évi 118. számában. A törvényalkotás folyamatában egy nap állt az országgyűlési képviselők rendelkezésére a kisadózó vállalkozások tételes adójának (a továbbiakban: kata) a megvitatására, a kivételes eljárásban történt tárgyalás okai ismeretlenek, de semmi sem utal arra, hogy ezek összefüggenének a jelenlegi veszélyhelyzetet megalapozó körülményekkel. Ez annál is inkább így van, mivel a KATA tv. anyagát nem a Kormány fogadta el rendelettel, élve a veszélyhelyzetben rendelkezésére álló hatáskörével, hanem az Országgyűlés alkotott róla törvényt.

[6] Az indítványozók összefoglalták, hogy szerintük a KATA tv.-ben szabályozott közteher miért minősül olyan adónak, amelyet úgy kell kezelni, mint egy éves jövedelemadót, továbbá hogy mik a különbségei, illetve hasonlóságai a KATA/KIVA tv.-ben korábban szabályozott, azonos elnevezésű fizetési kötelezettséghez képest. Ezek alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a két közteher alapvetően azonos, és ezért az állapítható meg, hogy a KATA tv. a választási feltételek szigorításával magasabb adóterheléssel és nagyobb adminisztrációs költségekkel sújtotta az adóalanyok széles körét év közben, ami alapján – az indítványban írtakat tartalmilag értékelve – megállapítható az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése utolsó mondatának sérelme.

[7] 2.2. A KATA tv. hatálybalépésével kapcsolatban azt sérelmezték az országgyűlési képviselők, hogy csupán 44 nap telt el a KATA tv. kihirdetése és a KATA/KIVA tv.-nek a kisadózó vállalkozások tételes adóját szabályozó rendelkezéseinek a KATA tv. által való hatályon kívül helyezése között. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény 32. §-ában foglalt 30 napos határidőt ezzel ugyan betartotta a törvényalkotó, de ez nem jelenti egyben azt is, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési időt is biztosította. Ezzel kapcsolatban úgy fogalmaztak, hogy „az év közben hatályba

lépő törvénymódosításoknál különös figyelemmel kell lenni arra, hogy milyen mértékben zavarják meg az adóalanyok jóhiszemű és megalapozott gazdasági várakozásait". A konkrét esetben „a módosítás […] az adóalanyok széles körét taszította ki egy olyan adónemből, amelyet a naptári évre vonatkozóan jóhiszeműen választottak. […] de egy majdnem tíz éven át működő adónem esetében elképzelhetetlen, hogy egyik napról a másikra válik szükségessé az adóalanyok körének radikális szűkítése" (Indítvány 8–9.). Ehhez még azt tették hozzá, hogy a pénzügyminiszter egyik 2019-es nyilatkozata értelmében a Kormány tisztában volt a kata által okozott problémákkal, így különösen azzal, hogy egyesek visszaélnek vele, és már akkor jelezte, hogy 2020-ban egy részletesebb módosító javaslat várható. Ez azonban nem született meg. Szerintük ebből az derül ki, hogy 2019-től számítva „a kormányzatnak több, mint két és fél év állt a rendelkezésére arra, hogy az esetleges visszaélésekkel szemben fellépjen. Ha ezt nem tette meg, az a kormányzat felelőssége, és saját mulasztásának következményeit egy előkészítetlen, váratlan törvényalkotási kezdeményezéssel nem terhelheti a kata szerinti adóalanyiságot jóhiszeműen választó és gyakorló adózók százezreire" (Indítvány 9.).

[8] 2.3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti megkülönböztetés tilalmával azért nem egyeztethető össze a KATA tv., mert több tekintetben is adójogi magyarázattal igazolhatatlan különbséget tesz. Egyrészt diszkriminál vállalkozási tevékenységet folytató természetes személyek különböző csoportjai között, mert például az az egyéni vállalkozó, aki saját nyugdíjban részesül vagy egyetemista, nem választhatja a katát. Másrészt önkényesen megkülönbözteti az egyéni vállalkozói nyilvántartásba bejegyzett egyéni vállalkozókat és a külön jogszabályok szerinti vállalkozói tevékenységet végző természetes személyeket. Utóbbiak, akik közé tartoznak különösen az ügyvédek, egyáltalán nem jogosultak a kata választására. Harmadrészt hátrányosan megkülönbözteti a jogi személyeket a természetes személyektől, amikor indokolatlanul kizárja annak a lehetőségét, hogy például a kizárólag természetes személy tagokkal működő gazdasági társaságok a KATA tv. hatálya alá tartozzanak. Végül az egyes egyszerűsített közteherviselést lehetővé tévő rendelkezések alkalmazásáról szóló 297/2022. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) „szintén indokolatlan megkülönböztetést tett egyrészt a közkereseti társaságok és betéti társaságok, másrészt az ügyvédi irodák és egyéni cégek között, mert az előbbiek számára speciális szabályokkal lehetővé tette a tevékenység évközi egyéni vállalkozóként folytatását és az ahhoz kapcsolódó kedvezményes adózási szabályok választását."

[9] 2.4. Mivel a KATA tv. a fenti okokból kifolyólag diszkriminatív, sérti az emberi méltóságot is, mert szoros tartalmi összefüggés áll fenn a két fogalom között. E körben az indítványozók azzal érveltek, hogy az Alkotmánybíróság általuk megjelölt és idézett határozataiból „az is következik, hogy vannak olyan esetek, amikor az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály sérelme az emberi méltósághoz való jog sérelmét eredményezheti, tehát az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlát mellett is alapot adhat egy központi adónemről szóló törvény megsemmisítésére az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint" (Indítvány 12.). A homogén csoporton belüli megkülönböztetések tehát ellentétesek az emberi méltósággal.

II.

[10] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes."

„37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek."

III.

[11] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az alaptörvényi, illetve törvényi feltételeknek és érdemi elbírálásra alkalmas-e.

[12] 1. Az utólagos normakontroll-indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontjában foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, ötvenkét országgyűlési képviselő nyújtotta be.

[13] 2. Az indítvány a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményei közül csak részben tesz eleget. Az Abtv. 52 § (1b) bekezdés *a)* pontja szerint az indítványban egyértelműen meg kell jelölni azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá az *f)* pont értelmében kifejezett kérelmet kell előadni a jogszabály megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

[14] 2.1. Az Alkotmánybíróság többször kifejtette már, hogy „egy hatályon kívül helyező norma alkotmányellenességének a megállapítása sem vezet önmagában a hatályon kívül helyezéssel érintett rendelkezések hatályának automatikus feléledéséhez, mivel valamely jogszabály újbóli hatályba helyezése a jogalkotó kizárólagos kompetenciája [l. pl. 1437/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 616, 618–619.]" {26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [18]}. Ebből a gyakorlatból az is következik, amit az Alkotmánybíróság először egy önkormányzati jogot érintő törvénymódosítással kapcsolatban mondott ki. Eszerint „a Tv.-nek *ex tunc* módon történő esetleges megsemmisítése esetén sem élednének fel a módosított törvényeknek azok a rendelkezései, amelyeknek a helyébe – az inkorporáció által – a Tv.-nyel megállapított egyes rendelkezések léptek" {26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [18]; lásd még a többek között ezen alapuló visszautasító végzéseket: 3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [14]; 3217/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [23]}.

[15] Ezzel a gyakorlattal és a fentebb felhívott határozottsági feltételekkel összefüggésben vissza kell utalni arra, hogy az indítványozók kiegészítő jelleggel azt is kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a KATA tv. által hatályon kívül helyezett vagy módosított jogszabályi rendelkezések a KATA tv. hatálybalépése előtti szöveggel hatályban maradtak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – a mozaikos megsemmisítéssel orvosolható esetek kivételével – sem

az Alaptörvény, sem az Abtv. nem ruházza fel olyan feladat- és hatáskörrel, amellyel képes lenne eleget tenni ennek a kérelemnek. A jogalkotó által hatályon kívül helyezett norma hatályát az Alkotmánybíróság nem tudja visszaadni, mint ahogyan arra sincs felhatalmazva, hogy a jogszabály-módosítás előtti jogszabályi állapotot úgy állítsa helyre, hogy hatályba lépteti a korábbi normaszöveget. Olyan alkotmánybírósági döntés tartalmát indítványozták tehát az országgyűlési képviselők, amely az Alkotmánybíróság eszköztárának nem képezi a részét. Az ilyen kérelem fogalmilag nem felelhet meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* és *f)* pontjában foglalt határozottsági feltételeknek. Nem lehet határozottnak tekinteni azt a kérelmet, amely hatáskörön kívüli alkotmánybírósági eljárás lefolytatására, és egyúttal olyan tartalmú alkotmánybírósági döntés meghozatalára irányul, amelyre nincs alaptörvényi vagy törvényi lehetőség. A kiegészítő kérelmi elem tehát nem volt alkalmas az érdemi elbírálásra.

[16] 2.2. Az indítványozók azt is állították, hogy a Korm. r. diszkriminál egyrészt a közkereseti társaságok és betéti társaságok, másrészt az ügyvédi irodák és egyéni cégek között. Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a Korm. r.-t az indítványozók határozott kérelemmel nem támadták meg, hiszen kifejezetten nem kérték az alaptörvény-ellenessége megállapítását, megsemmisítését vagy más jogkövetkezmény alkalmazását azzal szemben. A vonatkozó indokolási rész minimális terjedelmű és tartalmú az indítványban (lásd Indokolás [8]). Az indítványozók formálisan sem jelölték meg a Korm. r.-t vagy annak valamely rendelkezését mint sérelmezett jogszabályi rendelkezést (a KATA tv. mellett). Ezek miatt a Korm. r.-rel szembeni indítványrész olyan mértékben volt határozatlan, hogy önálló indítványi elemként sem volt értékelhető, ezért rendelkezni sem kellett róla.

[17] 3. Az Alkotmánybíróság hatásköri korlátját az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése két mondatban tartalmazza. Mivel az államadósság a teljes hazai összetermék felét meghaladja, és mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontja szerinti hatáskörében jár el a jelen ügyben, a hatásköri korlátot alkalmazni kell, amennyiben a KATA tv. azon törvények egyike, amelyeket tartalmaz az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt zártkörű törvényi felsorolás. A központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények közül az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a KATA tv. központi adónemről szóló törvénynek minősül-e.

[18] Az Alaptörvény nem határozza meg a központi adónem fogalmát. Nem kétséges azonban, hogy a KATA tv.-ben szabályozott kata ilyennek minősül, mert azt a központi költségvetés forrásaként az Országgyűlés egyszerű többséggel elfogadott törvényben alkotta meg azzal a tartalommal, hogy egy ellenszolgáltatásra közvetlenül nem jogosító fizetési kötelezettséget telepített a címzettjeire. A hatásköri korlát tehát alkalmazandó, nem szükséges a felsorolásban szereplő többi törvényt is vizsgálni.

[19] 3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlattal rendelkezik a hatásköri korláttal kapcsolatban. Ennek a szerves részét képezi a megszorító értelmezés {lásd először: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [20]; lásd még például: 8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [40]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [36]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [23]} mellett az, hogy „a zártkörű felsorolásban szereplő törvények egyes normái tartalmi vizsgálat alapján sorolandók a korlátozás hatálya alá. Ily módon érvényesül a hatásköri korlát jelentésének a kibontásakor a tartalom elsődlegessége a formával szemben. Ezt az értelmezési (alap)elvet alkalmazva a kérdés tehát nem az, hogy melyik törvény, hanem az, hogy melyik törvényi rendelkezés tartozik a kivételes rezsimbe. […] Adójogszabállyal kapcsolatban kifejezetten úgy fogalmazott az Alkotmánybíróság, hogy »[a]z adójogi normák közül az esik a hatásköri korlátozás alá, amely tartalmilag, azaz anyagi jogi értelemben hozzátartozik valamelyik adónem törvényi tényállásához függetlenül attól, hogy melyik jogforrásban található {lásd például: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8]–[9]}. Az adótényállás azokat az elemeket, törvényi szabályozási egységeket öleli fel, amelyek megvalósulása esetén anyagi jogi adókötelezettség keletkezik« {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ezek közé tartoznak különösen az alanyra, a tárgyra, az alapra, a mértékre, a mentességre és a kedvezményre vonatkozó rendelkezések” {34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]–[39]; lásd még például: 3113/2021. (IV. 14.) AB végzés, Indokolás [15]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [25]}.

[20] Miközben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti az előbb összefoglalt megközelítését és gyakorlatát, utal arra, hogy az indítványozók nem a KATA tv. egyes normáit támadták, hanem csak és kizárólag a törvény egészét. Ettől a kötöttségtől az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el, mert az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján vizsgálata a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Nem volt tehát lehetőség arra, hogy a KATA tv. egyes normáit abból a célból elemezze a testület, hogy melyek tartoznak a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá, és melyek esnek azon kívül. Következésképpen arra kellett választ

adni, hogy a KATA tv. mint egy központi adónemről szóló törvény egésze érdemben felülvizsgálható-e, és ha igen, megsemmisíthető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, II. cikke, XV. cikk (1) bekezdése és 37. cikk (4) bekezdés második mondata sérelme miatt.

[21] 3.2. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés első mondata – amennyiben a hatásköri korlát többi alkalmazási feltétele teljesül – kizárólag azt teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára, hogy a központi adónemről szóló törvényt néhány alapjoggal összefüggésben vizsgálja felül, és ezek sérelme miatt semmisítse meg. Ezek a következők: az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog, valamint a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok. Azon alaptörvényi szabályokkal összefüggésben az érdemi vizsgálat meg sem indítható, amelyek nem szerepelnek ebben a listában.

[22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, amelynek részét képezi a kellő felkészülési idő, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti megkülönböztetés tilalma nem található meg a felsorolásban. Ezért ezekkel összefüggésben érdemi alkotmányossági felülvizsgálat nem folytatható.

[23] Az indítványozók megjelölték az Alaptörvény II. cikkét is, ami kétségtelenül azon alapjogok között foglal helyet, amelyekkel összefüggésben egy központi adónemről szóló törvény felülvizsgálható, és akár meg is semmisíthető. Az Alkotmánybíróságnak valóban töretlen a gyakorlata a tekintetben, hogy az emberek közötti megkülönböztetés tilalmát az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben értelmezi, mert az egyenlőség végső alapja az emberek egyenlő méltósága {lásd például 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [48]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [50]; 2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [105]}. Az emberi méltóság sérelmét tartalmazó határozott kérelem esetében tehát nem zárható ki, hogy a testület az egyenlő méltóságban gyökerező törvény előtti egyenlőség sérelmével összefüggő vizsgálatot folytasson le a hatásköri korlát hatálya alatt {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [49]; 3363/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [23]}. Egy egyszerű diszkriminációs sérelemre alapított indítvány azonban ezt nem teszi lehetővé.

[24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménnyel ellentétben – nem adták elő alkotmányjogilag értékelhető módon, hogy a sérelmezett KATA tv. miért lenne ellentétes az emberi minőség lényegét alkotmányjogilag kifejező emberi méltósághoz való joggal. Ehelyett álláspontjuk szerint fennálló egyszerű megkülön-

böztetésekre mutattak rá annak érdekében, hogy a tartalmilag diszkriminációs vizsgálatra irányuló kérelmet az emberi méltósághoz való jog sérelmére irányuló kérelem formájában adják elő. Ez különösképpen ott mutatkozott meg, ahol bizonyos jogi személyek állítólagos megkülönböztetésével összefüggésben hívták fel az emberi méltósághoz való jog sérelmét. Az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiánya az érdemi vizsgálat akadályát képezi az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint {lásd például: 3319/2014. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [27]; 3376/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [14]; 3374/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [17]}.

[25] 4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az indítvány abban a részében kielégíti a határozott kérelem követelményeit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], és illeszkedik a hatásköri korlát által meghatározott vizsgálati tartományba is, amelyben az indítványozók a KATA tv.-t az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatára hivatkozva támadták, továbbá utólagos normakontroll-eljárásban nem csak Alaptörvényben biztosított jog hivatkozható. Az utóbbi bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság a központi adónemről szóló törvény egészét is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. Ezért az Alkotmánybíróság a következő pontban ennek a kérelmi elemnek az érdemi vizsgálatát folytatta le.

IV.

[26] Az indítvány nem megalapozott.

[27] Az Alkotmánybíróság először áttekintette, hogy melyek azok az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények, amelyek egy nem sarkalatos törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkoznak (a határozat indokolásának IV/1. pontja, Indokolás [28] és köv.), majd azt vizsgálta, hogy ezek sérelme az indítványban előadott okokból kifolyólag megtörtént-e (a határozat indokolásának IV/2. pontja, Indokolás [32] és köv.).

[28] 1. A törvényalkotás folyamatát az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése azzal a szabállyal nyitja meg, hogy „[t]örvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet". A törvénykezdeményezés az arra jogosult által írásban megszövegezett, indokolással ellátott törvényjavaslat benyújtását jelenti az Országgyűlés számára, amely hatáskörrel rendelkezik a törvény megalkotására [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *b)* pont].

E kezdeményezéssel megkezdődik a törvényalkotás parlamenti szakasza. Megjegyzendő, hogy ezt megelőzi a törvénytervezet elkészítése, jóllehet erről a folyamatról az Alaptörvény kifejezetten nem szól.

[29] Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van [Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdés]. A nem sarkalatos törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők többségének a szavazata szükséges [vesd össze: Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés, 5. cikk (6) bekezdés]. „Az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek" [Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés]. Ezzel az eljárási cselekménnyel lezárul a törvényalkotás parlamenti szakasza és kezdetét veszi az Országgyűlésen kívüli szakasz.

[30] „A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését" [Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés]. Mivel a törvény általánosan kötelező magatartási szabályt ír elő, hivatalos lapban való kihirdetése szükséges [vesd össze: Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés]. A hivatalos lapban az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök aláírása a törvény végén tanúsítja, hogy hatáskörét a folyamatba épített legfőbb népképviseleti szerv és Magyarország államfője gyakorolta.

[31] A kihirdetéssel az érvényes törvény egy újabb szakaszába lép, amely attól függően alakul, hogy az mikortól válik hatályossá vagy alkalmazandóvá, azaz mikortól fejti ki normatív hatását. Ez azonban már a törvény megalkotásán és kihirdetésén túli kérdés.

[32] 2. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondata úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri korlát alkalmazási hatálya alá tartozó „törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek". Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az előző pontban azonosított alaptörvényi eljárási követelmények a KATA tv. tekintetében tényszerűen teljesültek-e.

[33] Hangsúlyozandó, hogy maguk az indítványozók sem vitatták (lásd a jelen határozat I/2.1. pontját, Indokolás [4] és köv.), hogy a kisadózó vállalkozók tételes adójáról szóló T/583. számú törvényjavaslatot a kezdeményezési joggal rendelkező Kormány nevében a miniszterelnök-helyettes nyújtotta be írásban megszövegezve, indokolással ellátva. Mint ahogy azt sem vonták kétségbe, hogy az ülésen folytatott vitát követően a jelen lévő országgyűlési képviselők többsége megszavazta azt, miközben az Országgyűlés határozatképes volt. Ugyancsak maguk is hivatkoztak arra, hogy az Országgyűlés elnöke a megszavazott tör-

vényt aláírta, megküldte a köztársasági elnöknek, aki aláírásával ellátta, majd ezt követően kihirdették a Magyar Közlönyben, amely Magyarország hivatalos lapja (vesd össze: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. §). Mindezeket az Országgyűlés honlapján elérhető irományok adatai is igazolják.

[34] Megjegyzendő, hogy már megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az „Alaptörvény vonatkozó rendelkezései kifejezetten azt a célt szolgálják, hogy az elfogadott törvény Országgyűlés elnöke, illetőleg a köztársasági elnök általi aláírása rövid határidőn belül megtörténjen. Nem vetheti fel ezért az alaptörvény-ellenesség kételyét sem általában, és különösen nem a kivételes eljárásban, ha az Országgyűlés elnöke, illetőleg a köztársasági elnök a számukra az Alaptörvényben biztosított határidőn belül írják alá az elfogadott törvényt, és kerül sor annak a Magyar Közlönyben történő kihirdetésére, hiszen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményét a Magyar Közlönyben történő kihirdetés időpontjától kezdődően kell vizsgálni” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [40]}.

[35] A fenti tények alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott KATA tv. megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények teljesültek. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondata nem teszi lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvényi rendelkezéseken kívüli eljárási követelményeket is számon kérjen a törvényalkotón, mint amilyen például az országgyűlési vita hossza és a kivételes eljárás elrendelésének oka, továbbá az sem áll módjában, hogy a törvény megalkotását és kihirdetését követő folyamatot vizsgálja. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatának különösen nem képezi a részét a jogállamiság-jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] tartalmát alkotó kellő felkészülési idő, avagy éppen mindaz, ami a közjogi érvénytelenséghez hozzátartozik az Alkotmánybíróság döntései szerint. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata {lásd: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [42]; 3427/2021. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [24]} értelmében ugyanis a felkészülési idő a törvény kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése közti időtartamot jelöli, amely a törvény megalkotását és kihirdetését követő szakaszhoz tartozik. Az ugyan kétségtelen, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése többek között a kellő felkészülési időt is biztosítja, de az ezzel kapcsolatos indítványi elem a hatásköri korlát miatt nem volt érdemben vizsgálható, és ezért az Alkotmánybíróság eljárását a jogállamisággal-jogbiztonsággal összefüggésben nem folytathatta le.

[36] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján tanácsban eljárva megállapította, hogy a KATA tv. egésze nem sérti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát, és ezért a rendelkező részben írtak szerint az indítványt elutasította.

V.

[37] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., alkotmánybíró
Dr. Schanda Balázs s. k., alkotmánybíró
Dr. Szabó Marcel s. k., alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/2159/2022.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 200. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2022. (XII. 6.) AB HATÁROZATA

a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény és a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos mulasztás és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata és alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 45–46. §-ában és a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 3. § (1a) bekezdésében nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog érvényesülésének megfelelően az Eötvös Loránd Kutatóhálózat és a kutatóintézeti hálózat korábbi működtetője, a Magyar Tudományos Akadémia közötti vagyoni viszonyokat. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2023. június 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 42/C. § (3) bekezdésének alkalmazásával összefüggésben az Alaptörvény X. cikk (1)–(2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a tudományos kérdéseket illető döntések meghozatalakor a tudomány szabadsága érvényesüljön, és a döntéshozatal módja, szabályozása megfeleljen a tudományos szabadság alkotmányos értékének.

3. Az Alkotmánybíróság a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint 35. §-a, abba foglaltan a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény módosított 46. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 1. §, 2. §, 3. § (1)–(2) és (4) bekezdései, 4. §, 6. §, 7. §, 8. §, 16. §, 20. §, 33. §, 36. §, 37. § és 39. §, valamint 1. melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

[1] Hatvan országgyűlési képviselő utólagos normakontroll-indítvánnyal, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA, Akadémia vagy Magyar Tudományos Akadémia) nevében az elnöke alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

[2] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján benyújtott utólagos normakontroll-indítványukban országgyűlési képviselő indítványozók támadták a Magyar Közlönyben 2019. július 12. napján kihirdetett, a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. §-át, 2. §-át, 3. §-át, 4. §-át, 6. §-át, 7. §-át, 8. §-át, 10. §-át, 16. §-át, 20. §-át, 33. §-át, 35. §-át, 36. §-át, 37. §-át, 39. §-át, valamint annak mellékletét (vagyis a Módtv.-nek minden rendelkezését, amely az MTA és a tudományos alapkutatások szervezetét, működését érinti) és azoknak a visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének (a továbbiakban: MTA-klauzula) és XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelmére való hivatko-

zással. Az indítványozók az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján a kihirdetett, de még hatályba nem lépett Módtv. végrehajtásának felfüggesztését is kérték az Alkotmánybíróságtól.

[3] Az indítvány hangsúlyozza, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontv.) tételesen rendelkezett arról, hogy az MTA által kezelt vagyon az MTA tulajdonába kerül át. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) alapján MTA tulajdona nem minősül állami tulajdonnak.

[4] Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. kifogásolt rendelkezései az MTA alkotmányosan védett tulajdonát mint célhoz kötött közvagyont (ami nem állami tulajdon és nem állami vagyon) alaptörvény-ellenesen korlátozzák, figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében foglaltakra. E vagyon elemeit a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény (a továbbiakban: MTAtv.) határozza meg, melynek értelmében az Akadémia vagyonába tartozik az e törvény hatálybalépésével az Akadémiának átadott törzsvagyon és a Vagyontv. alapján az Akadémiának átadott vagyon. Az Akadémia vagyonába tartoznak az ingatlanok, az immateriális javak (ideértve a szellemi tulajdont is), a tárgyi eszközök, a pénz, a befektetések és a részesedések is.

[5] Az indítványozók az MTA tulajdonának alaptörvény-ellenes korlátozását, tartalmilag annak kisajátítását állítják, azzal, hogy arra az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek hiányában kerül sor. Az indítvánnyal támadott Módtv. értelmében az MTAtv.-nek a Módtv.-vel beiktatott 3. §-a alapján az MTA a Módtv. szerinti „eltérő megállapodás hiányában" köteles a hozzá nem kötődő (elvett) kutatóhálózat vagyonát érintő használati jogát ingyenesen átadni teljes egészében az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat (a továbbiakban: ELKH) mint új, önálló jogi személy részére, amelynek feladata a kutatóhálózat működtetése.

[6] Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a Módtv. 10. §-a alapján [ami hatályon kívül helyezte többek között az MTAtv. 10. § (5) bekezdését is] az MTA arra kényszerül, hogy engedélyezze az MTA nevének használatát a volt („tőle átvagy elvett") intézetek tekintetében, ami nem szükséges a közérdekű cél megvalósításához.

[7] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az MTA 1827 óta működő köztestület, amelynek létezése a történeti alkotmány vívmánya, ezért intézményi garancia illeti meg, és annak tartalma az intézmény változatlan, folyamatos létezése. Hasonlón a Magyar Művészeti Akadémiához (művészeti szabadság alkotmányos értéke) az MTA esetén is alkotmányos követelmény az, hogy mindenkori összetétele, szervezeti működése megfeleljen a tudományos kutatás szabadsága alkotmányos értékének, figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára.

[8] Az MTA tudományos köztestület, az MTA-klauzula tehát a köztestületet védi, beleértve a köztestületi kutatóhálózatot. A köztestületi kutatóhálózat tudományos autonómiájának biztosítéka, hogy a kutatóintézetek az MTA mint tudományos köztestület irányítása, felügyelete alatt működnek. Mindezek alapján a Módtv.-nek az MTA helyzetét megváltoztató szabályai sértik az Alaptörvény MTA-klauzuláját.

[9] Az indítványozók felhívták az Alaptörvény X. cikk (1) és (2) bekezdését is, valamint több alkotmánybírósági határozatot is, és arra hivatkoztak, hogy az ELKH szervezeti és működési szabályai sértik a tudomány szabadságát, mivel a kutatókat nem védi garancia, szemben az MTAtv. korábbi szabályozásával, amely kimondta, hogy a kutatók a munkájukat a tudományos meggyőződésüknek megfelelően végzik. Továbbá a Módtv. szerint az intézetek feladata immár a „kutatás-fejlesztés", nem a tudományos (alap)kutatás. A támadott szabályozás alapján a kutatóintézetekkel együtt a kutatók átkerülnek egy új szervezeti rendszerbe – az ELKH-ba –, amely változtatás az intézetek és ott tudományos munkát végzők téma- és módszerválasztását alapvetően korlátozza. Sérti a kutató személyes tudományos szabadságát, hogy kutatási területüket, kutatásuk eszközeit elveszítik vagy elveszíthetik a Módtv. alapján.

[10] Az ELKH mint Irányító Testület (a továbbiakban: Irányító Testület vagy IT) feladata az irányítás, szemben a korábbi MTA Testület [a Módtv. 10. § *f)* pontjával megszüntettet Akadémiai Kutatóhelyek tanácsa (a továbbiakban: AKT)] felügyeletével, ami sérti a tudomány szabadságát. Az Irányító Testület összetétele nem biztosítja a tudományos közösségek autonómiáját, mivel tizenhárom tagjának felét a Kormány, felét az MTA elnöke nevezi ki, elnökét pedig külön a miniszterelnök nevezi ki. A Kormány által „delegált" tagok pedig nem a tudományos közösséget képviselik.

[11] A korábbi szabályozás szerint az AKT döntéseinek előkészítésében kötelezően a három nagy tudományterületen egy-egy szakbizottság vett részt: az AKT csak a szakbizottságok javaslatáról dönthetett (azt elfogadhatta vagy elvethette, de nem változtathatta meg az MTA Alapszabálya értelmében, míg a Módtv. szerinti modellben az illetékes tudományos osztályok (szakkollégiumok) csupán véleményezik az Irányító Testület számára készült előterjesztéseket. Az ELKH döntéshozatali eljárása is alaptörvény-ellenes, mivel az ELKH nem tudományos, hanem államigazgatási (közigazgatási) szerv, ezért az Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdése szerint – mint az állam szerve – „nem jogosult dönteni" tudományos kérdésekben, melyek szükségképpen egyben tudományos igazságokról és tudományos kutatások értékeléséről szóló döntések.

[12] Az indítvány szerint a Módtv. végrehajtása a jogbiztonságot is veszélyezteti, mivel az MTA tudományos intézetei kutatásra fordított kiadásaik közel felét külső

forrásokból, projekttámogatásokból kapják. Ebben a körben az MTA munkájáról és a magyar tudomány általános helyzetéről szóló, az Országgyűlésnek benyújtott 2015–2016. évi beszámolóra hivatkoztak, mely szerint „a költségvetési törvényben biztosított működési költségvetés […] a személyi juttatások kiadásait sem fedezte teljes egészében (a munkaadókat terhelő járulékokat és a dologi kiadásokat pedig egyáltalán nem).”

[13] 2. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó (MTA) az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Módtv. 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint a 35. §-a, és abba foglaltan a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFItv.) módosított 46. § (1) bekezdése visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének és az Alaptörvény XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelmére való hivatkozással.

[14] 2.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő.

[15] Az Országgyűlés 2019. július 2-án elfogadta a Módtv.-t, amely számos egyéb törvény mellett (pl. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítása stb.) módosította az MTAtv.-t.

[16] A törvény elfogadását több hónapon át tartó tárgyalások előzték meg a Kormány és az MTA képviselői között. A törvény általános indokolása szerint Magyarország Kormánya elkötelezett az ország tudományos versenyképességének javítása iránt, kimondja, hogy a sikeres tudomány- és innovációpolitika elengedhetetlen eleme a megfelelő finanszírozási és felelősségrendszer kialakítása a tudomány kiemelt szerepéből fakadó autonómiájának tiszteletben tartása mellett. Az általános indokolás szerint a módosítások alapvető célja az addiginál megfelelőbb szervezeti keretek kialakítása a hazai kutatás, fejlesztés és innováció terén. A törvény, összhangban a Módtv. 39. § (1) bekezdésével (bizonyos rendelkezések kivételével), 2019. augusztus 1-jén lépett hatályba.

[17] 2.2. Az Alaptörvény XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelme kapcsán az indítványozó bemutatta az MTA vagyon- és tulajdonviszonyait, vagyongazdálkodásának jogszabályi alapvetéseit. Összhangban az MTAtv. 23. § (2) bekezdésével, az Akadémia vagyona egyfelől az Akadémiának átadott törzsvagyonból (e vagyonszerzésre az MTAtv. 1994. június 30-án történt hatálybalépésével került sor), illetve a Vagyontv. 69. § (1) bekezdése alapján átadott vagyonból áll (ez utóbbi értelmében az Akadémia megszerezte azokat a vagyonelemeket, amelyek az MTAtv. 2007. szeptember 24-ig hatályos állapota szerint állami tulaj-

donban voltak). Az indítványozó álláspontja szerint az MTA tulajdona alkotmányosan védett tulajdon.

[18] Az indítványozó ezzel összefüggésben a Módtv. 3. § (3) bekezdését sérelmezte. Ez a rendelkezés kiegészíti az MTAtv. 3. §-át egy további (1a) bekezdéssel, ami előírja az Akadémia számára, hogy a KFItv.-ben meghatározottak szerint biztosítsa az MTA tulajdonában és az egyes kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogát. Ennek következtében az indítványozó szerint a Módtv. folytán az Akadémia tulajdonának korlátozása következik be, és az ehhez szükséges alkotmányos feltételek teljesülésének elmaradása alaptörvény-ellenes helyzetet okoz. Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára [20/2014. (VII. 3.) AB határozat] való hivatkozással amellett érvelt, hogy a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának szükséges feltételei nem teljesülnek. Az indítványozó nem vitatta, hogy a tudományos kutatás hatékonyságának előmozdítása közérdek. Azonban megállapításai szerint a kivételesség feltétele nem áll fenn, mert az csak akkor adott, ha a korlátozás eleve szükséges az elérni kívánt cél megvalósításához. Azzal, hogy egyéb eszközök is rendelkezésre álltak a tudományos tevékenység és a kutatás hatékonyságának növelésére, a szükségesség feltétele nem adott, így a tulajdonkorlátozás nem lehet kivételes. Továbbá azzal, hogy a jogszabály nem biztosít kártalanítást, annak további elemei, nevezetesen a teljesség, a feltétlenség és az azonnaliság feltételei sem teljesülhetnek.

[19] Az indítványozó továbbá az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése sérelmét is állítva, amellett érvelt, hogy az MTA-klauzula nem pusztán intézményi biztosíték, hanem több annál, az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése jogot, vagy azzal egyenértékű pozíciót biztosít az MTA számára.

[20] Az indítványozó szerint az MTA-klauzula tartalma szerint a deklarálás időpontjában fennálló státusz fennmaradását védelmezi. Eme 2013-ban (az Alaptörvény negyedik módosításával) kialakult állapot azonban sérül, hiszen bár az MTA számos egyéb, a tudományos élethez kapcsolódó közfeladatot lát el, a tudományos élet szabadsága mint alapjog az aktív tudományművelő és -kutató tevékenység tekintetében értelmezhető, ezen közfeladat ellátása pedig lehetetlenné válik az indítványozó álláspontja szerint.

II.

[21] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.
(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.
(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli."

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet."

[22] 2. A Módtv. érintett, 2019. augusztus 1-jén hatályba lépett rendelkezései:

„35. § A KFItv. 16. alcíme helyébe a következő rendelkezés lép:
»16. Átmeneti rendelkezések
45. § (1) A 2. mellékletben felsorolt köztestületi költségvetési szervek központi költségvetési szervként működnek tovább az ELKH Titkárság irányítása és alapítói joggyakorlása mellett.
(2) A működési forma és az irányító szerv személyének, valamint az intézmények címrendi besorolásának változása a kutatóhelyek jogalanyiságát nem érinti, a 2. melléklet szerinti központi költségvetési szervek az ott felsorolt köztestületi költségvetési szervek valamennyi jogát és kötelezettségét folytatólagosan gyakorolják. A működési forma jelen bekezdés szerinti változása nem minősül az Áht. 11. § (2) bekezdése szerinti átalakulásnak, valamint arra az Áht. 11. § (5)–(6) bekezdései nem alkalmazhatók.
(3) A (2) bekezdés szerinti működési formaváltás a köztestületi költségvetési szervvel szemben fennálló követeléseket nem teszi lejárttá, és arra való hivatkozással szerződésszegési igényt vagy biztosíték nyújtására vonatkozó igényt nem lehet érvényesíteni.
(4) A (2) bekezdés szerinti működési formaváltás a köztestületi költségvetési szerv mint munkáltató által foglalkoztatott közalkalmazottak közalkalmazotti

jogviszonyát nem érinti, a köztestületi költségvetési szervekre irányadó foglalkoztatási szabályok a 2. mellékletben foglalt központi költségvetési szervekre nézve is kötelezően alkalmazandók.

46. § (1) Eltérő megállapodás hiányában a 2. melléklet szerinti központi költségvetési szervek elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemeknek ingyenes használatba bocsátását – a 42/B. § (5) bekezdésének megfelelően – az MTA biztosítja. Az ingyenes használat körébe tartozó vagyonelem, ingatlan használója azt rendeltetésének megfelelően köteles használni, üzemeltetni, karbantartani, gondoskodni az állagmegóvásról, köteles az állagmegóváson túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségeket, közterheket, költségeket, díjakat viselni, gondoskodni a vagyonvédelemről.

(2) Eltérő megállapodás hiányában a 2. mellékletben felsorolt kutatóhelyek üzemeltetési feladatait a Magyar Tudományos Akadémia Létesítménygazdálkodási Központ a kutatóhelyek irányítószerv váltását követően is 2021. december 31-ig folytatólagosan biztosítja.

(3) A központi költségvetési szervek (1) bekezdés szerinti elhelyezése, valamint a hivatkozott vagyonelemek (1) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása nem minősül az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerinti szolgáltatásnyújtásnak.

(4) A kutatóhelyek a Magyar Tudományos Akadémia által történt minősítésre utaló megnevezést a Magyar Tudományos Akadémia – az MTA tv. 3. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti értékelésére tekintettel adott – engedélyével használhatnak.

47. § (1) Az MTA Titkárság mint munkáltató által – az MTA tv. 3. § (1) bekezdés *b)* pontjában meghatározott közfeladat ellátása érdekében – foglalkoztatott köztisztviselőjének közszolgálati jogviszonya megszűnik és a megszűnését követő nappal az ELKH Titkársággal létesített munkaviszonnyá alakul át. A munkáltató és foglalkoztatott közötti jogállásváltozásra a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 72. §-ában foglaltakat kell alkalmazni.

(2) A jogállásváltozással érintett munkavállalók ELKH Titkárságánál megállapított munkabére a jogállásváltozást követően nem lehet kevesebb a 2019. május 31-én érvényes köztisztviselői kinevezésükben megállapított illetménynél, amely magában foglalja az alapilletményt, alapilletmény eltérítést, illetménykiegészítést, nyelvpótlékot, képzettségi pótlékot, vezetők esetében vezetői pótlékot. A munkabér megállapításánál figyelembe kell venni a jogállásváltozásig megvalósult – a Kttv. által kötelezően előírt – átsorolást, a más munkakörbe történő he-

lyezéshez kapcsolódó illetményváltozást, továbbá a szakmai cím visszavonással vagy adományozással megváltozott illetménymódosulást.
(3) A jogviszonyváltással érintett köztisztviselő MTA Titkárságánál töltött jogviszonyát (áthelyezés esetén a korábbi jogviszonyokat is), a végkielégítésre szolgáló jogosultság szempontjából folyamatosnak kell tekinteni azzal, hogy a jogállásváltozás folytán létesített munkaviszony első
a) évében a Kttv.-nek a munkáltatói felmentésre,
b) öt évében a Kttv.-nek a jubileumi jutalomra
vonatkozó szabályait még alkalmazni kell. Az *a)* és *b)* pontban megjelölt időszak elteltét követően az Mt. vonatkozó rendelkezései alkalmazandóak.«"

[23] 3. A Módtv. érintett, 2019. szeptember 1-jén hatályba lépett rendelkezései:

„3. § (3) Az MTA tv. 3. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki:
»(1a) Az Akadémia feladata a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFItv.) 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFItv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása.«"

„10. § Hatályát veszti az MTA tv.
a) 1. § (4) bekezdésében a », valamint az akadémiai kutatóhálózat működésének feltételeit közvetlenül érintő jogszabályok, programok, intézkedések, továbbá a« szövegrész,
b) 3. § (1) bekezdés *b)* pontja,
c) 8. § (6) bekezdésében az »A Magyar Tudományos Akadémia elnöke dönt – a Doktori Tanács véleményének kikérését követően – a külföldi tudományos fokozatnak az adott szakterületen kutatást közfeladatként végző akadémiai költségvetési szervnél tudományos munkakörben történő (vendégkutatói) foglalkoztatáshoz szükséges elfogadásáról. Az Akadémia irányítása alá tartozó költségvetési szervnél vendégkutatóként történő foglalkoztatás további szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg.« szövegrész,
d) 10. § (5) bekezdése,
e) 15. § (2) bekezdése,
f) 17. §-a és az azt megelőző alcím címe,
g) 18. §-a és az azt megelőző alcím címe,

h) 21. § (1) bekezdés *a)* pontja,
i) 21. § (2) bekezdésében a »Az akadémiai költségvetési szervek kutatási feladatait támogató tevékenységek tárgyi és személyi feltételeinek megteremtéséhez, a speciális kutatási feltételek biztosításához a kormányzati tudománypolitikáért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium költségvetési fejezetében biztosít költségvetési támogatást.« szövegrész,
j) 21. § (3)–(7) bekezdése,
k) 22. § (1) bekezdésében a »többéves kutatási és egyéb« szövegrész,
l) 22. § (2)–(5) bekezdése,
m) 24. § (3) bekezdése."

[24] 4. A KFItv. érintett – az indítványok elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„42/C. § (1) Az ELKH Titkárság fő döntéshozó szerve az irányító testület (a továbbiakban: Irányító Testület).
(2) Az Irányító Testület 13 főből áll, az elnökön felüli tagjai közül hat főt a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter, hat főt az MTA elnöke javasol azzal, hogy az Irányító Testület tagjainak legalább kétharmada a tudomány művelői közül kerüljön kiválasztásra. Az Irányító Testület tagjait a miniszterelnök nevezi ki.
(3) Az Irányító Testület
1. meghatározza a főtitkári és a főtitkárhelyettesi munkakör betöltését szolgáló nyilvános pályázati felhívás tartalmát; a nyilvános pályázati eljárás eredményére tekintettel megválasztja a főtitkárt és a főtitkárhelyettest;
2. elfogadja az ELKH működésével kapcsolatos stratégiai elveket;
3. dönt a kutatóhelyek megalapításáról, átszervezéséről, megszüntetéséről;
4. jóváhagyja a kutatóhelyek céljait, feladatait, kiadja alapító okiratukat;
5. meghatározza a kutatóhelyek vezetői munkaköre betöltését szolgáló nyilvános pályázati felhívás tartalmát és megválasztja a kutatóhelyek vezetőit;
6. dönt az ELKH Titkárság, valamint a kutatóhelyek szervezeti és működési szabályairól, az ELKH Titkárság szabályzatairól;
7. elfogadja az ELKH Titkárság vagyongazdálkodásával kapcsolatos szabályokat;
8. előzetesen jóváhagyja az ELKH Titkárság szervezeti és működési szabályzatában meghatározott értékhatárt meghaladó kötelezettségvállalását;
9. meghatározza a kutatóhelyek támogatásának szempontjait;
10. jóváhagyja az ELKH Titkárság és a kutatóhelyek következő évi költségvetésének irányelveit és elfogadja az ELKH Titkárság és a kutatóhelyek következő évi költségvetésének kereteit;

11. értékeli a kutatóhelyek tevékenységét szolgáló támogatások felhasználását;
12. jóváhagyja az ELKH Titkárság és a kutatóhelyek előző évről szóló éves költségvetési beszámolóját;
13. megvitatja az Országgyűlés és a Kormány számára készülő elnöki beszámolók koncepcióját;
14. az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdését nem sértve véleményt nyilvánít a hazai tudomány és a társadalom koncepcionális kérdéseiről;
15. ellátja az alapító okirat által hatáskörébe utalt feladatokat.
(4) Az Irányító Testület legalább negyedévente ülésezik, működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzat keretei között ügyrendjében állapítja meg azzal, hogy az Irányító Testület szavazásra jogosult tagjai többségének támogató szavazata szükséges a (3) bekezdés 2., 3., 5., és 10. pontja szerinti döntésekhez."

„46. § (1) Eltérő megállapodás hiányában a 2. melléklet szerinti központi költségvetési szervek elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemeknek ingyenes használatba bocsátását – a 42/B. § (5) bekezdésének megfelelően – az MTA biztosítja. Az ingyenes használat körébe tartozó vagyonelem, ingatlan használója azt rendeltetésének megfelelően köteles használni, üzemeltetni, karbantartani, gondoskodni az állagmegóvásról, köteles az állagmegóváson túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségeket, közterheket, költségeket, díjakat viselni, gondoskodni a vagyonvédelemről.
(2) Eltérő megállapodás hiányában a 2. mellékletben felsorolt kutatóhelyek üzemeltetési feladatait a Magyar Tudományos Akadémia Létesítménygazdálkodási Központ a kutatóhelyek irányítószerv váltását követően is 2021. december 31-ig folytatólagosan biztosítja.
(3) A központi költségvetési szervek (1) bekezdés szerinti elhelyezése, valamint a hivatkozott vagyonelemek (1) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása nem minősül az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerinti szolgáltatásnyújtásnak.
(4) A kutatóhelyek a Magyar Tudományos Akadémia által történt minősítésre utaló megnevezést a Magyar Tudományos Akadémia – az MTA tv. 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti értékelésére tekintettel adott – engedélyével használhatnak."

[25] 5. Az MTAtv. érintett – az indítványok elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„3. § (1) Az Akadémia közfeladatai a következők: […]

(1a) Az Akadémia feladata a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFItv.) 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFItv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása."

III.

[26] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e az alaptörvényi és a törvényi feltételeknek, tehát érdemi elbírálásra alkalmasak-e.

[27] 1.1. Az utólagos normakontroll-indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e)* pontjába foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, hatvan országgyűlési képviselő nyújtotta be.

[28] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdésével összhangban absztrakt utólagos normakontroll-hatáskörben folytatott vizsgálata is az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak a Módtv. 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint a 35. §-a, és abba foglaltan a KFItv. módosított 46. § (1) bekezdése állított alaptörvény-ellenessége tekintetében tesz eleget. Az indítvány ugyanakkor nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a Módtv. indítványban megjelölt további rendelkezései az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit miért sértik, ezért ezek az indítványi elemek érdemi elbírálásra nem alkalmasak.

[29] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy indítványozóknak a jogállami jogbiztonság elvont elvének sérelme tárgyában felhozott indokai az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével nem hozhatók közvetlen összefüggésbe, abból közvetlenül nem vezethetők le. Az indítványozók a jogállamiság sérelmére hivatkozással olyan általános felvetéseket fogalmaztak meg, amelyek a B) cikk (1) bekezdését illetően érdemi alkotmányossági vizsgálatot nem alapoznak meg {vö. 3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23]}.

[30] 1.2. Az alkotmányjogi panaszt érintően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[31] A Módtv. 2019. augusztus 1-jén lépett hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt pedig 2019. augusztus 27-én terjesztette elő, így a törvényben előírt határidő-követelmény teljesült.

[32] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdését, illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdését, melyek megalapozzák az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására.

[33] Mivel a Módtv. hivatkozott rendelkezései az MTA jogállását meghatározó MTAtv.-t érintik, ezen belül is a tulajdonviszonyait, illetve a jellegadó tudományos tevékenységének ellátásában elengedhetetlen anyagi eszközöket, az indítványozó személyes érintettsége fennáll.

[34] Az indítványozó által sérelmezett helyzet a törvény hatálybalépésével közvetlenül, bírói döntés nélkül megvalósul. Az Akadémia tulajdonjogát érintő változások a Módtv. 39. § (2) bekezdése folytán 2019. szeptember 1-jén hatályba léptek. Az állított sérelem bekövetkezésére közvetlenül, külön jogalkalmazói döntés nélkül került sor, illetve az említett rendelkezések hatálybalépésétől folyamatosan fennáll, így a sérelem közvetlennek és aktuálisnak minősíthető. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt követelmény kapcsán megállapítható, hogy nincs a jogsérelem orvoslására megfelelő jogorvoslati eljárás, az alapjogsértő helyzet *ex lege* következik be. Mivel nem közigazgatási döntés vagy valamilyen bíróság vagy más hatóság előtt megtámadható aktus hozza létre a sérelmezett állapotot, így nem lehet szó alternatív jogorvoslati fórumról, illetve lehetőségről. Maga a Módtv. hozza létre az ELKH-t, és írja elő az indítványozó részére bizonyos vagyonelemek kötelező használatba adását az ELKH részére. A törvény elleni jogorvoslat az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványon kívül más módon nem elképzelhető, így az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt feltételnek is megfelel.

[35] Az alapjogok jellegadó sajátossága, hogy magával az állammal szemben biztosítanak szabadságot, védelmet a jogalanyoknak, illetve egyes, az embertől nem elválaszthatatlan tulajdonságokhoz köthető alapjogok esetében jogi személyeknek is. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság gyakorlata is rámutat {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [50]} az állam főszabály szerint a jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól is köteles tartózkodni. Az indítványozó mint jogi személy tulajdonosi jogképessége az MTAtv. vonatkozó rendelkezései alapján egyértelmű. Az indítványozó szerint az MTA „önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület", és tulajdona ugyanúgy alkotmányosan védett, mint a helyi vagy területi önkormányzatoké. Az MTA-klauzula egyik kifejezett címzettje pedig maga az indítványozó. Mindezek alapján kétségtelen, hogy az indítványozót mint jogi személyt az általa sérelmezett alapjogok, illetve jogosultságok megilletik.

[36] Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának okait, az indítványozó mind az Alaptörvény X. cikk (tudományos élet szabadsága), mind a XIII. cikk (tulajdonhoz való jog) tekintetben részletesen ismerteti sérelmezett helyzetét. A finanszírozási és vagyongazdálkodási mechanizmusok változásának, illetve a tulajdonjog egyes részjogosítványai elvesztésének bemutatása részletes, kimeríti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontjában előírt követelményeket.

[37] Összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)–e)* pontjaival, az indítványozó megjelölte a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Módtv. 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint a 35. §-a, abba foglaltan a KFItv. módosított 46. § (1) bekezdése] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, illetve indokolta az állított alaptörvény-ellenesség mibenlétét.

[38] Az indítvány teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f)* pontjában előírt követelményt, kifejezett kérelmet terjeszt elő a hivatkozott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

[39] Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítvány teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeket, ezért határozottnak tekinthető.

[40] Az Abtv. 29. §-a kimondja, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[41] Az indítványozó tulajdonjoga egyes részjogosítványainak korlátozása, így jelen esetben a használati jog biztosítása, illetve egyes vagyonelemek ingyenes használatba bocsátása miatt bekövetkezett tulajdonkorlátozásnak a megjelölt közérdekkel való arányosságának vizsgálata, tekintettel az indítványozó társadalmi jelentőségére is, olyan alapvető jelentőségű alkotmányossági kérdésnek minősül, amelyre az Alkotmánybíróság korábban még nem adott választ.

[42] Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem csupán a tulajdonhoz való jog sérelmét állítja, az indítvány befogadhatóságát az Alkotmánybíróság az MTA-klauzula állított sérelme vonatkozásában is megvizsgálta.

[43] Az államnak a tudományos élet előmozdítása és a tudományos versenyképesség fejlesztése érdekében tett törekvései és az ennek során felhasznált eszközök gyakran vezetnek konfliktushoz a tudomány autonómiájával. Kétségtelen, a tudomány akkor működhet hatékonyan, ha az autonómiája biztosított, és azok a kérdések, amelyek a tudományban meghatározó jelentőséggel bírnak, a tudományos közösségen belül dőlnek el, az adott közösségben kialakult folyamat (a tudományos vita) folytán. Mindazonáltal vitathatatlan, hogy az államnak, a szükséges mértékig bele kell szólnia az erőforrás-allokációba, a szervezetrendszer alapvető felépítésébe, hiszen a megfelelő tudományos és kutatási feltételrendszer kiépítésében megkerülhetetlen az állam. Emellett az állam az, amely a közpénzek felett rendelkezési joggal bír.

[44] A Módtv. indítványozó által sérelmezett 10. §-a értelmében az MTAtv. számos rendelkezése hatályát veszti. Így többek között az akadémiai kutatóhálózat működésének feltételeit közvetlenül érintő jogszabályok, programok, intézkedések előkészítésekor a továbbiakban nem szükséges az Akadémia véleményét kikérni. A jövőben az MTA által ellátott közfeladatok közül kikerül a központi költségvetésből támogatott kutatóhálózatok fenntartása, működtetése, illetve a főtitkár már nem lesz hivatalból tagja az Akadémiai Kutatóintézetek Tanácsának. Az Akadémia költségvetési szervei közé a továbbiakban nem tartoznak bele a kutatóintézetek, kutatóközpontok és Támogatott Kutatócsoportok Irodája.

[45] Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése, az MTA-klauzula „tudományos szabadságról" tesz említést. Az MTA tudományos tevékenysége nem kizárólag kutatások folytatásából, hanem annak megszervezéséből, biztosításából, ehhez kapcsolódóan az intézményrendszer fenntartásából és fejlesztéséből állt. E vonatkozásban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül, hogy a Módtv. vonatkozó rendelkezései mennyiben érintik az indítványozó tudományos szabadságát, illetve összeegyeztethetőek-e az arra vonatkozó védelmi kötelezettséggel.

[46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa 2020. december 15-én tartott tanácsülésén az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött.

[47] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – tárgyuk azonosságára tekintettel – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

[48] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján 2020. január 3. napjától hatálytalan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg" {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; megerősítette a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálatot nem a Módtv., hanem az inkorporáló jogszabályi rendelkezések, vagyis az MTAtv. és KFItv. vonatkozó rendelkezései tekintetében végezte el.

IV.

[49] Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.

[50] Az Alkotmánybíróság elsőként a Magyar Tudományos Akadémiára vonatkozó, a tárgyi ügyhöz kapcsolódó alkotmányos rendelkezéseket tekintette át, majd külön tekintette át az MTA tulajdonhoz való jogának sérelmét, illetve az ELKH működése kapcsán a tudományos szabadság sérelmét.

[51] 1. Az indítványozók indítványaikban a Magyar Tudományos Akadémia alkotmányos jogállásából vezették le érveiket, így az Alkotmánybíróság először az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésnek a Magyar Tudományos Akadémiára vonatkozó rendelkezések (a továbbiakban: MTA klauzula) vizsgálatát végezte el.

[52] Az MTA indítványa szerint az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése a Magyar Tudományos Akadémiának alkotmányosan védett jogi pozíciót biztosít. Az Alaptörvényben az MTA indítványa szerint az MTA alkotmányos védelme a tudományos szabadságból fakadóan az alábbi tartalommal bír: egyrészt védi az Akadémia fennállását, másrészt annak tudományos szabadságát. Az MTA indítványa szerint az intézmény fennállásának védelme Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása hatálybalépésekor fennálló jogi helyzetét védi, amely nem zárja ki a kisebb változtatásokat. A tudományos szabadság védelme pedig nem a tudományos vélemény nyilvánításának szabadsága, hanem a tudományos tevékenység, a kutatás szabadsága, amely magában foglalja a kutatás tárgyának (téma, kérdés stb.) szabad megválasztását, a kutatás módszereinek kiválasztását és a kutatások értékelésének szabadságát is, eredendően egyéni szabadságjog, de inkább az egyéni szabadságok együttes gyakorlását jelenti. Az MTA indítványa szerint a Módtv. hatálybalépésével nem maradt olyan tudományos tevékenység – kutatás – az Akadémián, amelyre a tudományos szabadság fogalma alkalmazható lenne. A megmaradt feladatok nem kutatási vagy tudományművelési feladatok, hanem a tudományért tevékenykedő más szervezetek támogatására irányulnak. Ezért a Módtv. sérti az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdését.

[53] 1.1. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése rendelkezik a Magyar Tudományos Akadémiáról, kimondva azt, hogy „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia […] tudományos […] szabadságát.” Az Alaptörvény annak megalkotása óta tartalmazza az MTA intézményi védelmét. A korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény a Magyar Tudományos Akadémia intézményét külön nevesíti, ezzel alkotmányos védelemben is részesíti. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. A Magyar Tudományos Akadémiára vonatkozó alaptörvényi rendelkezések értelmezéséhez mindenekelőtt az Alaptörvény rendelkezéseinek kontextusát kell

figyelembe venni. A X. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás […] szabadságát". Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése rögzíti azt, hogy „[t]udományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak."

[54] Az Alaptörvény X. cikke a tudomány művelésével kapcsolatban hármas követelményrendszert rögzít: (1) az Alaptörvényből fakadóan a tudományos kutatás szabadságát, (2) a tudományos igazság értékelése kapcsán – elsősorban – az állam semlegességét és tartózkodását, (3) intézményi védelemként: az MTA tudományos szabadságának garanciáját, valamint a felsőoktatási intézmények kutatási önállóságát. Az Alaptörvény X. cikkéből fakadóan tehát a tudományos kutatás szabad művelése és annak tudomány általi értékelése alkotmányos védelemben részesül. Az Alaptörvény intézményként védi az MTA-t és annak tudományos szabadságát. Az Alaptörvényből mindenképpen következik az, hogy a tudományos kutatás művelése és értékelése olyan alkotmányosan védett értékek, amelyeket az államnak biztosítania kell, és külön tartózkodnia kell az ezekbe való beavatkozásoktól. A beavatkozástól való tartózkodás három szinten érvényesül: kiemelten az MTA tudományos szabadságát illetően, továbbá a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenységével kapcsolatban, valamint általában abban az esetben is, ha valamilyen intézmény vagy valamely személy tudományos kutatási tevékenységet lát el. A tudományos kutatások külső, különösen állami befolyásolása a tudományos eredményeket torzítják, amelyek a tudományos hitelesség lerontásához vezetnek. Az államnak a tartózkodási kötelezettségen túl azt is biztosítania kell, hogy a tudományos kutatások szabadsága és értékelése befolyásolástól mentes legyen. Az egyik ilyen intézményi védelem a Magyar Tudományos Akadémiát illeti meg, amelyet az állam intézményvédelmi kötelezettségeként külön is védelemben kell részesítenie.

[55] Az MTA az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével alkotmányos intézményi védelmet nyert. Korábban alkotmányos rendelkezés a Magyar Tudományos Akadémiát mint intézményt nem szabályozta. A Magyar Tudományos Akadémia közel kétszáz éves alapítása óta teljesíti be azt a célt, hogy a tudomány szabad, befolyástól mentes és a társadalom fejlődését, haladását elősegítő intézmény legyen. Az Alaptörvény indokolása rögzíti, hogy „[a] tudomány, a művészet és a magas szintű oktatás kiemelt fontosságú intézményeinek szabad, külső befolyástól mentes működését külön is garantálja" az állam [Indokolás az Alaptörvény X. cikkéhez]. Az Alaptörvény a Magyar Tudományos Akadémia alkotmányos státuszával a korábbi védelmi szintet magasabbra helyezte. A Nemzeti Hitvallásban rögzítettek szerint továbbá: „[b]üszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű

szellemi alkotásaira"; „[v]alljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye".

[56] A Magyar Tudományos Akadémia a magyar reformkor szerves intézményalapítása óta törekedett a méltóságát, tekintélyét megőrizve a magyar tudomány szolgálatában működni, hogy egyszerre legyen a magyar tudomány függetlenségének intézményi garanciája, valamint a tudományos eredmények közvetítője, ez a szerepfelfogás tükröződik az MTA „a nemzet tanácsadója" címében is.

[57] 2. A Magyar Tudományos Akadémia jogállását részletesebben sem az Alaptörvény, sem sarkalatos törvény nem határozza meg. A Magyar Tudományos Akadémia az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésben kimondott feladatából, a tudományos szabadság biztosításából következnek egyrészt a Magyar Tudományos Akadémia összetételével, másrészt az intézményi működésével kapcsolatos alkotmányos követelmények. Az államnak és intézményrendszerének tartózkodási kötelezettsége van a tudományos tevékenység befolyásolásával szemben. Speciálisan az MTA-val mint intézménnyel szemben ez akként érvényesül, hogy a tudomány szabadságának tiszteletben tartása egyfelől a szervezet felépítésével, másfelől a közfeladatok ellátásának a tudományos szabadság alkotmányos tartalmával kapcsolatban kell érvényesülnie. Az MTA tudományos szabadsága általában a szervezeti felépítésében: a köztestület tagjainak és az akadémikusok szabad kiválasztásában áll. A tudományos szabadság azonban emellett a közfeladatok ellátásában is érvényesül. Az állam természetesen bízhat közfeladatot a Magyar Tudományos Akadémiára, de annak gyakorlati megvalósítása már a tudomány szabadságából fakadóan az MTA mint intézmény működési autonómiájának része. Az állam a közfeladat ellátásában, illetve a közfeladat ellátásának megszervezésében az Alaptörvény X. cikkének sérelme nélkül jogosult részt venni.

[58] A Magyar Tudományos Akadémia az állam által elismert köztestület. Az Alkotmánybíróság korábban hangsúlyozta, hogy az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek, egyesületek alapításukat, céljaikat, funkcióikat illetően alapvetően különböznek a törvény által köztestületi formában létrehozott szervezetektől. Más összefüggésben, a köztestületi formában működő kamarákkal kapcsolatban állapította meg az Alkotmánybíróság azt, hogy a köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési jog alapján alapított szervezet [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 129.; 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [20]}.

[59] 2.1. A Magyar Tudományos Akadémia jogállását az MTAtv. rögzíti. Az MTA „önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület, amely a tudo-

mány művelésével, támogatásával és képviseletével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el" (MTAtv. 1. §). Az MTA köztestületének tagsága az akadémikusokból és a nem akadémikus köztestületi tagokból áll. Az akadémikusokat az MTA hazai tagjai választják (MTAtv. 6. §). A nem akadémikus köztestületi tagok pedig azok a hazai vagy honosított tudományos fokozattal rendelkező személyek, akik a magyar tudomány feladatainak megoldásában részt vesznek, és bejelentik az MTA illetékes osztálya felé, hogy a köztestület tagjai kívánnak lenni. Az MTA az illetékes osztály javaslata alapján veszi fel a köztestület tagjai közé ezen személyeket. Az MTA így olyan köztestület, ahol a tagság a tudomány műveléséhez kötött, de nem elégséges a tudományos fokozat elérése, az MTA tudományterületileg illetékes osztályának döntése is szükséges ahhoz, hogy valaki az MTA köztestületének a tagja lehessen.

[60] 2.2. Az MTA közfeladatait az MTAtv. 3. §-a rögzíti. A Magyar Tudományos Akadémia közfeladatai összefoglalóan a következőkre terjednek ki. Közreműködik a tudományos kutatás szabadságának biztosításában: támogatja a tudományok művelését és a tudományos kutatások végzését [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *a)* pont]; a világban folyó és a hazai tudományos kutatások eredményeit és irányait rendszeresen értékeli, és ezzel kapcsolatosan javaslatokat fogalmaz meg [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *d)* pont]; segíti a magyar nyelv fejlődését és a tudomány magyar nyelven történő művelését [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *f)* pont]; őrködik a tudományos közélet tisztaságán, a tudományos kutatás és a tudományos véleménynyilvánítás szabadságán [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *g)* pont]; tudományos programokat és konferenciákat szervez, pályázatokat ír ki [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *j)* pont], valamint szorgalmazza és segíti a tudományos kutatások eredményeinek társadalmi és gazdasági hasznosítását [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *k)* pont]. Ezek mellett tudományos osztályokat alakít, amelyek a tudományos szakmai autonómia alapegységei, és az Alapszabályban meghatározott módon egyéb testületeket (tudományos bizottságokat, területi bizottságokat stb.) hoz létre [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *n)* pont]; nemzeti tudományos bibliográfiai adatbázist működtet, melyben a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak által a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 30. § (7) bekezdésében meghatározott jogviszonyuk keretei között megalkotott és nyilvánosságra hozott tudományos művekkel, valamint a költségvetési forrásból tudományos mű megírására, létrehozására irányuló szerződés alapján támogatásban részesülő személyek által megjelentetett tudományos művekkel kapcsolatos, az MTAtv. 19/A. §-ában meghatározott adatokat, és alkalmas más személyek tudományos műveinek önkéntesen közzétett adatainak nyilvántartására [vö. MTAtv. 3. § (1) bekezdés *o)* pont].

[61] Az MTA a tudományos véleménynyilvánítás és tudományos kapcsolatteremtés keretében az Országgyűlés vagy a Kormány kérésére a kompetenciájába tartozó kérdésekben – főleg a tudomány, az oktatás, a társadalom, a környezet és a gazdaság kérdéseiben – kinyilvánítja szakmai véleményét [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *e)* pont]; megállapodásokat köt és kapcsolatokat tart fenn hazai, külföldi és nemzetközi tudományos intézményekkel és szervezetekkel, különösen akadémiákkal, felsőoktatási intézményekkel és az Európai Unió tudományos szervezeteivel [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *h)* pont]; kapcsolatot tart a külföldön élő magyar nyelvű és tárgyú tudományos kutatások művelőivel, támogatja a határon túli magyar tudományosságot [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *i)* pont]; elősegíti a fiatal kutatók tudományos életpályájának kialakítását [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *p)* pont]; közreműködik a kutatók és a társadalom közötti kapcsolat erősítésében [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *q)* pont].

[62] A Magyar Tudományos Akadémia a tudomány fejlesztésének és utánpótlás nevelésének biztosításához kapcsolódóan: tudományos minősítési rendszert működtet, amelynek keretében a Magyar Tudományos Akadémia doktora, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia levelező és rendes tagja címet adományoz, valamint felkérésre tudományos tevékenységet végző intézményt értékel [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *c)* pont]; felsőoktatási intézményekkel és közgyűjteményekkel kötött megállapodás alapján ezen intézményekben tudományos kutatócsoportokat tarthat fenn, valamint közreműködhet az oktatásban és a felsőoktatási intézményekben folyó doktori (PhD) képzésben [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *l)* pont]; a tudományos utánpótlást ösztöndíjrendszer fenntartásával segíti, amelynek fedezete az Akadémia költségvetésében elkülönítetten szerepel; kiemelkedő tudományos eredményeket elérő kutatók részére – saját forrásaiból vagy egyetemleges közérdekű kötelezettségvállalás alapján – határozott időre tudományos ösztöndíjat, díjakat alapíthat, díjkitűzést tehet, amelynek feltételeit és részletes rendjét az Akadémia szabályzatban állapítja meg [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *m)* pont].

[63] 2.3. A fentiek alapján tehát az MTA őrködik a magyar tudomány szabadsága felett, aktívan részt vesz a hazai és nemzetközi tudományos eredmények közvetítésében, tudományos minősítést végez, valamint közreműködik tudományos eredmények előállításában is.

[64] 2.4. Az indítvány alapjául szolgáló törvényi változás korábban azt tartalmazta, hogy a tudományos eredmények előállítása keretében az MTA tudományos kutatások folytatása céljából, a központi költségvetésből támogatott főhivatású kutatóhálózatot tart fenn, megalkotja működési szabályait, és hatékonyan működ-

teti azt [MTAtv. hatályon kívül helyezett 3. § (1) bekezdés *b)* pont]. Ezen törvényi közfeladat hatályon kívül helyezésével együtt az MTA közfeladatai kiegészültek azzal, hogy az MTA „feladata a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFItv.) 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFItv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása" [MTAtv. 3. § (1a) bekezdés].

[65] Az MTA elnöke kétévenként beszámol az Országgyűlésnek az MTA munkájáról, és ennek érdekében rendszeresen felméri és értékeli az egyes tudományágak hazai eredményességét és nemzetközi megítélését [MTAtv. 3. § (2) bekezdés]. Az MTA elnöke évente tájékoztatja a Kormányt az MTA munkájáról, valamint a magyar társadalom és gazdaság fellendítése érdekében elért eredményeiről [MTAtv. 3. § (3) bekezdés].

[66] Az MTA közfeladatai ellátása céljából közfinanszírozású intézményeket létesít és működtet, amelyek felett irányítási jogot gyakorol, valamint gazdasági társaságokat létesíthet, amelyek tulajdonosi jogait gyakorolja. Az MTA a tudományért, művészetért tevékenykedő más szervezeteket is támogathat [MTAtv. 2. § (1) bekezdés].

[67] Az MTA közfeladatainak ellátása során a vagyonával, a részére jóváhagyott költségvetési támogatással, saját bevételeivel és más forrásaival az MTAtv.-nek az MTA gazdálkodásáról és vagyonáról szóló rendelkezéseiben leírtak szerint gazdálkodik (MTAtv. 4. §).

[68] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a Magyar Tudományos Akadémia alkotmányosan védett köztestület, amelynek intézményi felépítésében és közfeladatainak ellátásában a tudomány szabadsága érvényesül, amelyet az államnak biztosítania kell. Az Alaptörvény mint ilyen intézményt részesíti védelemben a Magyar Tudományos Akadémiát, és ha ezen tudományos szabadságába beavatkozás történik, az MTA alkotmányos védelemre jogosult.

[69] 3. Az MTA szerint azzal, hogy az Országgyűlés a tudomány művelésére jogosult kutatóhálózat (kutatóközpontok és intézetek) működtetését közfeladatként megszüntette, sérült az Alaptörvény MTA klauzulája.

[70] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy a Magyar Tudományos Akadémiát szervezeti felépítésében és a jogalkotó által meghatározott közfeladatainak ellátásában illeti meg alkotmányos védelem. Mindez azt jelenti, hogy a Magyar Tudományos Akadémiát mint intézményt védi az Alaptörvény, és

a tárgyi ügy vonatkozásában a kutatóközpontok és intézetek (önálló) működtetése mint megszűnt vagy átalakult, más szervhez átkerült közfeladat nem sértik az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdését. Önmagában az a körülmény, hogy egy közfeladatot az állam más szerven keresztül kíván a továbbiakban ellátni, még nem alaptörvény-ellenes. Az MTAtv.-ben az Országgyűlés több közfeladatot határoz meg. Ezen közfeladatok ellátásában közvetve vagy közvetlenül érvényesül a tudomány szabadsága. Az MTA tagjainak választása során az önszabályozás és a tudományos eredmények értékelése tudományos szempontok szerint történik. Az egyes támogatási formák (fiatal kutatók támogatása, tudományos művek kiadásának támogatása stb.) közfeladatkénti ellátásában a tudomány szabadsága érvényesül, mert az állam ebben nem rendelkezik sem befolyásolási, sem döntési jogosultsággal. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből az MTA szervezetén belül megszervezett kutatóközponti és kutatóintézeti működtetés önmagában nem vezethető le. Az Alaptörvényből nem vezethető le olyan követelmény sem, mely meghatározná azt, hogy az államnak a tudományos kutatás szabadságát milyen intézményrendszeren keresztül kell megszerveznie. Az Alaptörvényből az vezethető le – de annyi mindenképpen – hogy az állam a létrehozott szervezetrendszeren belül kell, hogy biztosítsa a tudományos kutatás szabadságának érvényesülését, illetve alkotmányos garanciaként kell biztosítania ennek a szervezetnek a tudományos szabadság tekintetében a külső befolyástól mentes működést. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványt elutasította.

V.

[71] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók tulajdonhoz való joggal kapcsolatos indítványait bírálta el. Az országgyűlési képviselő indítványozók és az MTA is sérelmezte azt, hogy az újonnan létrejött jogi személy az MTA „tulajdonán" végzi feladatát. Az indítványozók álláspontja szerint az MTA tulajdona nem állami vagyon, hanem az az MTA vagyona (célvagyon). Az alkotmányos probléma az indítványozók érvelése alapján abban jelentkezik, hogy egy, az állam által újonnan létrehozott jogi személy vette át a korábban az MTA irányítása alatt álló kutatóhálózatot. Tette ezt oly módon, hogy az MTA köztestületi közfeladata lett a KFItv. szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, az MTA tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFItv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása. Összegezve az indítványozók érveit: az MTA tulajdona névleg fennmarad ugyan, de az újonnan megállapított közfeladattal

(illetve a közfeladatok újraosztásával) az MTA a tulajdonosi részjogosítványainak egy részét elveszíti, amelyet kötelezően, ingyenesen és határidő nélkül kell biztosítania egy másik, tőle független szervezet számára annak érdekében, hogy az a közfeladatait maradéktalanul el tudja látni. Az MTA tulajdonát az indítványozók szerint az Alaptörvény XIII. cikke szerinti védelem illeti meg, és a Módtv. ebben a tekintetben aránytalan alapjog-korlátozást jelent.

[72] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdéséhez kapcsolódó, az ügy szempontjából releváns gyakorlatát.

[73] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát a 3192/2022. (IV. 29.) AB határozatban – megerősítve a 3002/2019. (I. 2.) AB határozatban és a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatban foglaltakat – az alábbiakban összegezte: „Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti a tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.” (Indokolás [41])

[74] A 3329/2020. (VIII. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a] tulajdonjog alkotmányos védelmének a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra való kiterjesztése mögött a tulajdonnak az egyén autonómia-védő funkciója áll [vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A várományokra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság egyrészt nem általánosságban a várományokra, hanem főként a közjogi várományokra, például a társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó várományokra terjesztette ki a tulajdon alapjogi védelmét, amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésén alapulnak {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]}. A tulajdoni váromány ugyanakkor kizárólag akkor ré-

szesül alapjogi védelemben, ha jogszabályon alapul {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [55]}." (Indokolás [17])

[75] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a kutatóhálózat és az MTA közötti korábbi és jelenlegi tulajdonjogi jogviszonyokat.

[76] 3.1. Az MTAtv. 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezései szerint az MTA közfeladata tudományos kutatások folytatása céljából, a központi költségvetésből támogatott főhivatású kutatóhálózat fenntartása, működési szabályainak megalkotása, és hatékony működtetése [MTAtv. 3. § (1) bekezdés *b)* pont, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése]. Az MTAtv. 17–18. §-a rendelkezett az akadémiai kutatóhálózatról. Az akadémiai kutatóközpontok és a kutatóintézetek költségvetési szervekként működtek. A kutatóközpont és a kutatóintézet autonóm módon vett részt az Akadémia közfeladatainak megoldásában, önállóan is vállalt közfeladatokat, továbbá egyéb tevékenységet is végezhetett. [MTAtv. 18. § (1) bekezdés, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése.] Az MTAtv. részletesen rendelkezett a kutatóközpont és kutatóintézet irányításáról, tudományos programjainak meghatározásáról, annak elfogadási rendjéről. Vagyongazdálkodási szempontból az MTAtv. megkülönböztetett akadémiai költségvetési szerveket, amelyek közé a kutatóközpontok, kutatóintézetek is tartoztak. Az akadémiai költségvetési szervek (jelenleg is) az MTA közfeladatainak megvalósításában vesznek részt. A finanszírozás forrásai a költségvetési támogatás, más államháztartási források és saját bevételeik. A költségvetési forrás tartalmazta az MTAtv. 21. § (3) bekezdése, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezései szerint: „*a)* a közfeladatok ellátásával összefüggő alapellátási támogatást; *b)* az Akadémia fejezet költségvetésében meghatározott feladatra a kutatóközpontoknál, kutatóintézeteknél előirányzott keretet; *c)* a közfeladat célú pályázatokban való részvételhez felhasználható forrásra (önrészre) fordítható összeget.", ugyanezen törvényhely (4) bekezdése szerint az alapellátási támogatás tartalmazza: „a) a kutatóintézetek üzemeltetési kiadásaihoz, *b)* a kutatási feladatokat támogató tevékenységek tárgyi és személyi feltételeit megteremtő összegekhez, *c)* a speciális kutatási feltételek kiadásaihoz, *d)* a közfeladatok ellátásához köthető személyi és tárgyi kiadásokhoz a közfeladatokkal arányosan – jogszabályban meghatározott feltételek szerint – megállapított költségvetési forrást.", valamint ugyanezen törvényhely (5) bekezdése garanciális szabályként tartalmazta azt is, hogy „[a]z alapellátási támogatás kutatóintézetekre együttesen meghatározott összege

a kutatóintézeti kört érintő közfeladatok mennyiségének változásával együtt módosítandó." A törvényi szabályozás az MTA vagyonának használata kapcsán akként rendelkezik, hogy „[a]z Akadémia az irányítása alá tartozó költségvetési szervekkel a vagyon használatba adásáról vagyonhasználati szerződést köt. A vagyonhasználati szerződés főbb tartalmi és formai elemeit az Alapszabály tartalmazza." [MTAtv. 23. § (3) bekezdés]

[77] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kutatóközpontok és a kutatóintézetek költségvetési szervekként működtek, az MTAtv. alapján speciális akadémiai költségvetési szervekként az MTA vagyonát vagyonhasználati szerződés alapján használták. A támadott jogszabályhely újonnan beépített közfeladatként arra kötelezte az MTA-t, hogy biztosítsa „a KFItv. 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogát a KFItv.-ben meghatározottak szerint".

[78] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Tudományos Akadémiát mint köztestületet megilleti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés szerinti tulajdonhoz való jog.

[79] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közfeladathoz mint célfeladathoz kötött tulajdon jogi sorsa a XIII. cikk szempontjából sajátos. A tulajdonhoz való jog gyakorlása szempontjából ez azt jelenti, hogy a jogosult – Magyar Tudományos Akadémia – mint a közfeladat címzettje és a közfeladat ellátáshoz szükséges vagyonnal rendelkező jogi személy, harmadik személyekkel szemben tulajdonosnak minősül, és megilleti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos védelem, ugyanakkor a közfeladat meghatározójaként az állammal (Országgyűlés) szemben ez a védelem már módosul. A közfeladathoz kötött célvagyon ugyanis alkotmányos értelemben osztja a közfeladat sorsát. Másként megfogalmazva, a Magyar Tudományos Akadémia mint köztestület tulajdona az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alatt áll. Ahogyan a tulajdonjog tárgya szociálisan kötött – az Alaptörvény terminológiájában társadalmi felelősséggel jár –, ezt a tulajdont a mindenkori közjogi és polgári jogi kötöttségek terhelik. A Magyar Tudományos Akadémia köztestületként közfeladatokat lát el. Az MTA tulajdona mint köztestületi vagyon egyben célvagyon és kötődik az ellátott közfeladatokhoz. Amennyiben ezek a közfeladatok módosulnak, szükségképpen maguk után vonhatják a közfeladathoz rendelt tulajdonhoz kapcsolódó jogok gyakorlását.

[80] Az Alkotmánybíróság az indítványozók által állított alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés (a határozat indokolásának V/3.3. pontjában, Indokolás [81] és köv.) és a XIII. cikk (1) bekezdés (a határozat indokolásának V/3.4. pontjában, Indokolás [83] és köv.) vonatkozásában bírálta el, az alábbiak szerint.

[81] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványelemeket bírálta el. Az indítványozók az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban azt állították, hogy a támadott törvényi szabályozás az MTA érintett tulajdontárgyainak a kisajátítását jelenti. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá. A támadott szabályozás nem módosít a tulajdonos személyén, a tulajdonos továbbra is a Magyar Tudományos Akadémia marad.

[82] A Magyar Tudományos Akadémia tulajdonát illetően a módosított szabályozás a tulajdonjog fennállását nem érinti, hanem azt határozza meg, hogy az adott tulajdontárgyon a közfeladat új címzettjének a joggyakorlását hogyan, milyen módon kell biztosítani. Az indítványozók ebből azt vezetik le, hogy a közfeladat ellátásának vagyoni hátterét biztosító törvényi kötelezettség kiüresíti az MTA tulajdonhoz való jogát. A támadott törvényi rendelkezés az MTA tulajdonába tartozó vagyonelemek aránytalan megterhelését eredményezi. Azonban az MTA mint köztestület, közfeladatot végez, amelyhez a közfeladat ellátásához szükséges vagyon is kapcsolódik, azaz a vagyon is célhoz kötött. Az MTA tulajdonába tartozó vagyonelemeken ellátandó közfeladat változatlan, így a vagyon célhoz kötöttsége nem sérül. Ugyanakkor az MTA mint tulajdonos tulajdonosi részjogosítványai kétségtelenül korlátozásra kerülnek. Tulajdonjoga és annak legfontosabb részjogosítványa, a rendelkezési jog fennmarad. Az ugyanis nem vezethető le a törvényi változásokból, hogy a tulajdonosi jogok közül a rendelkezési jog megszűnt volna. A törvényi változásokkal egy közjogilag – a közfeladat ellátásának kötelezettsége okán – eleve célzott (terhelt) köz(célú) vagyon jött létre, amelyen az MTA tulajdonjoga nem szűnt meg, a rendelkezési joga fennmaradt, így a vagyongazdálkodási szabályok az MTAtv.-ben és az MTA Alapszabályában alkalmazhatók. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek nem állnak fenn, így az abban foglalt feltételek sem kérhetők számon a szabályozáson. Az Alkotmánybíróság ezért a XIII. cikk (2) bekezdés sérelmét állító indítványi elemeket elutasította.

[83] 3.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozásnak minősül, ezért arra a vizsgált esetben – a tulajdoni korlátozás sajátos közjogi kötöttségére tekintettel – a „közérdekűség-arányosság" tesztjét kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]; 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [23]; 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [47]}.

[84] 3.4.1. A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy a Módtv. szerinti tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható-e. A jogalkotó a Módtv. indokolása szerint a versenyképesség előmozdítása érdekében többletforrás biztosítása mellett a szervezetrendszer hatékonyabbá tételével kívánja ösztönözni a kutatási, fejlesztési és innovációs rendszert. A Módtv. indokolása kiemeli, hogy „[a] sikeres innováció- és tudománypolitika egyik alapelve, hogy a közpénzből és közérdekből finanszírozott kutatási és innovációs tevékenység iránti elvárások kettős felelősségi rendszerben működnek, a tudományos tevékenység speciális, autonóm jellege miatt. A közpénzből és közérdekből folytatott innováció és tudományos kutatás általános irányainak kialakítása a tudós közösség, az állampolgárokat képviselő intézmények, az üzleti élet szereplői és a társadalmi ügyeket felkaroló civil szféra közös feladata. Ezen erőfeszítések eredményessége érdekében folyamatos és dinamikus értékelések és (köz)igazgatási intézkedések tárgya a jelenleginél hatékonyabb szervezeti keretek kialakítása." Ezen célok elérése érdekében került sor az MTA keretében működő kutatóhálózat megváltoztatására, átalakítására. Az indítványozók által sem vitatottan a Módtv. indokolásában foglalt célok (közfeladatok) megvalósítása, ellátása olyan közérdeknek minősül, amely a tudományos kutatások és innováció fejlesztéséhez járul hozzá. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a fenti célok (közfeladatok) az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szempontjából alkotmányosan igazolható (elfogadható) közérdeknek minősülnek, amelyek a vizsgált esetben megalapozzák a tulajdoni korlátozás szükségességét.

[85] 3.4.2. A tulajdoni korlátozás arányosságának vizsgálata körében a következő szempontokat értékelte az Alkotmánybíróság.

[86] 3.4.2.1. A tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága körében mindenekelőtt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alanyi oldalából indult ki. A Magyar Tudományos Akadémiát mint köztestületet a fentiekben megállapítottak szerint megilleti a tulajdonhoz való jog védelme. Az MTA a magyar történelmi fejlődés során egy eredendően magánfelajánlásokból létrejött szervezet. A tudományos feladataihoz az állam a későbbiekben további forrásokat biztosított, illetve egyes vagyonelemeket közvetlenül az Akadémia rendelkezésére bocsátott vagy tulajdonába adott. Hangsúlyos ebben az esetben az a tény, hogy az MTA-t nem az állam hozta létre, e köztestület nem tekinthető az állam által létrehozott szervnek. Az állam az MTA-t jogállásában megerősítve helyezte egy olyan sajátos közjogi pozícióba az MTAtv. hatálybalépésével, amely az intézmény történetéből adódóan egy speciális közintézeti jogállást eredményez. Az indítványokban felvetett kérdések a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban ezért sajátosan érvényesülnek az MTA esetén. Az állam az MTA-t az MTAtv.-vel elismerte, mint a magyar nemzet által létrehozott szervezetet. Az MTAtv. preambuluma is hangsúlyozza az állam szerepét „[a] Magyar Tudományos Akadémiát a nemzet a magyar nyelv ápolására, a tudomány szolgálatára hozta létre. Jogos társadalmi igény, hogy a magyar tudományosság nagy múltú nemzeti intézményének működési és tevékenységi szabadsága – a tudományt művelő és képviselő más intézmények autonómiáját nem csorbítva – önkormányzati jogainak törvényi megerősítésével kiszélesedjék, belső életének demokratizmusa erősödjék” [MTAtv. preambuluma]. Az MTA ezért nem tekinthető állami szervnek, a vagyona sem az állam vagyona. Az állam dönthet úgy, hogy egyes közfeladatok ellátására vagyont juttat, és meghatározhatja azt, hogy ezt milyen módon teszi. Ebben a tekintetben a jogalkotót széles mérlegelési szabadság illeti meg. Azonban az MTA részére juttatott vagyon célhoz, közfeladathoz kötött, mert a vagyonjuttatás az MTA részére minden esetben (közvetve vagy közvetlenül) az MTA által törvényben rögzített közfeladatok ellátásához kapcsolódik.

[87] 3.4.2.2. A tulajdonkorlátozás arányosságának megítéléséhez kapcsolódik a közfeladat ellátásának szervezése, telepítése. A közfeladatok elosztása és a vonatkozó jogszabályok megalkotása a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés, jogalkotói mérlegelés tárgya. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben abban kellett állást foglalnia, hogy az MTAtv.-ben megállapított közfeladat elvétele és átszervezése, mennyiben eredményezi a közfeladathoz tartozó vagyon(elemek) tulajdonának és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének korlátozását, azaz mennyiben osztja egy közfeladat ellátása az ahhoz kapcsolódó vagyon sorsát.

[88] Az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta azt a kérdést, amikor az állam egy közfeladat ellátásának kötelezettségét megváltoztatta. Az Abh. tárgya az alapfokú oktatás ellátásának kötelezettségét vizsgálta az állam és a helyi önkormányzat között. Az alapfokú oktatás ellátása ugyanis az Abh.-ban vizsgáltak szerint a helyi önkormányzatok helyett az állam feladatává vált. Ezzel kapcsolatban az Abh.-ban vizsgált kérdés az volt, hogy a közfeladat átadásával a korábban a közfeladat ellátását szolgáló vagyonelemeknek mi a sorsa. Az alkotmányos kérdés pedig az volt, hogy a közfeladat ellátásához szükséges vagyon átadása az új közfeladatot ellátó szerv részére sérti-e a helyi önkormányzat tulajdonhoz való jogát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban az alábbiakat állapította meg. „A köznevelléssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök változása az Nkt. indokolása szerint annak megteremtését célozta, hogy az új köznevelési rendszer »egységes, jó minőségű magas színvonalú oktatást biztosít minden gyermek részére annak érdekében, hogy a közjót és mások jogait tiszteletben tartó, képességeinek kiteljesítésére, képességein belül a lehető legteljesebb önálló életre, és céljainak elérésére képes embereket neveljen.« A köznevelés mint állami feladat megfelelő szervezeti keretek között, és megfelelő színvonalon történő ellátása az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából elfogadható alapvető közérdeknek minősül” Abh., Indokolás [23]. „Az önkormányzatok vagyonának feladathoz kötöttségéből következően nem jelenti éppen ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az a jogszabályi rendelkezés, amely az adott köznevelési feladat ellátásához mint közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben az állam javára korlátozza az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a jogalkotó szakmai szempontok alapján úgy ítéli meg, hogy a köznevelési feladatok állam általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat jobban érvényesítő rendszert eredményez, mint ha ezen feladatok ellátását az önkormányzatok végzik. Az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokolttá tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az; ha azonban az adott hatáskör *ex lege* államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és az Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően” (Abh., Indokolás [25]).

[89] A korlátozás arányosságát illetően másrészt az Abh. különbséget tett aközött, hogy a felek között a vagyon átadására megállapodással vagy miniszteri határozattal kerül sor. Előbbi esetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés sérelme nem merül fel, utóbbi esetben viszont az Alkotmánybíróság a bírói út lehetősé-

gével biztosítottnak látta az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés védelmét. „Tekintettel arra, hogy az ingyenes vagyonkezelői jog határozattal történő alapítása esetében nem beszélhetünk a tulajdonos települési önkormányzat önkéntes és kifejezett hozzájárulásáról a tulajdonhoz való jog korlátozásához, ezért ebben az esetben nem csupán formai, hanem tartalmi értelemben is fontos garanciális elem, hogy a határozattal szemben a jogalkotó biztosította a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A bírósági felülvizsgálat lehetőségének megteremtése annak biztosítását szolgálja, hogy az önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű jogai csak a feladat ellátásához feltétlenül szükséges mértékben kerüljenek korlátozásra. Csak ebben a mértékben tekinthető ugyanis jogszerűnek az Alaptörvényből, valamint az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezéseiből, különösen a 99/G. § (1) bekezdéséből következően az ingyenes vagyonkezelői jog határozattal történő alapítása. Ennek vizsgálata azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró bíróságok feladata. Ebből következő módon a felek megállapodásának hiányában a bíróságnak kell határoznia abban a kérdésben is, hogy hogyan osztható meg egy köznevelési feladatot és egyéb, változatlanul önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó feladatot (így például adott esetben a közétkeztetést) ellátó vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog használata a tankerületi központ és a települési önkormányzat között, hiszen az ingyenes vagyonkezelői jog alapítása a települési önkormányzat megmaradt feladat- és hatásköreinek ellátását nem nehezítheti el.” (Abh., Indokolás [28])

[90] Továbbá az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a vagyonkezelői jog megszerzésével nem csupán a vagyonkezelői jogokat, hanem az azzal járó kötelezettségeket is megszerzi az új vagyonkezelő, így a vagyon terhei is az új kezelő szervet terhelik (Abh., Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy „[v]alamely önkormányzati tulajdonon történő ingyenes vagyonkezelői jog alapításakor a tulajdonos önkormányzat joggal várhatja el továbbá, hogy a tankerületi központ és a települési önkormányzat kölcsönös együttműködése ne csupán az Nkt. 99/H. § (2) bekezdése szerinti átadás-átvételi eljárásra, hanem az ezt követő ingyenes vagyonkezelés időszakára is vonatkozzon, és a tankerületi központok a vagyon kezelését oly módon lássák el, hogy az biztosítsa a tulajdonos önkormányzatok lehetőségét az ingatlan és ingó vagyon közösségi célra történő használatára minden olyan esetben, amikor az a köznevelési feladatok ellátását nem gátolja (így különösen olyan, például délutáni, hétvégi vagy tanszüneti időszakokban, amikor az adott vagyontárgy nem szolgálja a köznevelési feladatok ellátását), és olyan feltételekkel, mintha az adott vagyontárggyal vagy vagyoni értékű joggal a tulajdonos önkormányzat önállóan rendelkezhetne. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat végezetül, hogy az ingyenes va-

gyonkezelői jog fennállta időben is korlátozott. Az Nkt. 2017. január 1. napjától hatályos 74. § (4) bekezdése értelmében ugyanis az ingyenes vagyonkezelői jog addig áll fenn, amíg »a köznevelési közfeladata tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik.« Ennek megfelelően megszűnik az ingyenes vagyonkezelői jog, ha az adott köznevelési közfeladat a vonatkozó jogszabályok megváltozása miatt immáron nem a tankerületi központ feladat- és hatásköre lesz. Ugyancsak megszűnik az ingyenes vagyonkezelői jog akkor, ha az adott vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog valamely, például oktatásszervezési okból következően már nem szolgálja a köznevelési közfeladat ellátását." (Abh., Indokolás [30]–[31])

[91] 3.4.2.3. A tulajdonkorlátozás kapcsán mindez jelen ügyre vetítve azt jelenti, hogy az állam ugyan változtathat egyes közfeladatok ellátásának címzetti körében, de csak az Alaptörvény keretei között. Önmagában egyes közfeladatok valamely szervhez telepítése (vagy áttelepítése, újraszervezése) általában nem vet fel alkotmányossági kérdéseket. Azonban az Alkotmánybíróság ilyen esetben vizsgálhatja az egyes alapjogi kollíziókat, úgymint a szerzett jogok védelmét {ld. 29/2011. (IV. 7.) AB határozat; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; és 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]} vagy például az egyes közfeladathoz sajátosan kapcsolódó garanciális szabályok meglétét.

[92] Az Abh.-ban a közfeladat-ellátási kötelezettség változásának tulajdonjogi következményeit az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásaként az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítette. Nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe az olyan vagyonkezelői jog alapítása, amely a helyi önkormányzat tulajdonán (kvázi közjogi szolgalomként), közérdekből és a szükséges mértékben valósul meg, az alábbi feltételekkel. A tulajdonkorlátozás a felek olyan határozott időre kötött megállapodásán vagy közhatalmi aktuson alapul, amely rögzíti a felek közötti együttműködés kötelezettségét, és a megállapodás vagy közhatalmi aktus felülvizsgálatára a bírói út biztosított. Az új jogosult a vagyon terheit viseli, és a tulajdonkorlátozásra csak az adott közfeladat ellátásához szükséges mértékben kerülhet sor.

[93] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben, a közfeladatok ellátásához kapcsolódó alanyváltozás eredményeképpen a tulajdonjog alkotmányosan korlátozható, ha a tárgya az állam által a közfeladat ellátásához célvagyonként juttatott tulajdon, és a korlátozás igazolható közérdekből történik, valamint az anyagi (a közfeladat ellátásához szükséges mértékű a korlátozás, a felek jogai és kötelezettségei határozott időre rögzítettek) és az eljárási garanciák (közvetlen

bírói jogvédelem) biztosítottak. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy esetről esetre szükséges vizsgálni azt, hogy a közfeladat ellátásának változásai hogyan hatnak ki az adott jogi szabályozásra.

[94] 3.4.2.4. A közfeladat ellátásának kötelezetti kijelölése a jogalkotó hatáskörébe tartozó feladat. A tárgyi ügyben az indítványozók azt kifogásolják, hogy a közfeladat új címzettjének olyan vagyontárgyak igénybevételével kell ellátnia a közfeladatát, amely nem az ő, hanem a korábbi közfeladat címzettjének a tulajdonában áll. A jogi kapcsolat a kettő között az, hogy a közfeladat korábbi címzettjének az lett a közfeladata, hogy az ehhez szükséges vagyont biztosítsa. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá.

[95] A közfeladat-ellátási kötelezettség az állam részéről több pusztán jogszabályi deklarációnál. A közfeladat meghatározásakor a jogalkotó mérlegelésébe tartozik, hogy olyan módon szabályozza az adott közfeladat-ellátási kötelezettséget, hogy a közfeladat címzettje alkalmas legyen közfeladat ellátására. Amennyiben ez hiányzik, akkor a közfeladat kijelölése nem tudja betölteni funkcióját, így az államnak más megoldást kell találnia ennek ellátására. A közfeladatok telepítésénél alkotmányos szempontból egyszerre kell meghatározni az elérendő célt, és biztosítani az ehhez szükséges eszközöket. A közfeladat ellátása során, ha hiányzik a cél, akkor megkérdőjelezhető a biztosított eszközök felhasználásának jogszerűsége vagy célszerűsége; ha a cél ugyan világos, de az eszköz hiányzik az eléréséhez, akkor a közfeladat címzettje nem tudja ellátni a közfeladatot. A tárgyi ügyben a közfeladat azonosítása megtörtént, a jogalkotó kijelölte a közfeladat címzettjét, ugyanakkor az ahhoz szükséges eszközöket közvetve biztosította azzal, hogy a korábbi közfeladatot ellátó vagyonán rendelte el a közfeladat ellátását. A közfeladat meghatározásának egyik alapvető feltétele a cél eléréséhez szükséges feltételek biztosítása. A Módtv. által bevezetett rendszer egy olyan kölcsönösen terhelt helyzetet eredményez, amelyben a közfeladatot korábban ellátó szervezet és az új szervezet egymásra utalt, így a közfeladat hatékony ellátásának feltétele az ilyen együttműködés jogi feltételeinek a kidolgozása.

[96] 3.4.2.5. A közfeladat-ellátási kötelezettségük a közjogi jogalanyokat célhoz kötött jogalanyokká teszi. Másképpen megfogalmazva, a Magyar Tudományos Akadémiát az országos közfeladatok ellátása teszi jogosulttá arra, hogy ezt a státuszt megőrizze, és az ehhez kapcsolódó forrásokkal autonóm módon rendelkezzen. A közfeladatok ellátása és a célhoz (a közfeladat hatékony ellátásához) kötött vagyon jogi sorsa osztja egymást. Az MTA vagyona így olyan célvagyon, amely nem bármire, hanem közfeladatainak ellátásához, ahhoz kapcsolódó te-

vékenységre fordítható. A vagyon felhasználásának módja is ehhez kapcsolódik, ahogy azt az MTAtv. külön fejezetben rögzíti is, a közfeladatok ellátásának kötelezettsége és azok mértéke a vagyonnal arányos kell, hogy legyen. Azaz ha a közfeladatok köre változik, akkor ezt a vagyon (illetve annak egyes elemei) is követheti. A jogalkotó ebben az esetben azonban csak olyan mértékben korlátozhatja a köztestület MTA vagyonát, amennyiben az a közfeladat ellátásával arányban áll. Az MTA ugyanis törvényi keretek között autonóm módon használja vagyonát a közfeladatok ellátásához. Így egy-egy közfeladat megszűnése vagy áttelepítése önmagában még nem indokolja egy-egy vagyonelem célhoz kötöttségének a megszűnését, hiszen azt az MTA az MTAtv. szerint az általa ellátandó további, más közcélok, közfeladatok elérésre is fordíthatja.

[97] A támadott jogszabály a kutatás-fejlesztés támogatása és serkentése céljából olyan változást idézett elő az MTA közfeladatként működtetett kutatóközpont és kutatóintézetek helyzetében, amely egyszerre több vagyonjogi következménnyel járt. A jogalkotó választása szerint több módon is képes alkotmányosan változtatni egy fennálló intézményi struktúrán. Jelen ügyben kivételesen azt a megoldást választotta a jogalkotó, hogy törvényi közfeladatként határozta meg azt, hogy egy korábban kiemelt köztestület irányítása alatt, részben az MTA tulajdonán, részben költségvetési forrásból létrejött célvagyonnal rendelkező költségvetési szerveket egy új irányítási struktúra alá helyezte. A jogalkotóval szemben elvárás, hogy egy ilyen kivételes változás során olyan struktúrát hozzon létre, amely alkalmas a közfeladatok olyan ellátására, amely a módosítást indokolttá teszik. Az ilyen struktúrákkal szembeni elvárások azonban nem feltétlenül alkotmányossági kérdések. Az állam a közfeladatok ellátásának minél hatékonyabb biztosítása során széles mérlegelési szabadságot élvez abban, hogy a megfelelő intézményrendszert megszervezze. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy önmagában a hatékonyságot felülvizsgálja, de arra igen, hogy az intézményrendszer jellegéhez kapcsolódó követelményeket (jelen esetben a tudományos szabadság, tulajdonhoz való jog érvényesülését) számon kérje.

[98] 3.4.3. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott törvényhellyel az MTA tulajdonát az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközően korlátozták, elvonták. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg.

[99] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben, az MTA mint köztestület célhoz (közfeladat ellátásához) kötött vagyonának új hatásköri címzetthez rendelése az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, B) cikk (1) bekezdése és I. cikk (4) bekezdése sérelme nélkül akkor valósítható meg, ha a közfeladat új címzettje

törvényi előírás alapján a közfeladat gyakorlására alkalmas, a közcélhoz rendelt vagyon köre pontosan meghatározott, és az a felek megállapodásán vagy közhatalmi aktuson alapul. Az Alaptörvénynek az a vagyonjogi megállapodás vagy közhatalmi aktus felel meg, amely kizárólag a közfeladat ellátásához szükséges mértékben rendeli el a korábbi közfeladatot ellátó szerv tulajdonának korlátozását, továbbá a jogi aktus felülvizsgálatára a bírói utat biztosítani kell. A vagyont ténylegesen használó új szerv nemcsak a vagyon jogait szerzi meg, de annak terheit is viseli. Az adott közfeladat ellátáshoz a felek között az együttműködés követelményeit jogilag kikényszeríthető módon rögzíteni kell. A közfeladathoz tartozó vagyon használati jogának az átadására csak határozott időre, azaz időben korlátozott mértékben kerülhet sor. A határozott idővel kapcsolatban elvárás, hogy az a felek jogviszonyának módosítására és az egyes feltételek újratárgyalására reális lehetőséget biztosítson.

[100] A fenti szempontokat a jelen ügyre alkalmazandó jogszabályokban is érvényesíteni kell. A hatályos szabályozás ezen alkotmányos követelményben foglalt feltételeket nem tartalmazza, és azok megalkotására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.

[101] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A 46. § (2) bekezdésének *c)* pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [57]}.

[102] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált rendelkezések esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a támadott szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg azt, hogy a korábban közfeladatként az MTA vagyonát is használó, külön a központi költségvetésből finanszírozott kutatóintézet új irányítási struktúrája milyen vagyonjogi következményekkel jár. Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg kiegészítését vagy módosítását teszi szükségessé, valamint a felmerülő jogi problémák szabályozását kívánja. Ilyen módon biztosíthatóvá válik az, hogy a jogszabályváltozás az Alaptörvénynek megfelelően, különösen a XIII. cikk (1) bekezdésének és a B) cikk (1) bekezdésének megfelelően történjen.

[103] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Módtv. és az azt inkorporáló KFItv. 45–46. §-ai, továbbá az MTAtv. 3. § (1a) bekezdése nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból fakadó következményeknek és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének megfelelően a korábban az MTA közfeladatként működtetett és irányított kutatóközpont és kutatóintézetek új irányítási struktúrába szervezésekor a fennálló és jövőbeni vagyonjogi viszonyokat. Az MTA vagyona célhoz (közfeladatok ellátásához) kötött nem állami vagyon, melyen belül az MTA által megszerzett tulajdon az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonvédelem tárgya. Az államnak olyan szabályozást kell teremtenie, amely a közfeladatok ellátásához szükséges feltételeket és garanciákat is biztosítja.

[104] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszközeként a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek alkotmányos szempontjait jelen döntés is meghatározta. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az MTAtv. 3. § (1a) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből, a B) cikk (1) bekezdéséből és az I. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a tulajdonos a közfeladat ellátását szolgáló (célhoz kötött) közvagyon a közfeladat ellátásához szükséges (közérdekű és arányos) tulajdoni korlátozását tűrni köteles. A tulajdoni korlátozásra akkor kerülhet sor, ha a közfeladat új címzettje törvényi előírás alapján a közfeladat gyakorlására alkalmas, a tulajdoni korlátozás a közfeladat ellátásához feltétlenül szükséges, és a tulajdoni korlátozás alá eső közcélhoz rendelt vagyon köre pontosan meghatározott. További feltétel, hogy az új jogosultat terhelik a kötelezettségek, a vagyon használata a felek határozott időre szóló megállapodásán vagy közhatalmi aktuson alapul, amellyel szemben a közvetlen bírói jogvédelem biztosított.

[105] Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2023. június 30-ig tegyen eleget.

VI.

[106] Az országgyűlési képviselő indítványozók sérelmezték azt, hogy a Módtv. következtében sérül egyrészt a kutatók egyéni tudományos szabadsága, másrészt az újonnan létrehozott szerv döntéshozatali mechanizmusa nem biztosítja a tudomány szabadságát, így az az Alaptörvénybe ütközik.

[107] 1. Az Alkotmánybíróság a tudomány szabadságával kapcsolatban korábban a felsőoktatási intézményekkel foglalkozó alkotmánybírósági döntésekben foglalkozott. A 21/2021. (VI. 22.) AB határozat részletesen foglalkozott a tudomány szabadságával és annak intézményi garanciális oldalával. A 21/2021. (VI. 22.) AB határozat szerint „[a]z Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése biztosítja a felsőoktatási intézmények tudományos-oktatási autonómiáját, amikor kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. A felsőoktatási intézmények önállóságát, autonómiáját a kutatás (tudományos) és tanítás (oktatás) tartalmára nézve mondja ki az Alaptörvény. Ezt az önállóságot a felsőoktatási intézmények kutatási szabadságát illetően kiteljesíti az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése, mely szerint tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Az állam számára az Alaptörvény ezen szakasza a tudományos kutatások értékelésére vonatkozó általános tartózkodási kötelezettséget mond ki, amely értelemszerűen vonatkozik a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenységével szembeni tartózkodásra is.” (Indokolás [23])

[108] A felsőoktatási intézményekkel kapcsolatban a 21/2021. (VI. 22.) AB határozat kimondta, hogy a „kutatási-tanítási önállósága akkor tud érvényesülni, ha ehhez megfelelő garanciarendszer társul. A garanciarendszer elsősorban a felsőoktatási intézménnyel szemben érvényesül, valamint ezt maga az intézmény a belső működésében önmaga is biztosítani köteles, ezért a felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási önállósága szükségképpen feltételezi olyan szabályok létét, amelyek ezt képesek garantálni. A felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási autonómiájának tiszteletben tartása az állam részéről tehát nemcsak azt követeli meg, hogy a kutatási-tanítási önállóság egyéni szinten megvalósuljon, hanem pozitív kötelezettsége is van az államnak; olyan intézményi rendszert kell kiépítenie, amely az önállóság érvényesülését a felsőoktatási intézményekkel szemben és a felsőoktatási intézményben biztosítja. Az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely a felsőoktatási intézmények olyan szabályozásában ölt testet, amely a kutatási-tanítási autonómia külső befolyástól mentes érvényesülését biztosítja.” (Indokolás, [24])

[109] Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy a „befolyásolástól mentes kutatási-oktatási autonómia és a felsőoktatáshoz való jog biztosítása a felsőoktatási intézményeken keresztül valósul meg. A felsőoktatási intézmények akkor tudják garantálni a felsőoktatás alanyai számára a külső befolyásolástól mentes kutatá-

si-tanítási tevékenységet, ha ehhez megfelelő garanciák társulnak. A felsőoktatási intézményeken belüli garanciarendszer érvényesülését a szervezetrendszer, a szervezeti rend képes eredendően biztosítani. A felsőoktatási autonómia nem önmagáért való, az csak megfelelő intézményi keretek között működhet. Az intézményi kereteken belül olyan szervezeti szabályozást kell megalkotni, amely biztosítja az autonómia hordozója álláspontjának kifejtését, artikulálását és azt, hogy a kutatási-oktatási önállóság gyakorlójaként a működésükre vonatkozó szabályok megalkotásában részt vegyen. A szervezeti keretnek tehát alkalmasnak kell lennie arra, hogy a felsőoktatási intézmények Alaptörvényben biztosított önállóságának jogosultjai az önállóság biztosítékaként érdemi befolyással bírjanak a működésükre vonatkozó szabályok kialakításában." (Indokolás [26]) Az Alkotmánybíróság továbbá kimondta azt is, hogy „[a]z Alaptörvényben foglalt felsőoktatási intézményt megillető kutatási-oktatási autonómia gyakorlói a felsőoktatási intézmény oktatói és kutatói; továbbá a művelődéshez való joggal fennálló szoros összefüggés okán a felsőoktatási autonómia gyakorlói a felsőoktatásban nyújtott képzéseken részt vevő hallgatók. A felsőoktatási intézmények szervezeti rendjével szemben az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből következő követelmény, hogy az biztosítsa azt, hogy a felsőoktatási autonómia alanyai befolyással bírjanak a felsőoktatási intézmény működésére, a kutatási-oktatási autonómia kapcsán kifejthessék álláspontjukat, véleményeiket ütköztethessék egymással és a kutatási-oktatási autonómiához kapcsolódó kérdésekben döntési jogosultságokkal rendelkezzenek. Ezen jog gyakorlására az intézményen belül olyan szervezeti rendet kell működtetni, amelyben a felsőoktatási intézménnyel kapcsolatos döntésekben az autonómia gyakorlóinak befolyásolása van. Amennyiben ez képviseleti elven kerül megszervezésre, akkor a képviseleti elven (például választás útján) felépülő intézményi szerv összetételének képviselnie kell az autonómia gyakorlóit, azaz az ilyen szerv felhatalmazása az autonómia gyakorlóitól kell származzon." (Indokolás [27])

[110] Az Alkotmánybíróság a kutatás szabadsága és önállósága kapcsán a felsőoktatási intézményekre megállapított fenti alkotmányos követelményeket a tudományos kutatással foglalkozó intézményekre nézve is megfelelően alkalmazandónak tartja. Azaz a tudományos kutatás szabadsága akkor tud érvényesülni, ha 1) az külső (különösen állami) befolyástól mentes, 2) a tudományos kutatást folytató intézményben szervezetileg garantált az, hogy a tudomány képviselői kifejthessék álláspontjukat, azaz a tudományos kérdésekben a tudomány képviselői rendelkezzenek döntési jogosultsággal. Mindez nem érinti azt, hogy az állam mennyi forrást költ el tudományos kutatásokra, mert az a mindenkori teherbíróképességtől függ, és a mindenkori állam meghatározhat speciális prioritásokat is. A tudományos szabadság abban érvényesül, hogy a rendelkezésre álló források

törvényi keretek között történő felhasználását és az elért tudományos eredmények értékelését a tudomány képviselői végezzék.

[111] 2. Az országgyűlési képviselő indítványozók szerint sérül az MTA irányítása alatt álló kutatóhálózat tagjainak egyéni kutatói szabadsága az intézményi áthelyezéssel, különösen azért, mert az új jogszabály nem tartalmazza azt a korábbi rendelkezését az MTAtv.-nek, hogy „[a]z akadémiai kutatóhálózat kutatóhelyein foglalkoztatott kutatók (a továbbiakban: kutatók) munkájukat tudományos meggyőződésüknek megfelelően végzik. Ezzel ellentétes tevékenységre nem kötelezhetők" [MTAtv. 18. § (5) bekezdés, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése]. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában ezen rendelkezés átvételének hiánya nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet. A tudományos kutatás szabadságának egyéni oldalát, azaz azt, hogy a kutató saját tudományos meggyőződésének megfelelően végezze a munkáját az MTAtv. deklarálta, de ezt az Alaptörvény X. cikke a tudományos kutatás szabadságaként és a IX. cikke a tudományos véleménynyilvánítás részeként alaptörvényi védelemben részesíti. Ebből fakadóan, mivel a törvényhely csak a már létező alaptörvényi védelmet erősítette meg deklaratív erővel, önmagában nem jelent hátrányos változást ennek hiánya. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványozó1. indítványának ezen elemét elutasította.

[112] 3. Az országgyűlési képviselő indítványozók sérelmezték azt is, hogy a tudományos szabadság közösségi szintje is sérült, mert a korábbi szabályozással ellentétben az újonnan felállt intézmény Irányító Testületének feladata a kutatás felügyelete helyett a kutatás-fejlesztés irányítása. Az IT összetétele nem biztosítja a tudományos közösségek autonómiáját, valamint a döntéshozatali mechanizmus sem felel meg a tudományos közösségek autonómiájának.

[113] Az Alkotmánybíróság fent bemutatott gyakorlatából következően a tudomány autonómiájának sérelmét jelenti, hogy ha tudományos kérdésekben nem a tudomány képviselői döntenek. Az IT összetételére a KFItv. 42/C. § (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza: „Az Irányító Testület tizenhárom főből áll, az elnökön felüli tagjai közül hat főt a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter, hat főt az MTA elnöke javasol azzal, hogy az Irányító Testület tagjainak legalább kétharmada a tudomány művelői közül kerüljön kiválasztásra. Az Irányító Testület tagjait a miniszterelnök nevezi ki." Az országgyűlési képviselő indítványozók álláspontja szerint eleve többséggel rendelkeznek a kormányzat képviselői, és semmilyen biztosítékot nem jelent az a szabály, hogy a testület legalább kétharmada a tudomány művelői közül kerüljön ki.

[114] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatból fakadóan az az alkotmányos elvárás, hogy a tudományos kérdésekben a tudomány művelői rendelkezzenek döntési jogosultsággal. A támadott törvényhely részben a tudománypolitikáért felelős minisztert, részben az MTA elnökét hatalmazza fel 6-6 tag delegálásra. A testület legalább kétharmada tudomány művelője kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott törvényhely nem sérti az Alaptörvény X. cikkét. A tudomány képviselői a testületben minősített többséggel rendelkeznek, azaz a testület tagjainak döntő többsége a tudomány művelője, azaz maga is részese a tudományos közösségnek. Az indítványozók érvei hipotetikusak, alkotmányjogi értékelésbe nem vonhatók, így azokat az Alkotmánybíróság az állított alaptörvény-ellenesség alátámasztásaként nem tudta figyelembe venni.

[115] Az országgyűlési képviselő indítványozók további érvei, melyek szerint a döntéshozatali mechanizmus és az irányítási feladatok általában sértik a tudomány szabadságát, szintén olyan hipotetikus megállapítások, amelyek a támadott törvényi szabályozással nem hozhatók összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából következően ugyanis a tudományos szabadság legitimációja biztosított, a tudomány szabadságának sérelme ebből az aspektusból nem merül fel. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a KFItv. 42/C. § (3) bekezdése tudományos kérdésekben az IT számára az alábbiakat határozza meg: „4. jóváhagyja a kutatóhelyek céljait, feladatait", „9. meghatározza a kutatóhelyek támogatásának szempontjait", „14. az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdését nem sértve véleményt nyilvánít a hazai tudomány és a társadalom koncepcionális kérdéseiről". Mindezek alapján az IT-ben a tudományos legitimáció biztosított, így az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott szabályozás nem veti fel az Alaptörvény X. cikkének sérelmét.

[116] Az indítványozók által állított alaptörvény-ellenesség a támadott törvényi szabály alapján az ELKH által kialakított belső szabályzók, további szervezeti rendelkezések érvényesülésén keresztül állhat elő. Az új jogi személy működési struktúrájának a jogi szabályozása tehát nem kizárólag a KFItv. kérdése. Azonban mint tudományos kutatásokat folytató intézménynek, az új közfeladat címzettnek olyan belső szabályozási rendszert kell kialakítania, amely biztosítja az Alaptörvény X. cikkének érvényesülését.

[117] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján – a rendelkező rész 2. pontja szerinti alkotmányos követelményt fűzte a KFItv. 42/C. § (3) bekezdéséhez annak érdekében, hogy az Alaptörvény X. cikk (1)–(2) bekezdésében biztosított tudományos autonómia érvényre jusson azokban a döntési jogosítványokban, amelyek a tudományos kérdéseket érintik. Az alkotmányos követelménynek

megfelelő működési szabályozás és annak alkalmazása a garanciális feltétele annak, hogy a tudományos autonómiát sértő működés ne alakulhasson ki.

VII.

[118] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k., alkotmánybíró	*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k., alkotmánybíró	*Dr. Handó Tünde* s. k., alkotmánybíró
Dr. Horváth Attila s. k., alkotmánybíró	*Dr. Juhász Imre* s. k., alkotmánybíró	*Dr. Juhász Miklós* s. k., alkotmánybíró
Dr. Márki Zoltán s. k., alkotmánybíró	*Dr. Pokol Béla* s. k., alkotmánybíró	*Dr. Salamon László* s. k., alkotmánybíró
Dr. Schanda Balázs s. k., alkotmánybíró	*Dr. Szabó Marcel* s. k., alkotmánybíró	*Dr. Szalay Péter* s. k., alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[119] 1. Vitathatatlannak tartom a határozat rendelkező részének 2. pontjában meghatározott, az Alaptörvény X. cikkéből közvetlenül következő alkotmányos követelményt. Osztom a határozat rendelkező részének 1. pontját is, mely szerint a tulajdonhoz való jogot, illetve a jogbiztonságot sértő helyzet állt elő az ELKH létrehozatalakor. Elfogadtam azt, hogy három évvel a szabályozás kialakítása után az alkotmányellenes helyzet már csak az Országgyűlés által megalkotott új szabályozással orvosolható.

[120] 2. Ugyanakkor fontosnak tartom annak világos megfogalmazását, hogy a közfeladatot ellátó intézmények tulajdonhoz való jogának védelme kapcsán „esetről

esetre" vizsgált szabályozás tekintetében nem alakítható ki olyan gyakorlat, mely a tulajdon használatának elvonását, más intézmény számára történő átadását a közfunkció érvényesülésének kérdésére szűkíti le. Egyetértek azzal, hogy az MTA vagyona jelentős részben célhoz kötött közvagyon, melyre bizonyos szempontból alkalmazhatóak az önkormányzati tulajdon védelmével kapcsolatban kialakított álláspontok. Ugyanakkor önmagában a közérdek nem alapozhatja meg, hogy egy közfeladatra rendelt célvagyont, illetve e célvagyon használatát egy jogi személytől egy másikhoz helyezze át a törvényhozó. Egy törvény tekintetében a közérdek tartalmi meghatározására az Alkotmánybíróságnak nem lenne eszköze; csak szélsőséges esetben, a közérdek nyilvánvaló hiánya esetében kérdőjelezhetné meg, hogy a törvényhozó a közérdeket követi.

[121] 3. A szabályozással érintett vagyontömeg a tudományszabadság garanciális eleme. Az egységes alkotmánybírósági gyakorlattal egyezően a többségi határozat is rögzíti, hogy a tudomány szabadsága nemcsak a kutatások folytatására terjed ki, hanem azok megszervezésére, biztosítására, és ezekhez kapcsolódóan egy intézményrendszer fenntartására is. Az érem másik oldalaként pedig a többségi határozat azt jeleníti meg, hogy a közpénzek felett az állam rendelkezik. Ezt a megállapítást jelen esetben leegyszerűsítőnek gondolom: az állami szabályozás meghatározhat a tudomány művelésére és szervezésére vonatkozó kereteket, dönthet a tudomány támogatásáról is, nincs azonban teljes mérlegelési szabadsága a tudományos intézményrendszer átszervezésére. Ez ugyanis nem csupán vagyoni (azaz a tulajdonhoz való jogra tartozó) kérdés, hanem tudományszabadságra vonatkozó is. Ilyen esetekben más a korlátozás alkotmányosságának feltételrendszere is: a vagyoni kérdéseket rendező, de áttételesen tudományszabadságot érintő kérdésnek nem a közérdekűségi teszt, hanem az általános alapjog-korlátozási teszt alapján kell megítélni.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[122] A párhuzamos indokolás 1. és 2. pontjában foglaltakhoz azzal a kiegészítéssel csatlakozom, hogy az MTA vagyona magán- és közforrásaira, funkciójára tekintettel olyan egészen egyedi, sajátos tulajdoni forma, amely kivételesen – min-

dennemű precedensjelleg nélkül – lehetővé teszi az abból jogszociológiailag kiváló, önálló jogi személyiséget nyerő szervezetnek a vagyon korlátozott, a határozat rendelkező része 1. pontjában megalkotni rendelt garanciák melletti használatát.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[123] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása kifejezetten rögzíti, hogy az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között". Ennek a szövetségnek az egyik példája a Magyar Tudományos Akadémia, mely az 1827. évi XI. törvénycikk szerint is „önkéntes és szabad adományok utján létesitendő alapból" jött létre, az MTA tevékenysége pedig nem csupán a jelen, hanem a tudomány sajátosságaiból adódóan a jövő generációk életének előmozdítását is célozza. A jogalkotónak éppen ezért fokozott óvatossággal kell eljárnia minden olyan esetben, amikor valamely szabályozás a Magyar Tudományos Akadémia szervezetét és működését érdemben befolyásolja.

[124] Ahogyan arra a határozat is rámutat, az Alaptörvényből nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a Magyar Tudományos Akadémiának kutatóhálózatot kellene működtetnie. Ennek megfelelően a jogalkotó az Alaprörvénnyel összhangban dönthet akként, hogy valamely kutatóhálózatot a jövőben nem a Magyar Tudományos Akadémia, hanem egy másik intézmény működtessen. Az ilyen jogalkotói döntések tartalma elé ugyanakkor az Alaptörvény számos korlátot állít.

[125] Egyfelől, a kutatóhálózat átszervezése esetén az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az új, immáron a Magyar Tudományos Akadémiától függetlenül működő kutatóhálózat esetében is maradéktalanul érvényesüljön a tudományos kutatás szabadsága. Egyetértettem a határozat 2. pontjában foglalt alkotmányos követelménnyel, az ugyanis az alkotmányos követelmény természetéből adódóan biztosítani tudja, hogy a jövőben a tudományos kutatás szabadsága maradéktalanul érvényesüljön. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság valamely jogszabály lehetséges értelmezésével, illetőleg alkalmazásával kapcsolatosan alkotmányos követelményt fogalmaz meg, és ezáltal kifejezetten rögzíti az Alaptörvényből az adott jogszabályi rendelkezésre

vonatkozó értelmezési tartomány határait, azt sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó nem hagyhatja figyelmen kívül, és nem ronthatja le {lásd például: 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [35]}.

[126] Másfelől, a kutatóhálózat átalakításának további korlátja, hogy az nem veszélyeztetheti, nem lehetetlenítheti el és nem is nehezítheti el a Magyar Tudományos Akadémia mint alkotmányosan védett intézmény működését. Egyfelől, semmilyen, a Magyar Tudományos Akadémiát érintő jogszabály-módosítás nem vonhatja el az MTA magánfelajánlásokon alapuló azon törzsvagyonát, mely elválaszthatatlanul összekapcsolódott az MTA történetével, illetőleg a hazai tudományos élet egészének érdekeit szolgálja. Másfelől, ahogyan a KFItv. 46. § (1) bekezdése is kifejezetten rögzíti, az ingyenes használatba adás a használatba vevőtől megköveteli a jó gazda gondosságával történő használatot, azaz az állagmegóváson túl annak fejlesztését és megóvását, a közterhek viselését is. Harmadfelől, az ingyenes használatba adás célja és időtartama is a kutatóhálózat adott vagyontárggyal közvetlenül összefüggő működtetéséhez kötött, azzal a vagyon használója nem rendelkezhet korlátlanul. Egy ilyen, jogszabályon alapuló ingyenes használatba adás esetében ugyanakkor a fenti kérdéseket csak esetről esetre (adott esetben vagyontárgyról vagyontárgyra) vonatkozóan lehet vizsgálni, melyhez elengedhetetlen a bírósághoz fordulás jogának törvényi szintű rögzítése is. Miután azonban jelenleg a bírósághoz fordulás joga a vizsgált szabályozásból nem vezethető le, ezért egyetértettem a rendelkező rész 1. pontjában megállapított jogalkotói mulasztás megállapításával is.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1214/2019.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 200. számában.