

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

*Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata  
1990–2020*

Első kötet



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI GYAKORLAT

*Az Alkotmánybíróság  
100 elvi jelentőségű határozata  
1990–2020*

ELSŐ KÖTET

SZERKESZTETTE  
GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA  
ZAKARIÁS KINGA

TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÓKÖZPONT  
HVG-ORAC LAP- ÉS KÖNYVKIADÓ

BUDAPEST, 2021

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

*A kötet szakmai lektora:*  
PACZOLAY PÉTER

*A kötet nyelvi lektora:*  
FEDINEC CSILLA

A kötet megjelenését támogatta:

Társadalomtudományi Kutatóközpont, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Társadalomtudományi  
Kutatóközpont 

 Eötvös Loránd  
Kutatási Hálózat

ISBN 978-963-258-542-0ö  
ISBN 978-963-258-543-7 (I. kötet)

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

Készült a Generál Nyomdában, Szegeden  
Felelős vezető: Hunya Ágnes



# TARTALOM

## ELSŐ KÖTET

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

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

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

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

## MÁSODIK KÖTET

VÁRNAY ERNŐ

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

VINCZE ATTILA

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

CSINK LÓRÁNT

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

LÁPOSSY ATTILA – AMBRUS ISTVÁN

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

TÓTH JUDIT

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

TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES

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

DRINÓCZI TÍMEA

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

DELI GERGELY

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

SCHWEITZER GÁBOR

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

KOVÁTS BEÁTA – VILLÁM KRISZTIÁN

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

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

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

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



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



## A KÖTET SZERZŐI

**ÁDÁNY TAMÁS**, tanszékvezető egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**AMBRUS ISTVÁN**, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**BALÁZS ISTVÁN**, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**BALOGH ZSOLT**, kúriai bíró, tanácselnök; egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**BALOGH-BÉKESI NÓRA**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar

**BÁNDI GYULA**, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**BÁRÁNY V. FANNY**, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája

**BÉKÉS ÁDÁM**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**BELOVICS ERVIN**, legfőbb ügyész büntetőjogi helyettese

**BENCZE MÁTYÁS**, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**BERKES LILLA**, adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**BODA-BALOGH ÉVA**, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**BODNÁR ESZTER**, egyetemi docens, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**BUBORI NÓRA BEÁTA**, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

**CHRONOWSKI NÓRA**, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi oktató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar

**CSEPORÁN ZSOLT**, kutató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont

**CSINK LÓRÁNT**, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**DELI GERGELY**, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**DRINÓCZI TÍMEA**, vendégprofesszor, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**ERDŐS CSABA**, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**FEKETE KRISTÓF BENEDEK**, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

**FILÓ MIHÁLY**, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; ügyvéd

**G. KARÁCSONY GERGELY**, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

**GÁRDOS PÉTER**, adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; ügyvéd, Gárdos Mosonyi Tomori Ügyvédi Iroda

**GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA**, tudományos főmunkatárs,  
Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens,  
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**GOMBOS KATALIN**, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

**HAJAS BARNABÁS**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-  
és Államtudományi Kar

**HALÁSZ IVÁN**, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar; tudományos főmunkatárs,  
Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**HALLÓK TAMÁS**, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi  
Kar

**HOFFMAN ISTVÁN**, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi  
Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**HOLLÁN MIKLÓS**, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi  
Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati  
Egyetem Rendészettudományi Kar

**HORVÁTH E. ÍRISZ**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-  
és Államtudományi Kar

**HUNGLER SÁRA**, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi  
Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**IFJ. BIHARI MIHÁLY**, főtanácsadó, Alkotmánybíróóság

**JAKAB ANDRÁS**, egyetemi tanár, Salzburgi Egyetem; tiszteletbeli kutató,  
Pázmány Péter Katolikus Egyetem; külső kutató, Társadalomtudományi  
Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**KARDOS GÁBOR**, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-  
és Jogtudományi Kar

**KECSKÉS GÁBOR**, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

**KECSŐ GÁBOR**, adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**KEREKES ZSUZSA**, alkotmányjogász, az információs jogok szakértője

**KISS MÁTÉ JENŐ**, PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; bírósági titkár, Pesti Központi Kerületi Bíróság

**KLICSU LÁSZLÓ**, címzetes docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**KOCSIS MIKLÓS**, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Kultúraturudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar

**KOLTAY ANDRÁS**, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**KOMÁROMI LÁSZLÓ**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA**, adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; tanácsadó, Alkotmánybíróság

**KOVÁCS VIRÁG**, főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**KOVÁTS BEÁTA**, főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**KÖBEL SZILVIA**, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**KÖNCZÖL MIKLÓS**, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem

**KURUNCZI GÁBOR**, adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**LÁNCOS PETRA LEA**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**LÁPOSSY ATTILA**, tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**LUX ÁGNES**, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Gyerekesély Kutatócsoport; megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézet

**MENYHÁRD ATTILA**, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; kutatóprofesszor, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézet; külső kutató, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**MOLNÁR TAMÁS**, jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Bécs); vendégoktató, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

**NÉMETH ÁGNES**, jogegységi tanácsadó, Alkotmánybíróság

**OLAJOS ISTVÁN**, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**ORBÁN ENDRE**, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

**OSZTOVITS ANDRÁS**, egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**PAP ANDRÁS LÁSZLÓ**, kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Gazdálkodástudományi Intézet, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar

**POLYÁK GÁBOR**, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

**POTJE LÁSZLÓ**, főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**POZSÁR-SZENTMIKLÓS ZOLTÁN**, egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**SCHWEITZER GÁBOR**, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

**SMUK PÉTER**, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem; Nemzeti Közszerológati Egyetem

**SOMODY BERNADETTE**, adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék

**SULYOK KATALIN**, adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**SULYOK MÁRTON**, adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; műhelyvezető, Mathias Corvinus Collegium Közjogi Műhely

**SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTE**, főtanácsadó, Alkotmánybíróság; egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**SZABÓ ENDRE GYŐZŐ**, elnökhelyettes, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

**SZABÓ ZSOLT**, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem

**SZALAY KLÁRA**, tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**SZEIBERT ORSOLYA**, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR**, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék

**SZILÁGYI EMESE**, tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**SZOMORA ZSOLT**, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete



**TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**TÉREY VILMOS**, főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**TILK PÉTER**, egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**TÓTH J. ZOLTÁN**, egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**TÓTH JUDIT**, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**TÓTH MIHÁLY**, kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem

**TÓTH TIHAMÉR**, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**TÖRÖK BERNÁT**, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

**VARGA ÁDÁM**, adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**VARGA RÉKA**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**VARJU MÁRTON**, kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**VÁRNAY ERNŐ**, kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

**VILLÁM KRISZTIÁN**, főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**VINCZE ATTILA**, egyetemi adjunktus, Masaryk Egyetem Brno, Judicial Studies Institute

**VÓKÓ GYÖRGY**, igazgató, Országos Kriminológiai Intézet

**ZAKARIÁS KINGA**, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**ZELLER JUDIT**, adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi  
Kar

# ELŐSZÓ

*Az Alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020* határozatelemzés-gyűjtemény az Alkotmánybíróság elmúlt három évtizedes gyakorlatának retrospektív bemutatására vállalkozik, figyelembe véve, hogy e gyakorlat 1990 és 2011 között a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényen, míg 2012. január 1-jétől Magyarország Alaptörvényén alapult. Mintául a műfaj tekintetében a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatát bemutató visszatekintés szolgált.<sup>1</sup>

## 1. A KÖTET CÉLJA

Az alkotmánybírósági gyakorlatról már korábban is készültek összefoglaló munkák,<sup>2</sup> amelyek az Alkotmány hatálya alatt az Alkotmánybíróság teljes, illetve alapjogi tárgyú esetjogát dolgozták fel a meghatározónak ítélt döntések egységes szerkezetet követő tömörítésével, a megértést segítő margináliákkal. Az alkotmánybírósági esetjog átláthatóságát és megértését könnyíti az *Alkotmánybírósági Szemle* c. folyóirat *Döntvénytára*, amely 2010-től lényegre törő összefoglalókkal támogatja a testület joggyakorlatát követni szándékozók munkáját.<sup>3</sup> Az *értelmezett alkotmány* című sorozat az alkotmánybíráskodás precedensbíráskodás jellegeből kiindulva öt évente egy-egy kötetbe sűrítette össze az Alkotmányt értelmező alkotmánybírósági határozatokban található elvi megállapításokat.<sup>4</sup> A legújabb jogesetgyűjtemény a német típusú alkotmányjogi panasz eljárásban hozott határozatokat foglalja össze.<sup>5</sup> E kötet azonban az előzményektől eltérően nem csupán az összegyűjtött határozatok tömörítésére vagy ismertetésére és az elvi megállapítások kiemelésére, hanem előre meghatározott szempontok szerint ún. nem hivatalos

<sup>1</sup> Jörg MENZEL – Ralf MÜLLER-TERPITZ (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung. Ausgewählte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive* (Thübingen: Mohr Siebeck 2017)

<sup>2</sup> *Alkotmányos elvek és esetek* (Budapest: COLPI 1996); HALMAI Gábor (szerk.): *Alkotmánybírósági esetjog* (Budapest: INDOK 2004).

<sup>3</sup> Az AB Szemle *Döntvénytára* 2018-tól elektronikus formátumban jelenik meg: <https://abszemle.hu/dontvenytar/>

<sup>4</sup> Legutóbb lásd HOLLÓ András – BALOGH ZSOLT (szerk.): *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírósági gyakorlat 1990–2009* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010).

<sup>5</sup> TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban. I. k. A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézikönyv jogkereső laikusok és gyakorló jogászok számára* (Budapest: HVG-ORAC 2019).

elvi tételek megfogalmazására és ezekhez kapcsolódóan az Alkotmányt és az Alaptörvényt értelmező határozatok kritikai elemzésére vállalkozik.

A kötött szerkezetű esetelemzés műfaját a magyar jogtudományban a *JeMa – Jogesetek Magyarázata* című folyóirat teremtette meg, amely – a módszertani útmutató alapján – aktuális bírósági ítéletek, többek között alkotmánybírói határozatok kritikai bemutatását végzi.<sup>6</sup> Hasonló jogesetelemzésre vállalkozik jelen gyűjtemény is, amennyiben a határozat alapjául szolgáló tényállás és a határozat indokolásának bemutatását követően kritikai elemzésnek veti alá a határozatot. Az elemzés-gyűjtemény célja azonban nem elsősorban a jogi érvelés kritikája, hanem az Alkotmány és az Alaptörvény konkrét ügyben kibontott tartalmának bemutatása, az új elvi tételek kiemelése, továbbá a határozat előzményeinek és következményeinek elemzése. A célunk tehát az Alkotmánybírók 30 éves gyakorlata sarokpontjainak és fontosabb tendenciáinak bemutatása.

A kötet szerzői PhD fokozattal rendelkező oktatók, kutatók Magyarország összes jogi karának képviselőitől, akik sem korábban nem voltak, sem jelenleg nem alkotmánybírók. A szerzők a feldolgozott téma elismert szakértői, akik korábban a határozattal összefüggő jogi kérdésekről vagy magáról a határozatról már publikáltak a magyar szakirodalomban.

## 2. A HATÁROZATELEMZÉS-GYŰJTEMÉNY FELÉPÍTÉSE

A gyűjtemény 100 olyan AB határozatot tartalmaz, amelyet a magyar alkotmányjogot oktató professzorok többségéből álló Szakértői Bizottság elvi jelentőségűnek tart.<sup>7</sup> Az elvi jelentőség itt azt jelenti, hogy a határozat az Alkotmány vagy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését kibontó, azaz dogmatikai szempontból jelentős, új elvi tételt vezetett be vagy alkalmazott az új jogszabályi környezetben. Erre tekintettel a gyűjtemény különös hangsúlyt helyez az egyes határozatelemzéseken belül az elvi tételek kiemelésére.

Az Alkotmánybírók a korai gyakorlatában kiemelte a határozatok indokolásából azokat az elvi tételeket, amelyek a döntései alapjául szolgáltak, és amelyeket a jövőben követni kívánt. A *ratio decidendi* először a határozat végén különült el három csillag alatt, később pedig a határozat rendelkező részébe került.<sup>8</sup> Az alkotmánybírói gyakorlat megszilárdulását követően a *ratio decidendi* – az állandó

<sup>6</sup> A folyóiratot Jakab András alapította, aki egyúttal az esetelemzések alapjául szolgáló módszertani útmutató szerzője is. Lásd: <https://jema.hu>

<sup>7</sup> A lista összeállításában való részvételre és annak véleményezésére, később jóváhagyására felkérünk minden magyar alkotmányjogot oktató egyetemi tanárt, akik, néhány kivétellel, elvállalva a felkérést, írásos véleménnyel vagy személyesen, a határozatok kiválasztására szervezett egyeztetésen közreműködtek a végleges lista elkészítésében.

<sup>8</sup> SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új alkotmánybírók gyakorlatában” *Fundamentum* 2002/2. 19.

gyakorlatra hivatkozással – a gyakorlat továbbfejlesztése esetén is a határozatok indokolásában rekedt, és kiemelése összefonódott az alkotmányos követelmény megfogalmazásával, amely a hivatalos elvi tételek funkcióit is betölti.<sup>9</sup>

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság határozatai – a kezdeti gyakorlattól eltekintve – nem emelik ki a határozat indokolásából az elvi tételleket, ezek azonosítása az egyes alkotmánybírósági határozatokat elemző szerzők feladata volt. Ezzel ún. nem hivatalos elvi tételleket alkottak. A nem hivatalos elvi tételek az alkotmánybírósági határozat rendelkező részét alátámasztó indokolásából (*ratio decidendi*) kiemelt, tömör, közérthető mondatokat jelentik, amelyek az Alkotmány vagy az Alaptörvény érintett rendelkezéseinek a konkrét ügyre vonatkoztatott értelmezését a széles szakmai nyilvánosság felé közvetítik.

Az Alkotmánybíróság által kiemelt elvi tételek és a nem hivatalos elvi tételek között a jelentős különbség az, hogy az előbbiek az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány vagy az Alaptörvény értelmezett rendelkezései tartalmáról vallott elképzelését tükrözik vissza, amelyen az ítélet alapul, így mindenkire nézve kötelezők. Ezzel szemben a nem hivatalos elvi tételek nem a közhatalom birtokosától származnak, hanem a tájékozódást segítik elő azzal, hogy – a célközönséghez igazodva – közérthetően összefoglalják az AB határozat lényegét, hozzájárulva az alkotmánybírósági esetjog megértéséhez.

A határozatelemzésekben kiemelt nem hivatalos elvi tételek átszövik a gyűjteményt, így – reményeink szerint – az intézmény különböző korszakaiban született esetjog szeletei végül tudományosan értékes képet rajzolnak ki az elmúlt harminc év gyakorlatáról. Annak érdekében, hogy minél árnyaltabb legyen ez a kép, az egyes határozatelemzésekben kitértünk – az elemzett határozat előzményei, illetve utóélete körében – az érintett alkotmányjogi kérdés szempontjából releváns korábbi és újabb alkotmánybírósági gyakorlatra, tehát a kapcsolódó határozatokra is.

### 3. A HATÁROZATELEMZÉSEK SZERKEZETE

A határozatelemzések nem csupán szűk értelemben végzik el egy adott döntés elemzését, hanem tág értelemben vizsgálják az ítélet előzményeit és utóéletét is. A szűk értelemben vett határozatelemzés az adott döntés elemzésére koncentrálna és a következő szerkezeti elemekből áll: cím, az indítvány, a rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás ismertetése, a határozat jogdogmatikai értékelése, a határozat kritikája. A tág értelemben vett határozatelemzés feladata volt a tágabb kontextus megteremtése, az elemzett ítélet elhelyezése az alkotmánybírósági gyakorlatban. Ezt a célt szolgálta a határozat jelentőségének kiemelése, az előzményeinek és utóéletének bemutatása, valamint a szakirodalom feltüntetése.

<sup>9</sup> ZAKARIÁS Kinga: „Az elvi tételek kiemelésének kérdése az alkotmánybírósági gyakorlatban” *Pázmány Law Working Papers* 2019/10. 5.

A tág értelemben vett határozatelemzés keretbe foglalta a szűk értelemben vett elemzést. Ennek megfelelően a határozatelemzések a következő szerkezeti sémát követik: cím, a határozat jelentőségének összefoglalása, az előzmények bemutatása, indítványismertetés, a rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás ismertetése, kritika, utóélet, szakirodalom.

A főcím az AB határozat számát és a szerkesztők által megfogalmazott elnevezését, az alcím pedig a nem hivatalos elvi tétel kulcsmondatát tartalmazza. A határozatelemzés célját – az Alkotmánybíróság 30 éves gyakorlata sarokpontjai és fontosabb tendenciái kibontását – segíti elő a határozat jelentőségének kiemelése az elemzés elején. Ezzel elhelyezzük a határozatot az alkotmánybírói gyakorlatban.

A tág értelemben vett határozatelemzés az előzmények bemutatásával kezdődik. A határozat jelentőségéből kiindulva – a retrospektív szemlélet jegyében – visszatekintünk az AB határozat előzményeire: a magyar és szükség esetén a nemzetközi jogszabályi környezetre, a gazdasági, társadalmi és jogtörténeti háttérre. A kiindulópontot az elemzett határozatban értelmezett szakjogági jogszabályok ismertetése képezi. A jogszabály-ismertetés elsősorban az elemzett határozatban hivatkozott jogszabályok tartalmi összefoglalását jelenti, de néhol kitérünk a hivatkozott rendelkezésekkel szoros összefüggésben álló rendelkezésekre is azzal a céllal, hogy rögzítsük a magyar jogrendszer állapotát az indítvány elbírálásakor. Ehhez szükség esetén bemutattuk a kapcsolódó bírósági gyakorlatot. Itt vázoljuk a releváns korábbi AB határozatok lényegét is (a *ratio decidendi* és a kritika nem különül el, de itt is törekedtünk az elemzett határozat szempontjából releváns nem hivatalos tételek kiemelésére).

Az AB határozatok jelentős részénél elengedhetetlen volt a határozat viszonyának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Európai Unió Bírósága vagy más nemzetközi fórum esetjogához, ezért ilyen esetekben a nemzetközi kitekintést külön alcím alatt tettük meg. Ennek a résznek a célja, hogy a magyar jogrend aktuális állapotának rögzítését követően azt is áttekintse, hol tart a fenti nemzetközi bíróságok gyakorlata. Ennek megfelelően nem csupán az AB határozatban bemutatott nemzetközi szabályozást és a hozzá kapcsolódó gyakorlatot tekintjük át, hanem mindazt, ami megalapozhatja a többségi álláspont megértését és a kritika megfogalmazását.

A szűk értelemben vett határozat-elemzés az indítvány ismertetésével kezdődik, amelyből kiderül, hogy milyen hatáskörben járt el az Alkotmánybíróság, mik voltak az eljárás megindításának az indokai és milyen jogszabályi rendelkezéseket vagy bírói döntéseket támad az indítványozó.

Az Alkotmánybíróság határozatának bemutatása során a testület döntését elválasztottuk a határozat indokolásától, ezért először közérthetően megfogalmaztuk a határozat rendelkező részét és ezt követően ismertettük a határozat indokolását.

A határozatismertetés legfontosabb része a rendelkező részt alátámasztó indokolás (*ratio decidendi*) kiemelése az Alkotmány vagy az Alaptörvény hivatkozott

rendelkezése tartalmának rekonstruálása céljából. Ez a rész a többségi álláspontot mutatja be, és ennek során a *ratio decidendi* fogalmának a tág értelmezésből indul ki (mindazok az elvi tételek ide tartoznak, amelyek hozzájárulnak a rendelkező rész megalapozásához).

A nem hivatalos elvi tételek kiemelése során abból a funkciójukból indultunk ki, hogy azok az olvasóközönség tájékozódását segítik elő. Az Alkotmány vagy az Alaptörvény értelmezett rendelkezését minden esetben feltüntettük zárójelben az elvi tétel végén. Az elvi tételből kiderül, hogy mi az értelmezett rendelkezés tartalma és abból milyen követelmény fakad a konkrét ügyben. A nem hivatalos elvi tételeket sorszám szerint feltüntettük a fejezet egyes alcímeiben és az alcímek alatt félkövérrel kiemeltük magát az elvi tételt, amelynek tartalmát részletesen kibontottuk a döntés érvelésének rekonstrukciója során (itt hivatkoztunk az AB határozatra, az ABH kötet kezdő és aktuális oldalszámainak, illetve a 2012 után hozott határozatok esetében az indokolás szélszámok megadásával).

A dogmatikai elemzés a rendelkező részt alátámasztó indokolás kritikai, a különvéleményekre és a párhuzamos indokolásokra, valamint a szakirodalmi álláspontokra is tekintettel lévő elemzését tartalmazza. Ennek a résznek a fő feladata a határozatban kidolgozott megoldások jogdogmatikai értékelése, így a hangsúly az álláspontok ütköztetésén van (ezért a különböző nézetek képviselőinek nevét és a forrást általában csak a lábjegyzetben szerepeltettük).

Ez a rész járul hozzá a leginkább az elemzésgyűjtemény céljának eléréséhez, az AB határozatnak a jogdogmatika változására gyakorolt hatása bemutatásához: ennek érdekében minden egyes nem hivatalos tétel elemzésére kitértünk, világosan elválasztva az egyes elvi tételekhez kapcsolódó érveket és az átláthatóság érdekében az elvi tételhez igazodó számozással és alcímmel jelölve a vizsgált alkotmányjogi problémát.

A határozat utóéletének bemutatása az előzmények rész párja, amennyiben kitekintést nyújt a határozatnak a gazdasági, társadalmi és jogszabályi környezetre gyakorolt hatására. Itt tértünk ki az újabb AB határozatok lényegének bemutatására és annak jogdogmatikai értékelésére. Ugyanakkor e rész zárókapocs funkciót is betölt azzal, hogy visszacsatol a határozat jelentőségéhez: kibontja a határozat joggyakorlati és jogdogmatikai jelentőségét és utal a várható további következményekre is.

Az elemzés végén elkülönítettük azokat a szakirodalmi forrásokat, amelyek segítséget nyújtanak az érdeklődők számára a téma tágabb kontextusának megismeréséhez és az egyes részletkérdésekben való elmélyüléshez.

#### 4. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

E kötet a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében készült Zakariás Kinga koncepciója alapján. Elsődleges köszönet ezért a Jogtudományi Intézet részéről őt illeti. A kötet szerkesztését, gondozását és kiadásának finan-

szírozását az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat részeként működő Társadalomtudományi Kutatóközpont, MTA Kiváló Kutatóhely tette lehetővé.

A hatalmas vállalkozás reménybeli sikeréhez pótolhatatlan munkájával járult hozzá Fedinec Csilla, a TK tudományos főmunkatársa, a kötet nyelvi lektora. Szentgáli-Tóth Boldizsár tudományos munkatárs segítette a projekt szervezésében, Rékasi János titkárságvezető az adminisztratív lebonyolításban.

A szerzők áldozatos munkája mellett ezúton köszönjük meg a részvételt azon egyetemi tanár kollégáknak, akik a határozatok speciális szempontrendszer szerinti szakszerű kiválasztásában, a Szakértői Bizottság munkájában közreműködtek: Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea, Halász Iván, Jakab András, Kukorelli István, Petrétei József, Schanda Balázs, Smuk Péter, Sonnevend Pál, Trócsányi László, Takács Albert, Varga Zs. András. Hálával emlékezünk Bragyova Andrásra is, aki aktívan részt vett ebben a munkában. Köszönjük továbbá Bitskey Botondnak az előkészítő munka folyamatos, értő, tevékeny támogatását.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke és az Emberi Jogok Európai Bírósága magyar bírója lektori észrevételeivel segítette a szerzők és a szerkesztők munkáját, amelyet ezúton is köszönünk. Meggyőződésünk, hogy a Magyarországon egyedülálló rálátása a teljes alkotmánybírói gyakorlatra megfelelő szakmai kontrollnak bizonyult.

Végül köszönjük az Alkotmánybíróság elnökének, Sulyok Tamásnak a vállalkozás elvi támogatását.

Reméljük, hogy e kötetet nagy haszonnal forgatják majd a jogász hivatásrendek tagjai és az akadémiai szféra munkatársai, oktató, kutató kollégák és diákjaink.

Reméljük, hogy az írás korlenyomat lehet: mostanra és mindenkorra.

Budapest, 2021. november

*A szerkesztők*



KLICSU LÁSZLÓ\*

## 21/1990. (X. 4.) AB HATÁROZAT – KÁRPÓTLÁS I.

**A személyek alkotmányellenes megkülönböztetését jelenti az, ha alkotmányos indokok hiányában egyes személyek volt tulajdonát – aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya – reprivatizálják, másokét viszont nem.**

A kárpótlás I. határozatban – amely az első az AB kárpótlási döntéssorozatában<sup>1</sup> – az Alkotmánybíróság a tulajdon és az egyenlőség kérdésében hosszú távra érvényes elvi tételeket mondott ki, ezzel a mindenki számára kötelező értelmezéssel mintegy kiegészítve az Alkotmányt.<sup>2</sup>

A kárpótlás I. határozat elsőként foglalt állást a tulajdonformák kérdésében. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona – amely 1948 után erőszakos kollektivizálással,<sup>3</sup> a korabeli hivatalos szóhasználatban a „mezőgazdaság szocialista átszervezése” útján jött létre – alkotmányos védelem alá került; azt elvonni egyedi döntéssel vagy törvénnyel csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehet.

Ezen túlmenően a határozatban a diszkrimináció megállapításának feltételei – a 9/1990. (IV. 25.) AB határozathoz képest – részletesen kidolgozott, absztrakt és letisztult megfogalmazásig jutnak el, amelyet az AB a továbbiakban formula-ként fog használni.

\* Címzetes docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>1</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat; 16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 27/1991. (V. 20.) AB határozat; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat; 4/1993. (II. 12.) AB határozat; 15/1993. (III. 12.) AB határozat.

<sup>2</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 38.

<sup>3</sup> ZÁVADA Pál: *Kulákprés* (Budapest: Magvető 2006).

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. A REPRIVATIZÁCIÓ–KÁRPÓTLÁS VITA

Az 1990-es választások után koalíciós kormány jött létre. Az Antall-kormány súlyos gazdasági helyzetben, és számos, megoldásra váró jogi problémával vette át hazánk kormányzását. Az egyik ilyen kérdés a korábbi államosítások mikénti kezelése az új jogállamban, a régi és az új tulajdonosok helyzetének rendezése, a jogi kontinuitás kérdése volt. A koalíciós pártok között viták voltak a privatizációval kapcsolatban. Privatizálni jogi szempontból „hibátlan” tulajdont lehet. A Független Kisgazdapárt (FKGP) reprivatizációt szeretett volna, vagyis az államosított javakat – nem csak a termőföldet – vissza akarta adni az eredeti tulajdonosoknak. Bár a kisgazdapárti politikusok többsége ezt akkor még nem látta, már akkor nyilvánvaló volt, hogy a boltok, vendéglők és más szolgáltatóegységek privatizációja után, vagy azzal egy időben alkotmányjogi képtelenség lenne ugyanezen boltok, vendéglők reprivatizációjáról törvényt alkotni.<sup>4</sup> A másik két koalíciós partner, a Magyar Demokrata Fórum (MDF) és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) ezzel szemben a piaci típusú privatizációt támogatta, a korábbi tulajdonosok részleges kárpótlása mellett. A kormány 1990 szeptemberében közreadott programjában (A nemzeti megújulás programja) ez szerepel: „A kormány a korábbi tulajdonok természetbeni visszaadását általában nem támogatja. [...] A kormány a tulajdonok (gyárak, üzemek, boltok, műhelyek) természetbeni visszaadása (reprivatizálása) helyett kártalanítást ajánl. A kártalanítás csak részleges lehet a felhalmozott nemzeti közterhek (külföldi adósság, belső adósság, torz gazdasági szerkezet) miatt.”

Az 1989 előtt erőszakkal kialakított tulajdonviszonyok igazságtalanságát a társadalom nagy többsége látta, de ezzel kapcsolatban két alapvetően eltérő politikai-jogi álláspont volt. Az egyik szerint az ország történetében a szocializmus rendellenes és törvénytelen epizód volt, ezek a törvények semmisnek tekintendők és a magántulajdon minden külön törvény nélkül helyreállítható, mivel a tulajdon köztudottan nem évül el, s a tolvaj elbirtoklással nem szerez tulajdont. A másik álláspont a korábbi tulajdon helyreállítását teljesen elutasította, mégpedig azon az alapon, hogy az új alkotmány értelmében nem lehet vizsgálni a korábbi törvények alkotmányellenességét. Elismeri, hogy természetjogi, erkölcsi alapokon a tulajdonosokkal szembeni törvénykezés kifogásolható, de a törvények érvényesek voltak, így a tulajdonosi igények megalapozatlanok.<sup>5</sup>

Az Antall-kormány kárpótlási törvényei köztes megoldást jelentettek a két álláspont között. Elutasították a reprivatizációt – az egyházak hitéleti és közcélú társadalmi feladatainak ellátásához szükséges épületek visszaadásának kivételével.

<sup>4</sup> CSESZKA Éva – SCHLETT András: „Reprivatizációtól a kárpótlásig. A Független Kisgazdapárt és a földprivatizáció” *Múltunk* 2009/4. 106.

<sup>5</sup> PONGRÁCZ Tibor: „Privatizáció és kárpótlás” in *Magyarország a XX. században*. II. k. <https://bit.ly/3tdmdwr>

A vagyoni kárpótlási törvények egyik alapgondolata, hogy az igazságtalanul okozott tulajdoni károkat az állam méltányosságból, tehát erkölcsi alapon és nem alanyi jogon, új jogcímen megújítva orvosolja. A vagyoni kárpótlás másik célja a tulajdonviszonyok rendezése volt, vagyis a fennálló tulajdonosi rendszer megkérdőjelezhetetlenné vált.

A reprivatizáció–kárpótlás vitában először a kormánykoalíció pártjainak kellett megegyezniük, ami sok feszültséggel járt, a Kiszgazdapárt ragaszkodott a termőföld 1947-es alapon történő reprivatizálásához, ezért ebben a kérdésben a miniszterelnök az Alkotmánybírósághoz fordult jogértelmezésért. Antall József miniszterelnök azt a kérdést is feltette, hogy a termelőszövetkezetek tulajdonában lévő föld hatósági határozattal, de kártalanítás nélkül elvonható-e.

## 1.2. A JOGSZABÁLYI HÁTTER

A Magyar Népköztársaságban az állami tulajdont magasabb rendűnek tekintették, mint a szövetkezeti és a magántulajdont. A szovjet megszállás alá került országban 1945 és 1949 között teljes mértékben felszámolták a demokratikus intézményeket, a magántulajdonon alapuló piacgazdaságot és a civil társadalmat.<sup>6</sup> A tulajdonjog alanya szerint ismerte a jog az állami tulajdont, a szövetkezeti tulajdont, a személyi tulajdont, a magántulajdont. A tulajdonjog alanyai között hierarchikus sorrend érvényesült, mely egyben a dolgok szabad áramlásának a „magasabb rendű” formától az „alacsonyabb rendű” forma felé irányuló korlátozását is jelentette.<sup>7</sup> A magántulajdon szerzésének lehetősége minimálisra csökkent. Az Alkotmány 1989. október 22-ig tartalmazta a 7–10. §-aiban az állami, a társadalmi és a szövetkezeti-szocialista tulajdon, valamint az ún. személyi tulajdon megkülönböztetését. Ezt az Alkotmány 1989. október 23-i módosítása változtatta meg, amely kimondta, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül (9. §).

A tágabb előzményekhez tartozik, hogy az 1948 és 1952 között hozott államosítási jogszabályok – és a bennük ígért kártérítés is – ekkor még mind hatályban voltak. Ezeket a jogszabályokat a 27/1991. (V. 20.) AB határozat semmisítette meg *ex tunc* hatállyal. A határozat szerint: „az Alkotmánybíróság a maguk egészében semmisíti meg az államosítási jogszabályokat, ideértve a kártalanításra utaló rendelkezéseket is. Az utóbbiak megsemmisítésének oka: ha ugyanis a jövőben a megsemmisített jogszabályok alapján nem kerülhet sor további államosításokra, indokolatlan lenne a kártalanításra utaló szabályok hatályban tartása.”

<sup>6</sup> HORVÁTH Attila: Kommunista jogalkotás 1945–1949. <https://bit.ly/2OpSKAO>

<sup>7</sup> HORVÁTH Attila – BELIZNAY Kinga – KABÓDI Csaba – KIRÁLY Tibor: *Magyar jogtörténet* (Budapest: Osiris 2004).

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A magyar kárpótlás volt az első a kártérítések, kárpótlások sorában a volt szocialista országok hasonló törvényei között. Így nem lehet a többi megoldásra előzményként tekinteni, de ettől függetlenül érdekes lehet erről egy vázlatos áttekintés. Más államokban és főleg később már általában alapelvnek tekintették a tulajdon visszaadását, azonban teljes körű reprivatizáció gyakorlatilag nem volt. A Csehszlovák Köztársaságban a vagyoni sérelmek következményeinek mérsékléséről szóló 403/1990. sz. törvény alapján a kártalanítás abban áll, hogy a károsultak visszakapják jogos tulajdonukat vagy kártérítést kapnak. Németország egyesítése után az egykori NDK területén a nyitott vagyoni kérdések szabályozásának törvénye<sup>8</sup> elsődlegesen a tulajdon visszaszámaztatása lehetőségét biztosítja, másodsorban teljes értékű kártalanítást kártalanítási alapból, bizonyos kivételekkel. Romániában a rendszerváltást követően gyakorlatba ültetett kárpótlási rendszer szinte egyedülállónak mondható abban a tekintetben, hogy a letűnt rezsim által okozott szisztematikus tulajdonsérelmek teljes mértékű orvoslására vállalkozott.<sup>9</sup> Szerbiában vagyon-visszaszámaztatási és kárpótlási törvényeket alkottak: vissza lehet követelni az 1945. március 9-e után elkobzott javakat, ugyanakkor a törvény 5. §-a szinte teljesen kizárja a restitúció folyamatából a szerbiai magyarokat, illetve németeket. Bulgáriában a rendezés tulajdonvisszaadással történt a termőföld és az üzemek esetében. Oroszországban nem volt kárpótlás, hanem azt az utat követték, hogy a kommunizmus hátrányai miatt az egész társadalomnak joga van bizonyos kárpótlásra (ваучерная приватизация – kuponos privatizáció).

## 3. INDÍTVÁNY

A Magyar Köztársaság Miniszterelnöke a Kormány nevében az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja alapján indítványozta, hogy az AB értelmezze az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseit (diszkrimináció-tilalom, tulajdonformák egyenjogúsága és egyenlő védelme elve, valamint a tulajdonhoz való jog védelme).

Az első kérdés szerint „nem jelenti-e az embereknek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározottak szerinti hátrányos megkülönböztetését az, ha egyes személyek volt tulajdona – aszerint, hogy mi volt a tulajdonukban – reprivatizációra kerül, másoké pedig – eltérő privatizációs és kártalanítási elvekre tekintettel – nem kerül a tulajdonukba való visszaadásra.”

Az indítvány szerint a kérdés indoka az, hogy a Kormány a tulajdonosi szerke-

<sup>8</sup> Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz – VermG), 23.09.1990.

<sup>9</sup> FÓRIKA Zsolt: „A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban” *Magyar Kisebbség* 2007/3–4. 174–243.

zet átalakítása szempontjából alapvető céljának tekinti a privatizációt, amelynek megvalósításához számos törvény megalkotása, illetve korrekciója szükséges. Az indítvány szerint e körben a privatizáció általános elvének tekinti a Kormány azt, hogy az új tulajdonosok visszteher ellenében jussanak az állami tulajdonból tulajdonhoz, míg a korábbi tulajdonosok esetén a részleges kártalanítás elvét kívánja követni. „Ezen elvek alól a föld tulajdonának rendezése kivételt jelentene; mert a földtulajdon vonatkozásában vagy természetbeni visszaadásra – az eredeti tulajdonviszonyok helyreállítására – vagy csereföld tulajdonba adására kerülhetne sor.”

Vagyis a miniszterelnök a tervezett jogalkotás előtti alkotmányértelmezést kért, amely kijelöli, megalapozza a jogalkotás főbb irányait, lehetséges kereteit. Az indítvány utalt arra is, hogy milyen főbb elvek mentén haladna a törvénykezés a privatizáció és a kárpótlás körében: visszteher mellett, ellenérték fejében lehetne tulajdonhoz jutni, vagyis ingyenesen nem; másrészt a Kormány részleges, vagyis nem teljes kártalanítást tervez a magánszemélyektől igazságtalanul elvont tulajdont illetően, kivéve mindkét elv alól a termőföldet.

A második kérdés: „mód nyílik-e a szövetkezetek esetében tulajdon elvonására törvény rendelkezése alapján, azonban kisajátítási eljárás és kártalanítás mellőzésével”. Az indítvány szerint a második kérdés indoka az, hogy – a termőföld reprivatizációjának keretében – kártalanítás nélkül szolgálja a reprivatizáció alapjául a szövetkezetek tulajdonában álló – nem a Polgári Törvénykönyvben meghatározott módon megszerzett – termőföld is. A Ptk. beemelése a szövetkezeti földszerzés olyan régebbi módjaira utal, amelyek a földre vonatkozó mindenkori jogszabályokban szerepeltek, és később majd kárpótlás igénylésére adtak okot, vagyis az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk körébe estek.

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

Az első kérdésre adott válasz szerint az AB az Alkotmány diszkrimináció-tilomra vonatkozó szabályát (70/A. §-át) – figyelemmel a tulajdonformák egyenjogúságát és egyenlő védelmét kimondó rendelkezésre (9. §), valamint a tulajdon védelméről szóló szabályra [13. § (1) bekezdés] – úgy értelmezi, hogy a személyeknek a tiltott megkülönböztetését [70/A. § (1) bekezdés] jelenti az, ha alkotmányos indokok hiányában egyes személyek volt tulajdonát – aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya – reprivatizálják, másokét viszont nem. Az ilyen megkülönböztetés alkotmányellenes.

A második kérdésre adott válasz szerint az AB a tulajdon védelméről szóló szabályt [13. § (1) bekezdés] – a szövetkezés támogatásáról és a szövetkezetek önállóságának elismeréséről szóló szabállyal [12. § (1) bekezdés] összefüggésben – úgy értelmezi, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek a tulajdonukban levő termőföldhöz való jogát is. Az Alkotmánynak a

kisajátításról rendelkező szabálya [13. § (2) bekezdése] olyan garanciális rendelkezés, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. A tulajdonnak mind egyedi hatósági határozattal, mind pedig törvénnyel való elvonása – figyelemmel az Alkotmány tulajdonvédelemről szóló rendelkezésére [13. § (1) bekezdés] – csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehetséges. A tulajdonnak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás nélküli elvonása ezért alkotmányellenes, a határozat rendelkező része szerint.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A személyek alkotmányellenes megkülönböztetését jelenti az, ha alkotmányos indokok hiányában egyes személyek volt tulajdonát – aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya – reprivatizálják, másokét viszont nem [Alkotmány 9. §, 13. § (1) bekezdés, 70/A. §].**

Az érdemi indokolás a korábbi gyakorlatra hivatkozással kezdődik, mondván, hogy az AB a 90/B/1990/9. számú határozatában<sup>10</sup> már értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott megkülönböztetési tilalmat. Egyebek között – az előzmény-határozat indokolásában – „megállapította, hogy »a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körülménnyel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.« Az idézett határozatban az AB kifejtette azt is, hogy »az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. A pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az Alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél,

<sup>10</sup> Az előzmény határozattal elbírált indítvány a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvénynek azt a szabályát támadta, amelyik legalább három gyermeket, vagy egyedülállóként legalább kettő gyermeket nevelők adóalap-csökkentését tette csak lehetővé, vagyis lényegében egy családi adókedvezmény szűkítő feltételeit. A határozatot a *Magyar Közlöny*ben közzétették: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46.

mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.«” A határozat rögzíti, hogy az AB ezt az értelmezést követi.

Ezt követően az AB a miniszterelnök első kérdését értelmezi. Megállapítja, hogy az indítvány magyarázatai „nem tartalmazzák a megkülönböztetés értékelhető okát, sőt koncepcionális bizonytalanságot tükröznek a reprivatizáció, a privatizáció és a részleges kártalanítás egymáshoz való viszonya tekintetében”, és „mindenekelőtt tisztázza azokat a fogalmakat, amelyeket az Alkotmány értelmezésében használ”. Ezek: privatizálás, reprivatizálás, kártalanítás. Meghatározza saját értelmezése érvényességét: „Az Alkotmánybíróság értelmezése a jogilag hibátlan állami tulajdonra vonatkozik.” Utal arra, hogy „folyamatban van előtte a különböző államosítási jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata, azonban a jogszabály megsemmisítése – főszabályként – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket”.<sup>11</sup>

A következő rész az előzmény-határozat értelmezésének a konkrét ügyre vetítése, lényegében a szűkebb értelemben vett érdemi indokolása az első alkotmányértelmezési kérdés megválaszolásának, visszanyúlva az előzmény határozathoz. Ennek értelmében a hátrányos megkülönböztetés tilalmától el lehet térni, de ennek feltételei vannak; az adott összefüggésben pedig figyelembe kell venni a vállalkozáshoz való jogot, mert a privatizáció és a föld reprivatizációja is elsősorban vállalkozói gazdaságok kialakítását szolgálja. Azt, hogy valamely megkülönböztetés alkotmányos-e, csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható, hiszen ugyanaz a kritérium – például „földtulajdonos” – a kontextustól függően minősülhet diszkriminatívna. Az egyenlőségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia, a privatizáció során a tulajdonszerzés feltételeinél a személyek közötti megkülönböztetésnek kellő súlyú alkotmányos indoka kell legyen, meg kell feleljen a pozitív diszkrimináció feltételeinek. A volt tulajdonosoknak ahhoz van joguk, hogy a privatizáció szabályozásánál egyenlőként kezeljék őket, és mindegyikük szempontjait hasonló figyelemmel és méltányossággal értékeljék. Csak akkor nem alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha a volt tulajdonosok ingyenes, és a többiek ellenérték fejében való tulajdonszerzése végső soron a kialakítandó piacgazdaság magántulajdonos szereplői közötti egyenlőséget alapozza meg, és az állami tulajdon lebontásának társadalmi összeredménye így kedvezőbb, mint egyenlő elbánás esetén. Ugyanezt a vizsgálatot kell elvégezni a tekintetben, hogy a volt tulajdonosok között a tulajdon tárgy szerinti különbségtétel, vagyis ha kizárólag a földtulajdon reprivatizálják, nem ütközik-e a diszkrimináció-tilalomba.

Az AB arra a következtetésre jutott, hogy a föld reprivatizációja és a „részleges kártalanítás” eltérő gazdaságpolitikai és politikai összefüggésben jelentkeznek, különböző ismérveken nyugszanak, és nincs közöttük jogi összefüggés sem,

<sup>11</sup> Az állami tulajdonba vételről szóló egyes jogszabályok alkotmányellenességéről lásd 27/1991. (V. 20.) AB határozat.



ezért az Alkotmány 70/A. §-a által megkivánt egyenlőség vonatkozásában egymással való összefüggésben nem is értelmezhetőek. Minthogy a volt tulajdonosok és a nem tulajdonosok közötti különbségtétel, továbbá a tulajdonjog tárgya szerinti differenciálás fentiekben elemzett ismérveken nyugvó alkotmányosságát sem az indítvány, sem az AB rendelkezésére álló dokumentumok nem támasztják alá, az AB az Alkotmány 70/A. §-át úgy értelmezte, hogy a személyeknek hátrányos megkülönböztetését jelenti az, ha egyes személyek volt tulajdona reprivatizálásra kerül, másoké pedig nem kerül tulajdonukba való visszaadásra, ezért ezt a megkülönböztetést alkotmányellenesnek ítélte.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Alkotmány biztosítja a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek a tulajdonukban levő termőföldre való jogát. Az Alkotmánynak a kisajátításról szóló szabálya olyan garanciális rendelkezés, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. A tulajdonnak mind egyedi hatósági határozattal, mind pedig törvénnyel való elvonása csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehetséges [Alkotmány 13. cikk (1)–(2) bekezdés].**

Az AB rögzíti, hogy az indítvány nem általában a szövetkezetek tulajdonával, hanem csak a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonában álló termőföld reprivatizációjával kapcsolatos, ezért az AB az Alkotmány szakaszait a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonára figyelemmel értelmezte.

Ezt követően a határozat a tulajdonhoz való jogot és a szövetkezetekre vonatkozó szabályt értelmezi (az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát). Az egyik legfontosabb megállapítása, hogy az Alkotmány az olyan szövetkezetekre vonatkozik, amelyek – az alapítás körülményeitől függetlenül – önkéntes társulás alapján állnak fenn. Annak eldöntésére pedig, hogy egy szövetkezet önkéntes vagy nem önkéntes társulás alapján áll-e fenn, a tagjaiból álló közgyűlés az egyetlen illetékes szerv. Az AB mindezek alapján nem látott alkotmányos indokot arra, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket általános érvénnyel, törvényben megfosszák az alkotmányos védelemtől, amelyeket azonban nem illet meg több védelem, mint a gazdasági élet más szereplőit.

A következő rész szól arról, mit jelent az, hogy a Magyar Köztársaságban a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül [9. § (1) bekezdés], kiterjed-e ez a védelem a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonára is.

Előjáróban a határozat megállapítja, hogy „szövetkezetek önállóságának állami elismerése magában foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának elismerését is, jóllehet az Alkotmány a szövetkezeti tulajdonra nézve kifejezett ren-



delkezést nem tartalmaz”. A határozat szerint az Alkotmány 9. § (1) bekezdése „nem tekinthető a tulajdoni formák felsorolásának, mint amelyek valamelyikébe való besorolhatóság az alkotmányos védelem feltétele. Az Alkotmány nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve éppen diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésbe foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatott kifejtése. A 9. § (1) bekezdése tehát nincs összefüggésben az Alkotmány 13. §-ával, amely a tulajdonhoz való jogot egyébként is a 9. § (1) bekezdésében foglalt különbségtétel (magán- és köz-tulajdon) nélkül biztosítja. Alkotmányos védelem alatt áll a 13. § alapján – egyebek között – a gazdasági társaságok ugyancsak nem nevesített tulajdona is. Márpedig a szövetkezet, így a mezőgazdasági termelőszövetkezet a gazdasági társaság egyik fajtája, függetlenül attól, hogy – a törvény megalkotásakor fennálló politikai okok miatt – nem tartozik a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. tv. hatálya alá. Fentiekből következően az Alkotmánybíróság nem tulajdonít annak jelentőséget, hogy a szövetkezeti tulajdon az Alkotmány szövegében nevesítetten megjelenik-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona, ezen belül termőföldre vonatkozó tulajdona, mint gazdasági társaság tulajdona alkotmányos védelem alatt áll. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a 12. § (1) bekezdésével összefüggésben következképpen úgy értelmezendő, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz, így a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek a tulajdonukban lévő termőföldhöz való jogát is.”

Az AB az alkotmányértelmezési indítványnak megfelelően megvizsgálta azt is, hogy lehetséges-e a szövetkezetek tulajdonának törvény erejénél fogva, de kisajátítás és kártalanítás mellőzésével való elvonása. A határozat szerint az Alkotmánynak a kisajátításról rendelkező szabálya [13. § (2) bekezdése] olyan garanciális szabály, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági aktussal, hanem törvényvel való elvonására is irányadó. A tulajdonnak mind egyedi hatósági határozattal, mind pedig törvénnyel való elvonása csak azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellett lehetséges. „Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szövetkezetek tulajdonának bár törvény rendelkezése alapján, de azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellőzésével végrehajtott elvonása sérti az Alkotmány 12. § (1) bekezdését, valamint 13. §-át, ezért alkotmányellenes.”

Az AB végül rámutatott arra, hogy „a szövetkezetek tulajdonának azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás nélküli elvonása emellett sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében rögzített azon elvet, amely szerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Az ilyen eljárás ugyanakkor az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség elvének sérelmét is jelenti, mivel ez az elv nemcsak a természetes, hanem a jogi személyekre is vonatkozik.”

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEKÉLÉS

### 5.1. A SZEMÉLYEK ALKOTMÁNYELLENES MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE

Az Alkotmány 70/A. §-a „az emberek” hátrányos megkülönböztetését tiltotta, és azt is csak az emberi, állampolgári jogokat illetően, más jogokra szövegszerűen ez a tilalom nem terjedt ki. Az Alkotmányból hiányzott a törvény előtti egyenlőség generális szabálya. Az AB ezt a hiányt az általános (jog)egyenlőségi szabály megalkotásával pótolta, amelyet a diszkriminációt tiltó rendelkezés [70/A. § (1) bekezdése] részének tekintett. Továbbá a 70/A. § (1) bekezdésébe beleértett jogegyenlőséget kiterjesztette a természetes személyeken túl a jogi személyekre is. Ezen kívül – a kárpótlás I. előzmény határozatára [9/1990. (IV. 25.) AB határozat] visszautalva – a hátrányos megkülönböztetés tilalmát összekapcsolta az emberi méltóság védelmével (egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye). Az AB az emberi méltóságra való hivatkozással megnyitotta az utat az egyéb jogokra vonatkozó különbségtétel vizsgálata előtt.<sup>12</sup>

### 5.2. A MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐSZÖVETKEZETEK TULAJDONHOZ VALÓ JOGA

A kárpótlás I. határozat az első kárpótlási határozatok sorában és az első határozat, amely a tulajdonformákról állást foglalt. Az Alkotmányban a tulajdon nem az alapjogi XII. fejezetben szerepelt, hanem az általános rendelkezések között. Ennek ellenére az AB már ebben a határozatban is – tartalmi szempontból – emberi, állampolgári jognak tekinti a tulajdont. A határozat hatása az volt, hogy az FKGP reprivatizációs politikája nem valósulhatott meg; a szövetkezeti tulajdon (és minden más, fennálló tulajdon is) védelmet kapott a kisajátítás ellen, és megnyílt az út a magánosításuk előtt.

A határozatban szereplő, a szövetkezetek tulajdonának védelmére vonatkozó megállapítások szerint az Alkotmány 12. § (1) bekezdése „az olyan szövetkezetekre vonatkozik, amelyek – az alapítás körülményeitől függetlenül – önkéntes társulás alapján állnak fenn. Annak eldöntésére pedig, hogy egy szövetkezet önkéntes vagy nem önkéntes társulás alapján áll-e fenn, a tagjaiból álló közgyűlés az egyetlen illetékes szerv.” Az AB ebben az ügyben ezzel megkerülte azt a kérdést, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek a létrejöttük alapján az Alkotmány által védett körbe tartoznak-e. „Önkéntes társuláson alapuló” mezőgazdasági termelőszövetkezetnek nehezen lehet tekinteni az 1990-ben fennállt szövetkezeteket.

<sup>12</sup> BERKES Lilla: „Egyenlőség” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [20]–[26] <https://bit.ly/3lc6hb8> (2019); KOVÁCS Krisztina: *Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések* (Budapest: L'Harmattan, 2012).

Későbbi AB határozat megengedte vételi joggal terhelni<sup>13</sup> az állam és a termelőszövetkezet tulajdonában álló olyan termőföldet, amelyet a törvény hatálya alá tartozó módon – igazságtalanul – vontak el.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat indokolásáról annak idején kritika nem jelent meg. Az érintettek csak a konkrét ügyre figyeltek. A konkrét kérdések a kormány és a parlamenti pártok többsége megaláztatására dőltek el; egyedül az FKGP elvárásai nem teljesültek.

Később a kárpótlási folyamat valamennyi törvénye AB elé került. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ugyanakkor a kárpótlás<sup>14</sup> és az alapjául szolgáló intézkedések vizsgálatától elzárkózott, mert az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EJEE) Magyarországra kötelező hatályba lépése előtti jogsértéseket nem vizsgálhatott. Magyarországon a kárpótlás folyamata 1990–1991-ben megkezdődött. 1990 és 1994 között születtek meg a kárpótlási törvények.<sup>15</sup> Ez még azelőtt történt, mielőtt Magyarország az Európai Emberi Jogi Egyezményt aláírta volna, így tehát ezek a kárpótlási ügyek lényegében nem is kerülhettek a strasbourgi bíróság elé.<sup>16</sup>

A kárpótlás I. határozat utóéletéhez tartozik, hogy 2020. június 20-án a Jogtárban 576 találat van arra a kereső kérdésre, hogy mely anyagokban szerepel a kárpótlás I. határozat. Ezek túlnyomó többsége, 553, AB határozat. Vagyis a kárpótlás I. határozat beépült a gyakorlatba, sőt, az egyik leggyakrabban hivatkozott döntéssé vált. A diszkrimináció tilalmát később az AB az egész jogrendszerre kiterjesztette,<sup>17</sup> 1994-ben pedig kimondta, hogy alkotmányellenes, ha az alapjog-

<sup>13</sup> 16/1991. (IV. 20.) A határozat: „Amíg az érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás be nem következett, nincs joga az új tulajdoni forma jövődó alanyának arra, hogy a korábbi társadalmi tulajdon ez alól a teher alól mentesen alakulhasson át magántulajdonná, vagy nyerjen új tulajdont.”

<sup>14</sup> 1993. évi XXXI. törvény 3. §-a szerint a Magyar Köztársaság Kormánya a következő nyilatkozatot tette: kötelezőnek ismeri el az Európai Emberi Jogi Bíróság joghatóságát az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei értelmezésével és alkalmazásával összefüggő minden ügygel kapcsolatban, amennyiben az ezen ügy alapjául szolgáló tények az Egyezménynek és a kiegészítő jegyzőkönyveknek Magyarországra nézve történő hatálybalépését követően következtek be. „A Magyar Köztársaság e nyilatkozatát úgy értelmezi, hogy nem minősülnek az állított jogsértés, illetőleg az ügy alapjául szolgáló ténynek az Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyveiben biztosított jogok Magyarországra nézve történő hatálybalépését megelőzően bekövetkezett megsértésének kárpótlására tett állami intézkedések.”

<sup>15</sup> TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2013) 28–44.; TÉGLÁSI András: „A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Történeti áttekintés” *De Iurisprudentia Et Iure Publico* 2008/2. 67–133.; TÉGLÁSI András: „A tulajdoni rendszerváltás egyes alkotmányjogi aspektusai” in Kocsis Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet* (Pécs: Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009) 303–314.; TÉGLÁSI András: „A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében” *Kül-Világ* 2010/7. 22–47.

<sup>16</sup> BÓNIS Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az államosított magántulajdon visszaszolgáltatásáról” *Acta Humana* 2017/3. 7–22.

<sup>17</sup> 61/1992. (XI. 20.) AB határozat.

nak nem minősül egyéb jogra vonatkozó megkülönböztetésnek vagy más korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes.<sup>18</sup>

Ugyanakkor a 9/2016. (IV. 6.) AB határozat alapján megállapítható, hogy a diszkrimináció-tilalom értelmezése az egyik legvitatottabb kérdés az AB gyakorlatában. Az Alaptörvényben biztosított jogoknak különösen az „egyéb helyzet” alapján történő megkülönböztetése alaptörvény-ellenességének a mikénti megítélése nem egységes.

A többségi nézet az, hogy egy jogszabálynál elfogadható érvekkel a jogalkotónak meg kell tudnia indokolni „a különbségtétel tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű okát”.<sup>19</sup> A „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok” visszaköszön a strasbourggi Emberi Jogok Európai Bíróságának Kamarája 2015. december 15-én a 78117/13. számú (Fábián kontra Magyarország) ügyben hozott határozata indoklásában, a közsférában elért kereset melletti állami nyugdíj átmenti felfüggesztéséről szóló szabályok alkalmazásával kapcsolatban, az ún. kettős juttatás tilalmáról. Ennek az a lényeg, hogy a Kormány által felhozott érvek alapján az a különbségtétel, amelyet a panaszos köztisztviselő sérelmezett a nyugdíjasok különféle csoportjai között az öregségi nyugdíjat illetően, nem alapul semmilyen objektív és ésszerű okon. Ugyanakkor ott egyezményben biztosított jogot illetően merült fel a diszkrimináció kérdése.

Az AB gyakorlatában a diszkrimináció-tilalom e típusát illetően szintén vitatott kérdés már a csoportképzés is. Ehhez ugyanis egyfelől meg kell jelölni az alkalmazott megkülönböztetést, hogy a jogszabály célja beazonosítható legyen. Ahhoz viszont, hogy megállapítható legyen, kik között tett különbséget a jogalkotó, már ismernünk kell az elérendő célt. Az AB a csoportképzés során nem kötheti magát a törvényhozó által választott megoldáshoz, hiszen vizsgálata során éppen arra keresi a választ, hogy a törvényhozó csoportképzése megfelel-e az Alaptörvénynek. Másrészt, a jogalanyok között nemcsak egy jogszabályon belül tehet különbséget a jogalkotó. Ezért olykor előfordul, hogy az Alkotmánybíróságnak több jogszabály tartalmát kell összevetnie, hogy megállapítsa, történt-e alkotmányserető megkülönböztetés.

Az utóélethez tartozik, hogy az AB már ebben a határozatban is – tartalmi szempontból – emberi, állampolgári jognak tekintette a tulajdont. Később ezt kifejezetten meg is fogalmazza majd: „az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot ugyan nem a XII. ún. alapjogi fejezetben szabályozza, hanem azt a szabadságjogoktól különválasztottan mondja ki, de nyilvánvalóan alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben akkor is, ha bizonyos körben a tulajdoni részjogosítványokat egyes törvények

<sup>18</sup> 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.

<sup>19</sup> Lásd pl. Quaestor-ügy, 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [91]: az ügyben három párhuzamos indokolás és hat különvélemény mellett, vagyis a 15 alkotmánybíró a kilenc véleményből nyolcban a diszkrimináció körében eltérő álláspontot fogalmazott meg, ezek között van olyan, amely a „jogalapot” is (nemcsak az abból a konkrét ügyre levont következtetést) kifogásolja.

korlátozzák”.<sup>20</sup> Az AB később megállapította, hogy a tulajdonvédelem kiterjed más dologi jogokra, sőt a vagyoni jogokra és bizonyos várományokra is.<sup>21</sup> A tulajdon szociális kötöttségének gondolata csak viszonylag későn, 1993 végén jelent meg.<sup>22</sup>

A kárpótlás I. határozat (és az államosítási jogszabályokat megsemmisítő AB határozat) nemcsak a tulajdonjog alkotmányjogi védelme terén, hanem az egész jogrendszer fejlődése szempontjából döntő jelentőségűnek bizonyult. Téglási András szerint az AB ezzel olyan döntést is felvállalt, amelyet az Országgyűlés nem tudott – és vélhetően nem is akart – eldönteni, hogy ti. a magánosítás milyen formában menjen végbe Magyarországon. Az AB kimondta, hogy – egy szűk kört, a közcélhoz köthető volt egyházi tulajdont kivéve – nincs helye reprivatizációnak, helyette az állami tulajdon privatizációjára és kárpótlásra kerülhetett sor.<sup>23</sup> Döntő érvként hatott, hogy az államosításokat követő tulajdonváltozások eredményeként a „tulajdonosok” megállapítása szinte lehetetlen vállalkozás lett volna. Márpedig az állami tulajdont megvásárló befektetők elvárták, hogy valódi tulajdonostól szerezzenek tulajdont. Ennek ellenére, ha megfigyeljük, Magyarországon kívül gyakorlatilag valamennyi posztkommunista országban – ideértve Németországtól kezdve, Horvátországon és Románián keresztül Ukrajnát, sőt Lengyelországot is (ahol a paraszti földtulajdont nem is úgy kollektivizálták, mint nálunk), a kiindulópont a tulajdon visszaadása volt, azonban teljes körű reprivatizáció gyakorlatilag sehol nem valósult meg: az időmúlás és az alatta bekövetkezett változások miatt ez nem is volt lehetséges.

## 7. IRODALOM

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).

CSESZKA Éva – SCHLETT András: „Reprivatizációtól a kárpótlásig, A Független Kisgazdapárt és a földprivatizáció” *Múltunk* 2009/4. 92–120.

<sup>20</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat.

<sup>21</sup> 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104, 108.

<sup>22</sup> Lásd összefoglalóan a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban, ABH 1993, 373.

<sup>23</sup> TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. PhD-értekezés* (Szegedi Tudományegyetem, 2011). <https://bit.ly/3v4VgNu>



TÓTH J. ZOLTÁN\*

## **23/1990. (X. 31.) AB HATÁROZAT – HALÁLBÜNTETÉS**

**A halálbüntetés sérti az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezek egymással összefüggésben álló olyan alkotmányos jogok, egyben az emberi lét alapjait jogilag meghatározó olyan alapértékek, melyektől az állam senkit nem foszthat meg.**

Az AB a halálbüntetés határozatban fogalmazta meg azt az elvi tételt, miszerint az emberi élet és az emberi méltóság olyan alapértékek, melyek az emberi státusz jogi elismerésének és védelmének alapfeltételét jelentik; illetve hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jogok e státusz védelmezőiként csak egységben értelmezhetők, vagyis az emberi élethez és méltósághoz való jog mint egység jog oszthatatlan és korlátozhatatlan. E jog nemcsak az állam büntetőhatalmát korlátozza azáltal, hogy a halálbüntetés szabályozását alkotmányosan nem engedi meg, hanem más, az Alkotmányban kifejezetten nem nevesített alapjogok elismerését és ezáltal azok alkotmányos védelmét is lehetővé teszi.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

#### **1.1. AZ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK SZÖVEGTÖRTÉNETE 1949–1990 KÖZÖTT**

A szocialista Alkotmány, vagyis az 1949. évi XX. törvény eredetileg nem rendelkezett sem az emberi élethez, sem az emberi méltósághoz való jogról. Az 1972. évi I. törvényt, vagyis az 1972. április 26-án hatályba lépett alkotmánynovellát követően az Alkotmány már elismerte az élethez való jogot, melyet államcélként és alanyi jogként is megfogalmazott: a 17. § új szövege értelmében „[a] Magyar Népköztársaság védi az állampolgárok életét, testi épségét, egészségét és betegség, munkaképtelenség, öregség esetén támogatja őket”, míg az 57. § (1) bekezdése sze-

\* Egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

rint „[a] Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez”. Igaz, e jog tartalma még alapvetően a betegségek és balesetek megelőzéséhez és kezeléséhez kapcsolódott, mivel ugyanennek a §-nak a (2) bekezdése – az (1) bekezdés pontosabb értelmét megadva – mindössze annyit nyilvánított ki, hogy „[e]zt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg”.<sup>1</sup> Méltósághoz való jogról ugyanakkor még az 1972-es államszocialista alkotmánynovellában sincs szó.

Az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jogok 1989. október 23-ával kerültek be az Alkotmányba. Ekkor lépett hatályba „az Alkotmány módosításáról” szóló 1989. évi XXXI. törvény, vagyis a jogállami alkotmánynovella. Ennek 34. §-a teljesen átírta az addigi alapjogi (VII.) fejezetet. Az ezzel foglalkozó új (immáron XII. számú) fejezet címében is szakít a szocialista felfogással, miszerint az alapvető jogok állampolgári jogon járnak: a régi fejezetcímét („Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei”) felváltja egy új, a jogállami alapjogfelfogással összhangban levő címmel („Alapvető jogok és kötelességek”). A jogállami értékfelfogás rögtön az új alapjogi fejezet első szakaszában megjelenik, mely – kifejezve az emberi jogok valós hierarchiáját – elsőként már nem a munkához való jogról, hanem az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jogokról rendelkezik, azokat nemcsak az állampolgárok, hanem „minden ember” számára elismerve: „54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. (2) Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.”

Az 1989. évi XXXI. törvény – annak 2. §-ával – újraszabályozta az Alkotmány 8. §-át is. A szintén 1989. október 23-tól hatályos szabályozás szerint az élethez és a méltósághoz való jogok alapvető jogok, melyeket (több más jog mellett)<sup>2</sup> még

<sup>1</sup> A később az élethez és a méltósághoz való jogot felölelő 54. § ekkor még az „emberi jogok” általános funkciójáról és az alkotmányos jogvédelem generális szerepéről beszélt: „(1) A Magyar Népköztársaság tiszteltben tartja az emberi jogokat. (2) A Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől. (3) A Magyar Népköztársaságban törvény állapítja meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat.” Vagyis a szocialista Alkotmány már ekkor kimondta az alapvető (ekkor még kifejezetten „állampolgári”) jogokra vonatkozó normák törvényi szintű szabályozási kötelezettségét, de – relativizálva e jogokat – azok gyakorlását (és ezzel a jogok állami védelmét) „az állampolgári kötelességek teljesítésétől” tette függővé.

<sup>2</sup> E korlátozhatatlan jogok – az élethez és az emberi méltósághoz való jog, valamint a méltóság egyes, külön nevesített részjogosítványai (a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés, illetve a hozzájárulás nélkül végzett orvosi vagy tudományos kísérlet tilalma) mellett – a személyi szabadsághoz és biztonsághoz, a jogképességhez, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, a magántitok és a személyes adatok védelméhez, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, a jogegyenlőséghez való jogok; továbbá a nemzeti és nyelvi kisebbségek legfontosabb jogai, a magyar állampolgárok-



rendkívüli jogrend (az akkor hatályos fajták alapján: rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet) idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni [8. § (4) bekezdés]. Az alapvető jogokra vonatkozóan a réginél sokkal szigorúbb követelményeket állapított meg, amennyiben az ezekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthatta meg [8. § (2) bekezdés], és azokat nem egyszerűen törvénnyel, hanem (az ekkori szabályozás értelmében az összes országgyűlési képviselő kétharmadának a szavazatával elfogadható)<sup>3</sup> alkotmányerejű törvénnyel lehetett csak korlátozni, és csak akkor, ha „az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölcös vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges” [8. § (3) bekezdés]. Mindemellett a 8. § (1) bekezdése elvi szinten is deklarálta, hogy „[a] Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége”.

Az első demokratikus és szabad országgyűlési választásokat követően, már az újonnan megválasztott Országgyűlés által megalkotott, 1990. június 25-én hatályba lépett, „a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról” szóló 1990. évi XL. törvény az 54. § szabályozását nem érintette, de átírta a 8. §-ét. A 8. § (1) bekezdése nem változott, a (4) bekezdés szövegét pontosították (mely az élethez és a méltósághoz való jog és a többi, ott megnevezett abszolút jog<sup>4</sup> védelmi szintje vonatkozásában érdemi változást nem hozott), a korábbi (3) bekezdést (az alkotmányerejű törvény jogintézményének teljes eltörlésével egyidejűleg) hatályon kívül helyezték, a (2) bekezdést pedig a következőképpen szabályozták újra: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” A halálbüntetés határozat meghozatalakor már ez volt hatályban, így az Alkot-

nak járó, az állampolgársággal összefüggő egyes jogok, meghatározott gyermeki és szülői jogok, a szociális biztonsághoz való jog, továbbá egyes eljárási jogok (ártatlanság védelme, védelemhez való jog, *nulla poena sine lege*) voltak.

<sup>3</sup> Vö. Alkotmány 24. § (3) bekezdés: „Az Alkotmány megváltoztatásához, az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához, továbbá az alkotmányerejű törvények megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.” E rendelkezés 1989. október 23. és 1990. június 24. között volt hatályban. A problémásnak bizonyult alkotmányos normák korrekcióját elvégző, illetve a megváltozott politikai erőviszonyok által megkívánt politikai kompromisszumokat a tételes alkotmányjogba átültető 1990. évi XL. törvény 1990. június 25-ével helyezte hatályon kívül, és váltotta fel a fontosabb államszervezeti és alapjogi tárgykörök szabályozására vonatkozóan a (határozatképes számban) jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kötött törvényi szabályozás követelményével.

<sup>4</sup> Az abszolút, azaz korlátozhatatlan jogok kétféleképpen lehetnek: vannak fogalmilag korlátozhatatlan jogok, melyek a lényegükönél fogva nem alkalmasak arra, hogy jogalkotói korlátozásnak legyenek alávetve (ilyen például a gondolat szabadság, avagy a lelkiismereti és vallásszabadság részjogosítványának számító szabadság a vallás vagy más meggyőződés megválasztására vagy megváltoztatására), illetve léteznek normatíve korlátozhatatlan jogok, melyek az alkotmányozó döntésétől függően vannak (aktuálisan) kivéve a törvényi korlátozás lehetősége alól. A legtöbb abszolút jog ilyen jog, és az Alkotmány 8. §-ában felsorolt jogok döntő többsége is ilyen volt, illetve a mai Alaptörvényben szereplő abszolút jogok többsége is ilyen, normatíve korlátozhatatlan jog. Ezek száma ugyanakkor mára az 1989-es szinthez képest jelentősen csökkent.

mánybíróságnak 1990 októberében ezen alkotmányi szabályok alapján kellett a döntését meghoznia.

## 1.2. A HALÁLBÜNTETÉS SZABÁLYOZÁSA AZ ÁLLAMSZOCIALIZMUSBAN ÉS A RENDSZERVÁLTÁS IDEJÉN

A halálbüntetést Magyarország államiságának kezdetétől fogva egészen 1990-ig ún. rendes büntetesként (*poena ordinaria*) alkalmazták, kiszabásának és végrehajtásának gyakorisága azonban változó mértékű volt.<sup>5</sup> Az Alkotmány 1949. augusztus 20-i hatályba lépésétől a halálbüntetés határozat meghozataláig eltelt időben is rendkívül változatos módon viszonyult az állami jogalkotás és az erre épülő büntetőbírói praxis e jogintézményhez, nem függetlenül a mindenkori politikai és társadalmi viszonyoktól. Így az államszocialista rendszer kiépülését, valamint az 1956-os forradalmat közvetlenül követően a halálbüntetés kiterjedtebb igénybe vétele volt megfigyelhető – sokszor a rendkívüli büntetőjog különböző formáinak alkalmazásán keresztül – a konszolidáltabb viszonyok között azonban a halálbüntetést előíró vagy lehetővé tevő jogi normák és a halálbüntetést kiszabó bírói ítéletek száma is mérséklődött.

Magyarország a második világháborút követően egészen 1962-ig a rendkívüli büntetőjogi és büntető eljárásjogi szabályozás több formája is érvényesült, melyek közül a katonai bírászkodás, az uzsorabírászkodás (uzsorabírószági különtanácsok), a népbírászkodás (majd később a népbírószági különtanácsok eljárása), illetve a rögtönítélő bírászkodás (az ún. statáriális eljárás) körében halálbüntetés kiszabására is lehetőség nyílt.<sup>6</sup> Az 1878-as Csemegi-kódexet felváltó új, egységes büntető törvénykönyv, az 1961. évi V. törvény 1962. július 1-jei hatályba lépésével (a rendes eljárás keretében betagozódó katonai büntetőbírószági eljárások kivételével) a statárium és más rendkívüli büntetőbírószakszerű formák lehetősége Magyarországon megszűnik, a halállal büntethető bűncselekmények körét pedig (az állam elleni és a katonai bűncselekményeket is beleértve) a mindenkor hatályos büntető törvénykönyvek mint büntető kódexek tartalmazzák.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> A halálbüntetés hazai történetéhez lásd Tóth J. Zoltán: *A halálbüntetés intézményének egyetemes és magyarországi jogtörténete* (Budapest: Századvég 2010).

<sup>6</sup> A második világháborút követő bő másfél évtized a magyar történelemben és jogtörténetben is rendkívül turbulens időszak volt – a halálbüntetés alkalmazását érintően is – gyakran változó normatív környezettel. E bonyolult, sokrétű szabályozás áttekintésére jelen keretek között nincs mód. Erről teljeskörűen lásd Tóth J. Zoltán: „A rögtönítélő bírászkodás története Magyarországon a XIX–XX. században” *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 143–177.

<sup>7</sup> Az 1961. évi V. törvény hatályba lépésével (egyetlen kivétellel) hatályukat veszítették mindazon jogszabályok, melyek külön törvényekben nyilvánítottak bármely magatartást büntetendőnek, illetve írtak elő bármely cselekményre büntetőjogi szankciót. Magyarországon Btk.-n kívüli büntető anyagi rendelkezések ezt követően soha többé nem alkottattak. Az egyetlen kivétel az 1945. évi VII. törvény, pontosabban az e jogszabállyal törvényerőre emelt 81/1945. (II. 5.) ME rendelet volt, amelynek egyes, háborús és népellenes bűncselekményekre vonatkozó rendelkezései hatályban maradtak

Az 1961-es Btk. – a kor viszonyaiból következően – „természetesen” ismerte a halálbüntetést [35. § (1) bekezdés 1. pont], azonban azt semmilyen esetben sem írta elő abszolút szankcióként. Minden egyes olyan különös részi tényállás esetében, amelynek megvalósítása halálbüntetést is maga után vonhatott, alternatív büntetésként alkalmazható volt a tíz évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés is. A kiszabott halálbüntetést – kegyelemből – át lehetett változtatni húsz évig terjedő szabadságvesztésre [36. § (4) bekezdés]. Végül (a katonának minősülő személyeket kivéve) halálbüntetés csak azzal szemben volt alkalmazható, aki a büntett elkövetésekor a huszadik életévét betöltötte [36. § (1) bekezdés] – ez utóbbi később sem változott. Az 1961-es Btk. Különös része összesen 31 bűncselekményre tette lehetővé halálbüntetés kiszabását: 9 állam elleni, 2 béke és emberiség elleni, 12 katonai és 8 köztörvényes deliktumra (utóbbiak körében pedig nem életellenes cselekményekre, nevezetesen a társadalmi tulajdont károsító lopásra, sikkasztásra, csalásra és hűtlen kezelésre, továbbá a társadalmi tulajdonban különösen nagy kárt okozó rablásra és közveszélyokozásra is).<sup>8</sup>

Az 1961-es Btk. novelláris módosítására az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet került sor, amely 1972. január 1-jével lépett hatályba. Ez megváltoztatta a halálbüntetés alkalmazásának általános részi feltételeit, valamint megszüntette egyes különös részi tényállások halállal büntethetőségét (miközben született egy új, halálbüntetéssel sújtható bűncselekmény is). Ami az általános részi rendelkezéseket illeti, a szankciónemek közé bekerült az életfogytig tartó szabadságvesztés is, mely alternatív büntetésként minden olyan esetben alkalmazható lett, amikor a törvény valamely bűncselekmény büntetéseként halálbüntetést vagy tíz évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztést rendelt. Az életfogytiglan bevezetésével megváltozott a kegyelmezésre vonatkozó szabályozás is. Eszerint a halálbüntetés ezentúl nemcsak húsz évig terjedő, hanem (a Népköztársaság Elnöki Tanácsa mérlegelésétől függően) életfogytig tartó szabadságvesztésre is átváltoztatható lett. A különös részi tényállások körében pedig a halálbüntetést tekintve két jelentős változásra került sor. Egyrészt megszűnt a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett deliktumok halállal büntethetősége,<sup>9</sup> bekerült viszont a kódexbe egy új, halállal is büntethető tényállás – a légi jármű hatalomba kerítése.

1978-ban egy teljesen új büntető törvénykönyvet fogadtak el (1978. évi IV. törvény), amely 1979. július 1-jén lépett hatályba, és amely a halálbüntetésre vonatkozó szabályozást jelentős mértékben átalakította. Az 1978-as Btk. a hatályba lépésekor összesen 26 bűncselekményre írt elő (alternatív szankcióként) halálbüntetést,

azzal, hogy az azokkal eredetileg lehetővé tett életfogytig tartó kényszermunka és életfogytig tartó fegyházbüntetés a továbbiakban nem alkalmazható [1962. évi 10. tvr. 2. § (3) bekezdés].

<sup>8</sup> A halállal is büntethető bűncselekmények részletes elemzését lásd Tóth J. (5. l.) 97–303.

<sup>9</sup> Így a társadalmi tulajdont károsító lopás, sikkasztás, csalás és hűtlen kezelés büntetéséről rendelkező 295. §-t a novella teljes egészében hatályon kívül helyezte, de eltörölte a társadalmi tulajdonban különösen nagy kárt okozó rablás és az ugyanilyen minősítésű közveszélyokozás eseteit (és így természetesen azok halálbüntetéssel fenyegetettségét) is.

ezek közül 9 állam elleni,<sup>10</sup> 4 emberiség elleni,<sup>11</sup> 10 katonai<sup>12</sup> és 3 köztörvényes büntetetre. Utóbbiak körében megmaradt az emberölés és a „légi jármű hatalomba kerítése” büntette minősített eseteinek halállal való büntethetősége. Új tényállásként került szabályozásra a terrorcselekmény, melynek minősített eseteiben szintén lehetővé tette a jogalkotó a halálbüntetés alkalmazását. Megszűnt ugyanakkor a korábbi Btk.-ban még halállal (is) fenyegetett fogolyzandulás (új elnevezésével: börtönzandulás) halállal való büntethetősége.

A rendszerváltás folyamán a politikai, vagyis az állam elleni bűncselekményekre kiszabható halálbüntetést az 1989. évi XVI. törvény szüntette meg. A törvény 1989. június 15-én lépett hatályba. Ettől a naptól kezdve a halálbüntetés többé nem lehet a politikai leszámolás eszköze a Magyarországon. A törvény – mely mindössze két paragrafusból állt – ugyanakkor nem érintette az emberiség elleni, a katonai, valamint a köztörvényes bűncselekmények halállal fenyegetettségét. E további, összesen 17 deliktum így formailag a halálbüntetés határozat meghozatalakor még halálbüntetéssel is szankcionálható volt. Ettől független kérdés, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) 1989. június 26-i ülésén a kegyelmi kérelmek érdemi elbírálását felfüggesztette, ezzel a halálbüntetések végrehajtására nézve egy de facto moratóriumot vezetve be<sup>13</sup> (ti. a kegyelmi eljárás lefolytatása és a kegyelem kérdésében való döntés meghozatala nélkül a kiszabott halálbüntetés nem volt végrehajtható).<sup>14</sup>

A halálbüntetés kiszabására és végrehajtására vonatkozó eljárási szabályok a rendkívüli büntetőjog korában, vagyis 1962 előtt az adott típusú eljáráshoz kapcsolódtak, és meglehetősen széttagoltak voltak. Az 1961-es Btk. hatályba lépését követően azonban azok is egységessé váltak. A büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. törvényerejű rendelet, mely az 1961. évi V. törvénnyel egy napon lépett hatályba, egyrészt szólt a végrehajtás módjáról, megerősítve azt az addig is fennálló szabályt, hogy „a halálbüntetést zárt helyen, kötéllel vagy agyonlövessel kell végrehajtani” (309. §), másrészt rendelkezett a kegyelmezésre vonatkozó szabályokról is. Ez utóbbiak körében – legfontosabb garanciális rendelkezésként – előírta, hogy bármely halálbüntetést csak a kegyelmi kérelem elutasítását követően lehet végrehajtani, illetve hogy a kegyelmi eljárást minden esetben (akkor is, ha maga az

<sup>10</sup> Összeesküvés, lázadás, kártevés, rombolás, merénylet, hazaárulás, az ellenség támogatása, kémkedés, más szocialista állam elleni bűncselekmények.

<sup>11</sup> Népiirtás, polgári lakosság elleni erőszak, bűnös hadviselés, hadikövet elleni erőszak.

<sup>12</sup> Szökés, kibúvás a szolgálat alól, a szolgálat megtagadása, kötelelességvesztés szolgálatban, zandulás, parancs iránti engedetlenség, előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak, harcokszülség veszélyeztetése, parancsnoki kötelelességvesztés, kibúvás a harci köteletség teljesítése alól.

<sup>13</sup> Emellett az Elnöki Tanács elvi jelentőségű döntést hozott: úgy határozott, hogy támogatja a halálbüntetés intézményének eltörlését, és „nemcsak kezdeményezi, hanem szorgalmazza is”, hogy „az igazságügy-miniszter mielőbb terjessze az Országgyűlés elé az e kérdésről szóló törvénymódosító javaslatot”.

<sup>14</sup> Az utolsó kivégzésre 1988. július 14-én került sor, az utolsó, már végre nem hajtott halálos ítéletet pedig 1989. február 21-én hozták meg (utóbbi ügyben a halálra ítélt elkövetőt végül az Elnöki Tanács 1989 márciusában kegyelemben részesítette).

elítelt nem kért kegyelmet) le kell folytatni.<sup>15</sup> A kegyelemről szóló döntést a NET hozza meg önállóan, diszkrecionális jogkörben. Lényegében ugyanezen rendelkezéseket ismételte meg egy évtizeddel később a büntető eljárásról szóló 1973. évi I. törvény is.

A végrehajtásra vonatkozóan később, 1979-ben két önálló jogszabály jött létre: a NET által megalkotott, a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet, illetve a Büntetés-végrehajtási Szabályzatról szóló 8/1979. (VI. 30.) IM rendelet. Előbbi kimondta, hogy „a halálbüntetést a kegyelmi kérelem elutasításának kihirdetését követő napon, zárt helyen, kötéllel vagy lőfegyverrel kell végrehajtani” [17. § (1) bekezdés]. A gyakorlatban köztörvényes elkövetőkkel szemben a sortüzet nem alkalmazták, mindig csak az akasztást. Szabályozta továbbá azt is, hogy a kivégzésnél kiknek kellett jelen lennie, valamint szólt a kivégzett holttestének eltemetéséről is. A 8/1979. IM rendelet részletezte a halálbüntetés végrehajtásának mikéntjét; rendelkezett például arról, hogy az elítéltet a kegyelmi kérelem elutasításának kihirdetése után külön helyiségben (az ún. „siralomzárkában”), fokozott őrizet mellett kell elhelyezni.<sup>16</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

1990 októberében, a halálbüntetés határozat meghozatalakor Magyarország egyetlen olyan nemzetközi egyezménynek sem volt a részese, mely megtiltotta volna a halálbüntetést. Az európai országok jelentős részében<sup>17</sup> ekkor még létezett ez a jogintézmény, bár azt ebben az időben már egyre kevesebb államban és egyre ritkábban alkalmazták. Ez az időszak az ún. abolicionista folyamat időszaka, melynek során elismertté vált (legalábbis Európában), hogy az emberi élet olyan minőség, melyet egy, az emberi jogok iránt elkötelezett állam önmagáért való értéknek kell, hogy tartson, és amelynek védelmére olyan jogot kell, hogy biztosítson, mely alól nincsenek kivételek, vagyis amely nem korlátozható. Az ember filozófiai lényegével összeegyeztethetetlen életének elvétele valamilyen külsődleges cél megvalósítása (pl. a büntetések generál- vagy speciálpreventív hatásának elérése) érdekében.

<sup>15</sup> Ennek keretében a jogerős ítélet meghozatalát követően a halálbüntetést kiszabó bírói tanács elnöke megkérdezi a terheltet, hogy kér-e kegyelmet, valamint felszólítja a védőt, hogy három napon belül védelem érdekében kegyelmi kérvényt nyújtson be. Az ügyész véleményének kikérése után a jogerős ítéletet meghozó bíróság állást foglal abban a kérdésben, hogy kegyelemre ajánlja-e az elítéltet, majd a Legfelsőbb Bíróság (amennyiben nem eleve ő hozta meg a jogerős döntést) ugyanezt a legfőbb ügyész véleményének kikérése után megteszi, és mindezen javaslatokat, kérelmeket és véleményeket az ügy irataival együtt a NET elé terjesztés végett eljuttatja az igazságügy-miniszterhez.

<sup>16</sup> Itt közeli hozzátartozója meglátogathatta, illetve még az utolsó délután és éjszaka levelet írhatott, írásbeli magánvégrendeletet tehetett [152. § (1)–(3) bekezdés], és persze felkészülhetett a másnap hajnali kivégzésre.

<sup>17</sup> Így például Olaszországban, Spanyolországban, Görögországban, az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Svájcban, Törökországban, valamint Lengyelországban, Jugoszláviában, Bulgáriában és számos más kelet-európai államban létezett még a halálbüntetés.

Bár Magyarország ekkor még nem volt részese ezeknek az egyezményeknek, a halálbüntetést szabályozó nemzetközi emberi jogi dokumentumok egy része már létezett 1990-ben.

Az Európa Tanács keretében 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) még nem tartalmazta a halálbüntetés tilalmát, sőt a 2. cikk 1. pontja egyenesen arról rendelkezett, hogy a halálbüntetés alkalmazható büntetési nem: „senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg”. 1983-ban ugyanakkor Strasbourgban elfogadták „a halálbüntetés eltörléséről” szóló Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvet, mely 1. cikkében leszögezte: „A halálbüntetést el kell törölni. Senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni, sem kivégezni.” A 2. cikk azonban e rendelkezést némileg relativizálta, amennyiben hozzátette, hogy „egy állam törvényhozása rendelkezhet halálbüntetésről háború idején vagy háború közvetlen veszélye idején; a halálbüntetést ez esetben is csak e törvényhozás által megszabott esetekben és előírt rendelkezéseknek megfelelően lehet alkalmazni”. A jegyzőkönyv az első öt ratifikációt követően, 1985-ben lépett hatályba, és a következő évtizedekben ahhoz sorra csatlakoztak az európai országok.<sup>18</sup> Magyarország ugyanakkor az alapegyezményhez és a Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvhöz is csak a halálbüntetés határozatot követően csatlakozott.

Az egyetlen egyezmény, mely 1990-ben a halálbüntetésről magáról rendelkezett (még kifejezetten megengedő módon), és amelynek Magyarország a halálbüntetés határozat meghozatalakor már a részese volt, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Egyezségokmány). Ezt 1966-ban fogadták el az ENSZ keretében, 1976-ban lépett hatályba, Magyarország pedig azt az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel ratifikálta. Az Egyezségokmány eredeti szövegében kimondja: „Minden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. E jogot a törvénynek védelmeznie kell. Senkit sem lehet életétől önkényesen megfosztani.” (6. cikk 1. pont). A 2. pont azonban rögtön hozzáteszi: „Olyan országokban, amelyekben a halálbüntetést nem törölték el, csak a bűncselekmény elkövetése idején hatályos törvényben meghatározott legsúlyosabb bűncselekményekért lehet kiszabni halálbüntetést, és az nem állhat ellentétben az Egyezségokmány rendelkezéseivel, sem a népirtás bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezménnyel. E büntetést csak az illetékes bíróság által hozott jogerős ítélet alapján lehet végrehajtani.” A 4. és 5. pont kimondja továbbá: „Bármely halálra ítéltnek joga van kegyelmet vagy a büntetés megváltoztatását kérni. Közkegyelmet vagy egyéni kegyelmet minden esetben lehet adni, illetve a halálbüntetést minden esetben meg lehet változtatni.” „Halálbüntetést nem lehet kiszabni a 18. életévüket be nem töltött személyek által elkövetett bűncselekmények miatt, és azt terhes nőknél nem lehet végrehajtani.” Az Egyezségokmány eredeti szabályozása tehát csak az élettől való önkényes megfosztást tilalmazta, kifejezetten lehetővé téve a halálbüntetés alkalmazását olyan

<sup>18</sup> Ma már – Oroszország kivételével – tagja az Európa Tanács minden részes állama.



országokban, amelyek azt még nem törölték el, pusztán a halálbüntetés kiszabására és végrehajtására vonatkozó néhány garanciális előírást megfogalmazva. Igaz, hogy a 6. cikk 2. pontja ezt a lehetőséget csak a „legsúlyosabb bűncselekményekre” korlátozta, de minden ENSZ-tagállam maga dönthette el (és döntheti el mind a mai napig), hogy pontosan melyek is ezek a bűncselekmények.

### 3. INDÍTVÁNY

Az 1989 elején a halálbüntetés eltörlésének célját zászlajára tűzve megalakult Halálbüntetést Ellenzők Ligája (Habel) nevében – közvetlenül az AB működésének elindulását követően, 1990 januárjában – Horváth Tibor büntetőjogász professzor, a Habel elnöke indítványt nyújtott be az Alkotmánybíróságnak a halálbüntetésre vonatkozó jogi normák alkotmányellenessé nyilvánítására és megsemmisítésére. A kérelem maga nem volt egy egész oldal sem, az ahhoz csatolt tanulmány azonban, amely bemutatta az abolicionizmus történetét, valamint amely vázolta a halálbüntetés ellen szóló jogi, erkölcsi és praktikus érveket, mintegy hetven oldalt tett ki.<sup>19</sup>

Az 1990. január 17-i keltezéssel ellátott beadvány szövege a következő volt:<sup>20</sup> „Tisztelt Alkotmánybíróság! A Halálbüntetést Ellenzők Ligája nevében alkotmányjogi panaszt jelentek be a halálbüntetést elrendelő büntető törvények ellen és kérem e törvények alkotmányellenességének utólagos kimondását. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy »[a] Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz«, illetve »[s]enkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni.«<sup>21</sup> A Liga álláspontja szerint a hatályos büntetőtörvényeknek a halálbüntetéssel kapcsolatos rendelkezései ellentétben állnak az Alkotmány fent idézett rendelkezéseivel, sértik az emberi jogokat. A halálbüntetés mint a *jus talionis* elvének maradványa etikailag nem igazolható, összeférhetetlen az emberi jogokkal, jövátehetetlen és visszafordíthatatlan, illetve a halálbüntetéssel fenyegetett súlyos bűncselekmények megelőzésére vagy azoktól elrettentésre alkalmatlan és célszerűtlen büntetési eszköz. A halálbüntetés helyett a társadalom védelmét bármely bűncselekmény vonatkozásban az életfogytig tartó vagy hosszútartamú határozott – húsz vagy huszonöt éves – szabadságvesztés kielégítően szolgálja. A Liga álláspontjának részletes indokolását a mellékelt szakvélemény tartalmazza.”

Az alkotmányellenessé nyilvánítást megalapozó érvek tehát nagyobbrészt erkölcsi és pragmatikus, kisebb részt büntetőjogi érvek voltak, az alkotmányjogi érvelés

<sup>19</sup> Teljes szövegét lásd HORVÁTH Tibor (szerk.): *A halálbüntetés megszüntetése Magyarországon. Dokumentumgyűjtemény* (Miskolc: Halálbüntetést Ellenzők Ligája 1991) 17–68.

<sup>20</sup> Lásd HORVÁTH (19. l.) 15.

<sup>21</sup> Ez utóbbit valójában az 54. § (2) bekezdése mondja ki.

az alkotmányi rendelkezések megnevezésére korlátozódott. Az indítvány továbbá nem nevezte meg tételesen a megsemmisítendő jogszabályi rendelkezéseket sem. A kérelem azonban ettől függetlenül kellően határozott volt, mely alkalmat adott az Alkotmánybíróságnak állást foglalni abban a kérdésben, hogy összeegyeztethető-e az Alkotmánnyal a halálbüntetés. Ezt végül a testület (közvetlen egyéni érintettség hiányában) nem az indítvány szerinti alkotmányjogi panasz-eljárásban, hanem – három szakértő véleményének<sup>22</sup> és az igazságügyi miniszter állásfoglalásának<sup>23</sup> kikérését, valamint a miniszter képviselője,<sup>24</sup> a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész<sup>25</sup> (továbbá az indítványozó) meghallgatását követően – utólagos absztrakt normakontroll-eljárásban tette meg.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> A három szakértő közül Földvári József a halálbüntetés alkotmányosságának vagy alkotmányellenességének kérdésében nem foglalt állást, pusztán büntetőjogi oldalról közelítette meg a problémát. Ennek során kifejtette, hogy ugyan a halálbüntetés sem speciálpreventív szempontból nem elfogadható, sem generálpreventíve nem indokolható, mégis e büntetési nem fenntartásának mérlegelése alapvetően jogalkotói (politikai) kérdés. Korinek László a halálbüntetés elrettentő-visszatartó hatását elemezte kriminálstatisztikai módszerekkel, és arra a következtetésre jutott, hogy a halálbüntetés alapvetően nem a bűnözésre, hanem a lakossági bűnözési attitűdrendszerre (félelem, bosszúvágy) van hatással. A halálbüntetésnek tehát Korinek szerint megelőző-elrettentő funkciója nincs, csak a társadalmat megnyugtató, illetve az emberek igazságérzetét kielégítő funkcióval bír. Sajó András minden szempontból a halálbüntetés ellen foglalt állást. Szerinte az számos ok miatt önkényes; lehetővé teszi a végzetes bírói tévedést; végrehajtása szükségképpen kegyetlen; politikai célokra is felhasználható; a kivégzésre várakozás az elítélt hozzátartozóinak is szenvedést jelent. Sajó továbbá azért is alkotmányellenesnek tartotta a halálbüntetést, mert annak alkalmazása sérti az emberi méltóságot, mivel a kivégzés során az embert pusztá tárgyként kezelik. Végül a halálbüntetés ellenkezik a jogállam büntetési céljával, illetve a büntetési cél jogállami követelményeivel is, amelyek kimondják, hogy a büntetési célokat a lehető legkisebb jogsérelemmel kell megvalósítani.

<sup>23</sup> Az igazságügyi miniszter, Kulcsár Kálmán 1990 márciusában készítette el állásfoglalását, mely szerint a halálbüntetés szükségtelen, erkölcsi alapon nem indokolható, illetve a büntetőjog speciális és generális prevenciók céljának szolgálatára alkalmatlan büntetés, így alkotmányellenes.

<sup>24</sup> Az 1990. októberi nyilvános teljes ülés idején az igazságügyi-miniszter már nem a véleményt elkészítő Kulcsár Kálmán volt, hanem Balsai István. A miniszter képviselője ugyanakkor az ülésen fenntartotta a korábbi igazságügyi-miniszteri állásfoglalást, tartalmában egyetértve azzal.

<sup>25</sup> Solt Pál, a Legfelsőbb Bíróság elnöke úgy vélekedett, hogy a halálbüntetés általában és a jelen történelmi szituációban Magyarországon is mind jogi, mind erkölcsi szempontból igazolhatatlan szankciónem, tehát alkotmányellenes. Györgyi Kálmán legfőbb ügyész pedig egyrészt kinyilvánította, hogy ő személy szerint az abolíció híve, másrészt azonban felhívta arra is a figyelmet, hogy – a beadvány kérésével ellentétben – önmagában az 54. § (1) bekezdése alapján nem lehet kimondani a halálbüntetés alkotmányellenességét, mivel az a nem önkényes életelvétel lehetőségét még nem zárja ki, hanem az alkotmányellenesség megállapításához azt, valamint a 8. § (2) bekezdését és az 54. § (2) bekezdését egymásra vonatkoztatva kell értelmezni, csak így lehet ugyanis kizárni azt, hogy az 54. § (1) bekezdésében említett „önkényes” jelző ne implikálhassa a halálbüntetés megengedettségét.

<sup>26</sup> Az első, Ádám Antal előadó alkotmánybíró által elkészített tervezet tárgyalására 1990. október 3-án, a második tervezet tárgyalására és a szavazásra pedig (melyen a második tervezetet 9:1 arányban elfogadták, és döntöttek a külvéleményen túl a – most először alkalmazott – párhuzamos vélemények csatolásának lehetőségéről) október 15-én került sor. A nyilvános teljes ülést csak ezt követően, már a végeredmény ismeretében, 1990. október 24-én tartották meg, és a határozat ünnepélyes nyilvános kihirdetésére is ekkor, az ülést követően került sor. (A határozat ellenben a megjelölésének dátumát, vagyis az október 31-i keltezését a *Magyar Közlönyben* történő megjelenés időpontjára tekintettel kapta.)



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

Az AB megállapította, hogy a halálbüntetés alkotmányellenes és *ex nunc* hatály-lyal megsemmisítette a halálbüntetésre vonatkozó összes, a határozathozatal idő-pontjában hatályos büntető anyagi jogi, büntető eljárásjogi és büntetés-végrehaj-tási rendelkezést.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Magyarországon az élethez és az emberi méltósághoz való jog – állampolgárságra tekintet nélkül – minden embernek veleszületett, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető joga. Mivel alapvető jog lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhat-ja, az élethez és az emberi méltósághoz való jog pedig alapvető jog, ezért az állam-nak az élethez és a méltósághoz való jog tiszteletben tartására és védelmezésére vonatkozó kötelessége alkotmányosan nem engedi meg a halálbüntetés fenntartását és alkalmazását [Alkotmány 8. § (1), (2) és (4) bekezdés, 54. § (1) bekezdés].**

A halálbüntetés alkotmányellenességének megállapításához az Alkotmány 8. és 54. §-ainak együttes, egymásra tekintettel történő értelmezése volt szükséges. A 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védel-me az állam elsődrendű kötelessége”. E rendelkezés „az ember” alapvető jogait tehát nem az állam által adottnak, hanem az emberi minőséggel eleve együtt járó ténye-zőnek tekinti, melyet az állam így csak elismerhet és védelemben részesíthet, de nem sérthet meg, mert ezek felett nem rendelkezik. Ennek normatív következmé-nyeit a 8. § (2) bekezdése konkretizálja, eszerint „[a] Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”. Azt, hogy mik minő-sülnek ilyen alapvető jognak, az Alkotmány 8. § (4) bekezdése definiálja: ezek azok a jogok, melyeket még rendkívüli jogrend idején sem lehet sem felfüggeszteni, sem korlátozni, azaz amelyek teljes mértékben ki vannak véve az állam rendelkezése alól. E (dogmatikai jogi fogalommal: „abszolút”) jogok közé tartozik az 54. § (1) [valamint annak (2)] bekezdése is, vagyis az élethez és az emberi méltósághoz való jogot az Alkotmány alapvető jognak tekinti, mely tehát az előbbieik alapján sem-milyen körülmények között (még rendkívüli jogrend idején sem) függeszthető fel vagy korlátozható. Az *a fortiori* joglogikai formulája értelmében, ha egy jog még rendkívüli jogrend idején sem függeszthető fel vagy korlátozható, akkor ez nor-mál jogrend idején sem tehető meg. Ugyancsak e formula alapján, ha a korlátozás tilos, akkor a teljes megfosztás szintén tilos kell, hogy legyen. Mindezek alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jogtól történő önkényes megfosztás tilos.

Bár a „nem önkényes megfosztás” alkotmányosan lehetséges, a halálbüntetés nem tartozik ebbe a körbe a következők okán. Az 54. § (1) bekezdése önmagában még nem eredményezné a halálbüntetés alkotmányellenességét, mivel lehetővé teszi a nem önkényes megfosztást, a 8. § (2) bekezdése azonban kizárja azt az értelmezést, miszerint a halálbüntetés – nem önkényes életelvételként – alkotmányos lenne (ABH 1990, 89, 92.). Mivel az élethez való jog – a fentiekben bemutatottak szerint – az Alkotmány 8. § (4) bekezdése értelmében alapvető jog, amelynek gyakorlása rendkívüli jogrend idején sem függeszthető fel vagy korlátozható, és mivel ha a korlátozás tilos, a teljes megfosztás is tilos kell, hogy legyen, ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdése – figyelemmel a 8. § (4) bekezdésére – az élethez és az emberi méltósághoz való jogot egyértelműen korlátozhatatlannak tekintti. Vagyis a 8. § – önmagában értelmezve – lehetetlenné tenné minden élettől való megfosztást, az 54. § pedig – szintén önmagában értelmezve – csak az önkényes életelvételt tekinti alkotmányellenesnek. Az AB explicit módon nem mondja ki, de egyértelműen utal rá, hogy két, egymásnak látszólag ellentmondó rendelkezés kollíziójának feloldásakor (így annak eldöntésekor is, hogy a halálbüntetés ügyében a 8. vagy az 54. § az „erősebb” jog, melynek fényében a másikat értelmezni kell) az időben újabb jogi norma az irányadó. Mivel pedig az 54. § akkor hatályos szövegét az 1989. évi XXXI. törvény, a 8. § szövegét pedig az 1990. évi XL. törvény állapította meg, így az utóbbit kell alkalmazni.

Mindezek alapján az AB megfogalmazása szerint „a Btk.-nak [...] a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg. Ezért megállapította alkotmányellenességüket és megsemmisítette ezeket (ABH 1990, 89, 92.).”

#### **4.2. ELVI TÉTEL 2.**

**Az emberi élet és az emberi méltóság olyan, a jog előtti értékek, melyek csak egymással egységben értelmezhetők: az egyik feltételezi a másikat. Ezeknek a jog számára érinthetetlen értékeknek a védelmét a tételes alkotmányjog szintjén az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog biztosítja, mely jogok szintén nem állhatnak fenn egymástól függetlenül. Ez az „emberi élethez és méltósághoz való jog” tehát egységes, oszthatatlan, egyszersmind korlátozhatatlan, és mint ilyen felette áll minden más alkotmányos jognak, amelyeknek egyben eredője és nélkülözhetetlen meghatározója is [Alkotmány 8. § (1), (2) és (4) bekezdés, 54. § (1) bekezdés].**

Az AB az ún. oszthatatlansági doktrínát mindössze két mondatban fogalmazta meg, azt sem a határozat szoros értelemben vett tartalmi indokolása körében, hanem az egyéb megjegyzések keretében. E tétel szó szerint a következőképpen hangzik: „Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele (ABH 1990, 89, 93.)” A tétel tartalmi kibontása így részint a párhuzamos véleményekre (különösen Sólyom László párhuzamos véleményére), részint a doktrínát alkalmazó későbbi alkotmánybíró-sági határozatokra (különösen az első abortuszhatározatra) maradt. Ezekből nagyjából a következő konszenzusos álláspont rajzolódik ki.

Sólyom Lászlónak a halálbüntetés határozathoz fűzött párhuzamos véleménye, ahogy azt említettük, több tekintetben is a rendkívül tömör határozat tartalmi kibontását és elvi igazolását adja, melyre maga a testület és a jogirodalom is ekként tekintett, ezért e vélemény elemzése e helyütt, a határozat tartalmi indokainak kifejtése körében szükséges. E párhuzamos vélemény szerint az élethez való jogot azért lehet csak a méltósághoz való joggal egységben szemlélni, mert a méltóság különbözteti meg az emberek életét az állatokétól. Amíg az állatoknak nincsen méltóságuk, és ezért az egyes állatok élete önmagában nem védendő érték, addig az emberek rendelkeznek méltósággal, és ez az, ami miatt az emberi élet nem pusztán önmagában (az emberi élet mint érték), hanem minden egyes ember élete külön-külön (mint individuális, egyszeri és megismételhetetlen élet) védendő, mégpedig függetlenül az adott személy minden egyéb tulajdonságától (életképesség, mentális állapot, érzőképeség, öntudat, erkölcs stb.) vagy tettétől (pl. bűncselekmények elkövetésétől). Az emberek élete tehát a méltóság által védendő egyénileg, illetve az emberek a méltóság megléte miatt rendelkeznek az individuális élethez való joggal, azaz az embereknek (méltóságuk miatt) alanyi joguk van az élethez. Mivel minden ember méltósága teljes és teljességében egyenlő, ezért minden embernek egyformán sérthetetlen és elidegeníthetetlen joga van az élethez, mely jogot (a fogalmilag méltósággal rendelkező ember élethez való jogát, vagyis az emberi élethez és méltósághoz való egységes, oszthatatlan és korlátozhatatlan jogot) az állam nem sértheti meg.

Az oszthatatlansági téziszől és abból, hogy e jog az összes többi alapjog „forrása és feltétele”, illetve maga az élet és a méltóság „minden mást megelőző legnagyobb érték”, következik, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog felette áll bármilyen más jognak, így bármely jog tartalmára befolyással bír, és végső soron önmagában döntési alapul szolgál olyan esetekben, amikor az egyéb alkotmányos jogok nem adnak eligazítást egy jogszabály alkotmányossága kapcsán. Ennek konzekvenciáit szintén Sólyom László vitte végig, aki – a halálbüntetés határozathoz fűzött párhuzamos véleményében – megfogalmazta az ún. „láthatatlan alkotmány” koncepcióját. Bár e fogalom (egyetlen kivétellel) soha, egyetlen határozat főszövegében (sem a rendelkező részben, sem az indokolásban) nem szerepelt, a magyar

alkotmánybíráskodás első másfél évtizedének esetjogára kimutatható módon erőteljes hatást gyakorolt.<sup>27</sup> Az eredeti megfogalmazás szerint: „Az Alkotmánybíró-ságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot,<sup>28</sup> amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.”<sup>29</sup>

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A HALÁLBÜNTETÉS ALKOTMÁNYELLENESSÉGE DEONTOLOGIKUS ÉS UTILITARISTA FELFOGÁSÁNAK ÖSSZECSAPÁSA A PÁRHUZAMOS VÉLEMÉNYEKBE

A halálbüntetés határozat egyik kulcskérdése az volt, hogy a halálbüntetés alkotmányellenességének megállapítására milyen alapon kerüljön sor. Abban a testület tagjai között nem volt vita, hogy a halálbüntetés helytelen büntetési nem (még a 9:1 arányban elfogadott határozathoz egyetlen alkotmánybíróként különvéleményt fűző Schmidt Péter is csak azért nem fogadta el a határozatot, mert véleménye szerint az Alkotmány 8. és 54. §-a közötti ellentmondás feloldására nem az Alkotmánybíró-ságnak, hanem az Országgyűlésnek van joga, amely jogkört az AB erre vonatkozó hatáskör hiányában nem veheti át), abban azonban már éles különbség mutatkozott, hogy az alkotmányellenesség megállapítása erkölcsi-elvi, azaz deontologikus, avagy pragmatikus-gyakorlati, azaz utilitarista okok (a gyakorlati szükségtelenség, a büntetési célokkal való össze nem férhetőség) miatt történjen-e meg.

<sup>27</sup> A „láthatatlan alkotmány” kifejezés kizárólag a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat indokolásában szerepelt (ez volt tehát az egyetlen eset, amikor egy határozat főszövegében fordult elő). Emellett a különvéleményekben, illetve párhuzamos indokolásokban (vagy korábbi nevén párhuzamos véleményekben) is mindössze tizennégszer merült fel [23/1990. (X. 31.) AB határozat; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; 1132/D/2007. AB határozat; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat; 32/2013. (XI. 22.) AB határozat; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat; 8/2014. (III. 20.) AB határozat; 28/2015. (IX. 24.) AB határozat; 3095/2016. (V. 12.) AB végzés; 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat; 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat; 29/2019. (XI. 4.) AB határozat; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat]. Ezek közül az első az eredeti megfogalmazás volt, a második Szabó András és Zlinszky János (első abortuszdöntéshez fűzött) párhuzamos véleménye, az összes többi pedig Pokol Bélának a „láthatatlan alkotmány” koncepciójával szemben megfogalmazott kritikája. Emellett Stumpf István használta egyszer a „láthatatlan Alaptörvény” kifejezést, arra utalva, hogy az Alaptörvény szövegének a sérelmét a testületnek el kellene kerülnie [22/2016. (XII. 5.) AB határozat].

<sup>28</sup> Helyesen: „alkosson”.

<sup>29</sup> ABH 1990, 89, 97–98.

A párhuzamos véleményt jegyző alkotmánybírók jelentős része<sup>30</sup> az alapjogi-elvi igazolás mellett, míg egy alkotmánybíró a büntetőjogi szempontú, haszonelvű megközelítés mellett tört lándzsát.<sup>31</sup>

Sólyom László szerint – mint azt korábban bemutattuk – az élet és az emberi méltóság nem választható el egymástól: az emberi élet az emberi individuumot megillető, őt attól meg nem fosztható méltóság miatt sérthetetlen. Mivel a méltóság „oszthatatlan és redukálhatatlan”, ezért minden embert teljes mértékben megillet, az élet elvétele pedig nemcsak korlátozza az ember méltóságát, hanem attól, illetve az ezt biztosító jogtól teljesen megfosztja az egyént, ezért az élet állami elvétele szükségképpen alkotmányellenes. Az élethez és emberi méltósághoz való jog eleve, fogalmilag korlátozhatatlan. A két, csak egységben értelmezhető jog e felfogása biztosítja azt, hogy „az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá” (ABH 1990, 88, 103.).

Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön abból indultak ki, hogy az emberi élet és az emberi méltóság nem egyszerűen (alap)jogok, hanem „a jog forrásai”, „jogon kívüli értékek”, így fogalmilag sérthetetlenek és elidegeníthetetlenek. A jog szerepe kimerül abban, hogy ezeket elismerje, és gondoskodjon védelmükről. Az állam számára tehát e szféra érinthetetlen, így a halálbüntetés, mely a legfőbb emberi értékeket sérti, szükségképpen alkotmányellenes.

Szabó András már kifejezetten és részletesen foglalkozik a büntetési célokkal és a halálbüntetés e célok megvalósításában betöltött szerepével, de arra jut, hogy azoknak a kérdés alkotmányos megítélése szempontjából nincs jelentősége. Szerinte a halálbüntetés nem azért alkotmányellenes, mert nem tesz eleget a büntetőjogi megelőzés kívánalmainak, mivel nem is kell annak eleget tennie: a büntetés célja nem az elkövető újabb bűncselekményének vagy általában a bűnözésnek a megakadályozása. „A büntetés célja önmagában van: a jogépség nyilvános deklarálásában, a célra nem tekintő megtorlásban” (ABH 1990, 88, 110.). Ez a megtorlás azonban csak arányos lehet, mert csak az arányos büntetés felel meg az alkotmányos büntetőjog követelményeinek. A halálbüntetés semmilyen bűncselekményhez képest nem lehet arányos, mert semmilyen bűn nem érdemli meg az élet elvételét; a halálbüntetés nem lehet a jog által alkalmazható „jogépségi büntetés”, ezért az alkotmányellenes.

Ezzel szemben markáns utilitarista álláspontot foglalt el Zlinszky János, aki szerint csak olyan büntetés lehet alkotmányos, amely a büntetés céljait szolgálni képes, mégpedig kevesebb kár okozásával, mint amennyivel a tett elkövetése jár. A halálbüntetés azért alkotmányellenes, mert bizonyos bűncselekmények elkövetőire semmilyen esetben sincs visszatartó hatása, más esetekben pedig e hatás tudományosan nem igazolható. Visszatartó hatása ez utóbbi esetben is csak akkor lenne a halálbüntetésnek, ha a büntetés biztosan bekövetkezne, jelenleg azonban (és a

<sup>30</sup> Sólyom László, Szabó András, valamint a közös párhuzamos véleményt író Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók.

<sup>31</sup> Zlinszky János alkotmánybíró.

bűnüldözés generális jellegzetességei miatt általában) a büntetőjogi felelősségre vonás gyakran elmarad. Emiatt a halálbüntetés általános visszatartó hatása nem igazolható. Bár az egyéni bűnisméltés veszélyét e büntetési nem alkalmazása valóban képes lehet megakadályozni, ám arra a halálbüntetésnél enyhébb szankciók is képesek, így a halálbüntetés a speciális prevenciók céllal sem igazolható. További pragmatikus veszélye a halálbüntetésnek, hogy eltereli a társadalom figyelmét a bűnözéshez vezető okok feltárásának és a bűncselekmények megelőzésének a fontosságáról, így lényegében kontraproduktív, mert „leplezi a valóban szükséges állami akciók elmaradását” (ABH 1990, 88, 113.).

Összességében a halálbüntetés alkotmányellenességének deontologikus igazolási kísérletei meggyőzőbbnek látszanak, mivel a büntetőjogi értékelés az (Alkotmány szintje alatti) tételes jog hatékonyságából, illetve annak hiányából indul ki, mely azonban erősen szituatív (és még a büntetőjog szempontjából is relatív) jellegű. Ezzel szemben az emberi mivoltot meghatározó alapvető morális jellemzők feltárása, és az ezek védelmére hivatott jogok elvi-erkölcsi megalapozása – még akkor is, ha ezek morális megítélése adott esetben koronként változhat<sup>32</sup> – viszonylag stabilnak tekinthető, de legalábbis nem függ az alkotmányjogi értékeléstől független hatékonysági-pragmatikus szempontoktól. Végül nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezését megalapozó alapjogi érvelést kellett adnia, vagyis elvi (dworkini meghatározással: konstitutív)<sup>33</sup> igazolásra (és nem instrumentális vagy konzekvencialista igazolásra) volt szüksége a halálbüntetés alkotmányosságának megítéléséhez.

## 5.2. AZ ÖNKÉNYESSÉG ÉRTÉKELESE

A halálbüntetés határozat egyik sarkalatos vitapontja az élettől és emberi méltóságtól való megfosztás tilalma önkényességének értelmezése volt. E vonatkozásban két markáns álláspont ütközött egymással: az egyik szerint az élettől (és az emberi méltóságtól) való megfosztás szükségképpen, *ab ovo* önkényes, a másik szerint vannak nem önkényes esetek, ám a halálbüntetés nem tartozik ez utóbbiak (tehát a tilalom alóli kivételek) körébe. Az első álláspont meghatározó képviselője Sólyom László volt. Sólyom Lászlónak a halálbüntetés határozathoz írt párhuzamos véleményében található nézete szerint „az élethez és méltósághoz való jogtól megfosztás fogalmilag önkényes”.<sup>34</sup> Ez az élettől való minden megfosztásra érten-

<sup>32</sup> Sólyom László a halálbüntetés határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában maga fogalmazta meg a következőket: „az Alkotmánybíróság döntése tudatosan szubjektív és történelmileg kötött: még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság abszolút értékeket deklarál, ezek saját korának szóló értelmét fedi fel; s ítélete pl. a halálbüntetés vagy abortusz kérdésében elvileg sem támaszthat igényt örök érvényre”. ABH 1990, 88, 99.

<sup>33</sup> Ronald DWORGIN: *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution* (Oxford–New York: Oxford University Press 1996) 201.

<sup>34</sup> ABH 1990, 88, 99.

dő, így a jogos védelemre, a végszükségre vagy az előjáró parancsára megvalósított életelvételekre is. Súlyom szerint e két utóbbi esetet is a jogos védelem analógiájaként lehet felfogni, ezért párhuzamos véleményében konkrétan csak a jogos védelmet elemzi, és ez alapján kísérli meg egyrészt igazolni azt, hogy az élet mindenfajta elvétele önkényes, ugyanakkor megmagyarázni azt is, hogy a más életét ily módon kioltó személy mégis miért nem büntethető. Szerinte az élet elvétele önkényessége ellenére azért nem lehet a jogos védelmi helyzetben cselekvő és támadója életét kioltó személyt jogilag felelősségre vonni, mert az a szituáció, amelyben életek közötti választásról van szó, „jogon kívüli”, azaz ilyenkor a természeti állapot tér vissza, a jog pedig csak ennek a természeti állapotnak, vagyis a jogos védelmi helyzetnek a meglétét vizsgálja, illetve ennek csak az időbeli határait (kezdetét és végét), valamint fennállásának egyéb feltételeit jelöli ki. „A választási helyzet megszűntével lép be újra a jog, amely azonban csak kompetenciája határait, vagyis a »jogos védelmi helyzet« feltételeinek meglétét vizsgálja, s ami ott történt, nem értékeli.” (ABH 1990, 88, 108.). Összességében azonban önmagában az, hogy törvény rendel el az élet elvételét vagy adja meg erre a lehetőséget, semmiképpen nem teszi az ilyen szabályozást nem-önkényessé, vagyis annak alkotmányellenessége (avagy az ilyen szituáció jogon kívülisége) szerinte feltétlenül megállapítható.

A másik markáns (és később meghatározóvá vált) álláspont szerint az élettől (és a méltóságtól) való megfosztásnak vannak nem önkényes esetei is. Lábady Tamás és Tersztyánszky Ödön például úgy érvelnek, hogy a halálbüntetés ugyan nem tartozik ezek közé, mert a halálbüntetés az embert megillető élethez és emberi méltósághoz való jogot, illetve az azok alapjául szolgáló legvégső értékeket önkényesen átrendezné, és ez alkotmányosan nem lehetséges, ugyanakkor szerintük „nem állítható, hogy az élettől való minden megfosztás fogalmilag jogtalan, azaz önkényes” (ABH 1990, 88, 96.). Ilyen például a jogos védelem szituációja, de ilyen lehet más helyzetek, így a különböző emberek élete és méltósága közti egyéb választások jogi szabályozása is. Szabó András szerint a halálbüntetés maga sem eleve önkényes, hiszen arról törvény rendelkezik. Az önkényesség csak az Alkotmány 8. §-a alapján, az alapvető jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmáról szóló rendelkezés Alkotmányba foglalását követő időszakra állapítható meg, de nem fogalmilag, hanem eleve az. Hasonló végkövetkeztetésre jut (lényegesen eltérő kiindulópontból) Zlinszky János is. Szerinte a halálbüntetés önkényessége pusztán azért állapítható meg, mert e büntetési nem a törvényi célokat nem képes megvalósítani. Schmidt Péter különvéleményében (a halálbüntetés határozathoz fűzött egyetlen különvéleményben) ennél is továbbmegy: ő úgy gondolja, hogy a halálbüntetés sem számít fogalmilag önkényes életelvételeknek, e szankció pusztán egyéb szempontok miatt nem lenne alkalmazható, de ennek megállapítása kívül esik az AB hatáskörén.

Az önkényesség értelmezésének súlyomi felfogása véleményünk szerint több ok miatt sem helytálló.



Értelmezési alapelv, hogy egy normaszövegben nincs jelentőség nélküli szó. Ha minden, az élettől és méltóságtól történő megfosztás eleve, fogalmilag önkényes lenne, akkor e szó Alkotmányba szövegezésére semmi szükség nem lett volna, elég lett volna annyit írni, hogy e jogoktól senkit nem lehet megfosztani – amely tilalom így minden körülmények között érvényesülne. Az önkényesség kitétele azonban ott van, annak tehát oka van. A szövegből így *a contrario* az következik, hogy kell legyen a megfosztásnak nem önkényes esetköre is.

További problémák merülnek fel a fogalmi önkényesség kapcsán a halálbüntetésen kívüli szituációk (így a Sólyom László által elemzett jogos védelmi helyzet) jogi értékelése (pontosabban a jogi értékelés – természeti állapot miatti – lehetetlensége) vonatkozásában.

Mindenekelőtt egy szituáció, amely egy jogállamban (azaz egy jog által uralt államban) zajlik le, vagy jogos, vagy jogtalan. Jogállami alapelv, hogy amit jogszabály kifejezetten (vagy pontos rendelkezéssel, vagy generálklauzulával) nem tilt, azt szabad. A tilalmat rögzíteni kell, a lehetőséget nem (bár természetesen lehetséges).<sup>35</sup> Ellenkező esetben bármely cselekedet vagy tevékenység jogszerűségéhez e magatartás kifejezett (megengedő jellegű) jogszabályba foglalása lenne szükséges, ami a jogrendszer egésze működésének ellehetetlenüléséhez vezetne. A sem nem jogos, sem nem jogtalan „harmadik állapot” tehát olyan abszurd elméleti és gyakorlati következményekkel járna, amelyek miatt azt el kell vetni, vele együtt pedig el kell vetni a jogállami keretek között megvalósulható „sem nem jogos, sem nem jogtalan” természeti állapot elgondolását is. De ezen kívül is: ha a jogalkotó rögzíti azokat a kereteket, amelyeken belül nem kíván szabályozó hatalmával élni, akkor ezzel a kereteken belüli időintervallumot is szükségképpen jogivá teszi. Ha a törvényhozó kimondja, hogy egy meghatározott cselekményt egy bizonyos időpont előtt és egy bizonyos időpont után (azaz a jogos védelmi helyzet feltételeinek fennforgásán kívül) jogellenesnek tart, akkor ebből *a contrario* következik, hogy ezen időpontok között viszont nem tartja annak.

Amennyiben a jogos védelmi szituáció valóban „jogon kívüli” lenne, azt nem lehetne az önkényesség tételes jogi (alkotmánybeli) fogalmával, illetve kritériumával jellemezni, mint ahogy ezt az itt elemzett párhuzamos indokolás teszi. Ha tehát az életelvétel a „természeti állapotban” nem lehet jogos (sem jogtalan), csak a jogtól független, akkor nem lehet „önkényes” sem, hiszen az „önkényesség” kritériumát a (természeti állapotban nem létező) tételes jog (az Alkotmány) mondja ki.

Továbbá ha igaz lenne, hogy a jogos védelmi helyzet „jogon kívüli”, azaz a természeti állapot áll fenn, akkor nem lehetne elítélni a támadót sem, hiszen a természeti állapot lényege, hogy az „erősebb győz” elve érvényesül. Ha pedig ez így van (így lenne), akkor őt a jog szerint utóbb megbüntetni sem lehetne, mivel amit tett, az kívül esett a jogon, márpedig ma mint jogellenesen cselekvő büntethető és bün-

<sup>35</sup> Természetesen a megengedett magatartásokat is lehet törvényileg rögzíteni, mint ahogy ilyenre gyakran sor is kerül, ám ez a jogszabályba foglalás nem feltétele az ilyen magatartás jogosságának.



tetendő. Az pedig nyilvánvalóan nem lehetséges, hogy ugyanazon szituáció egyszerre legyen jogellenes (vagyis jogon belüli – a támadó vonatkozásában) és jogon kívüli (a védekező vonatkozásában).

Végül pedig semmiképpen sem lehet jogon kívüli az, amit a hatályos jog szabályoz. A „jogos védelemről” a határozat meghozatalakor is a(z akkor hatályos) Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) rendelkezett, és ma is a (ma hatályos) Btk. (2012. évi C. törvény) rendelkezik róla. Márpedig ha a Btk.-t a jogrendszer részének tekintjük, akkor az általa szabályozott szituáció sem lehet jogon kívüli.

### 5.3. A MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG SZEREPE

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a kezdetektől a méltósághoz való jog két különböző funkcióját lehetett elkülöníteni. Beszélhetünk egyrészt 1) a méltósághoz való önálló, az élettől függetlenül felfogott, önmagában álló (alanyi, szubjektív) jogról, másrészt 2) mint az élethez való joggal egységben felfogott, abszolút (oszthatatlan) és (fogalmilag) korlátozhatatlan alapjogról.<sup>36</sup> Az utóbbi funkciójában a méltósághoz való jog nem önálló, hanem az élethez való joggal együtt érvényesül, attól elválaszthatatlan. E funkcióját az emberi élethez és méltósághoz való oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog akként tölti be, hogy az, mint az alkotmányos jogok hierarchiájának élén álló alapjog, az embert nem egyes aspektusai-ban védelmezi, hanem az ember emberi mivoltát, státuszát részesíti védelemben.

Látható tehát, hogy az AB a méltóság fogalmát legalább két – valójában, az 1) felfogás további legalább kétféle használata<sup>37</sup> miatt három – különböző, dogmatikailag eltérő funkcióban használta, így az folyamatosan zavart okozott e fogalom alkotmányos tartalmát illetően. A halálbüntetés határozat méltósághoz való joggal kapcsolatos dogmatikai megoldása (valamint az élethez való jog önkényességének választott értelmezése) egyebek mellett éppen amiatt kritizálható, mert a halálbüntetést alkotmányellenessé nyilvánító döntés e nélkül, vagyis pusztán az alkotmányos személyiségvédelem alapján, az emberi méltóság immanens részét (annak negatív oldalát) képező kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés – az Alkotmány 54. § (2) bekezdésében foglalt – tilalmának felhasználása révén – a 8. § (2) bekezdése és az 54. § (1) bekezdése közti ellentmondás elismerése nélkül – is meghozható lett volna.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Vö. például Tóth Gábor Attila: „Egy nehéz eset: a könnyű halál” *Beszélő* 1996/6–7. 79.

<sup>37</sup> A méltósághoz való, önmagában vett jogból származó nem komparatív (személyiségvédelmi) és komparatív követelmények megkülönböztetéséhez lásd például HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 263–264.

<sup>38</sup> Kis János arra hívja fel a figyelmet, hogy ha van olyan értelmezés, melyben az alkotmányos rendelkezések szoros olvasata nem eredményez ellentmondást, akkor ezt kell figyelembe venni. Ehhez éppen az 54. § (2) bekezdése jelentett volna alapot, mivel a halálbüntetést a nyelvi és logikai értelem megsértése nélkül lehet kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek tartani, amely az Alkotmány szerint tilos. Ez alapján pedig magának az 54. § (1) bekezdésének is lehetett volna olyan értelmet tulaj-

#### 5.4. AZ OSZTHATATLANSÁGI DOKTRÍNA DOGMATIKAI PROBLÉMÁI

Az oszthatatlansági doktrína szerint az emberi élet és az emberi méltóság mint érték, valamint az élethez és az emberi méltósághoz való jog nemcsak az alapjogi értékrend legfelső alapértéke, amelyből bármely más alapjog is levezethető (függetlenül attól, hogy az explicite szerepel-e az Alkotmányban), hanem egymástól elválaszthatatlan, azaz egy és oszthatatlan is. Valójában tehát nem két külön jogról van szó, hanem egyazon jog két, egymást feltételező aspektusáról. Ez az oszthatatlanság végső soron arra szolgál, hogy az ember élete és méltósága (jogilag) feláldozhatatlan legyen, azaz immanens, minden embert jellemző (és jogilag megillető) méltósága okán az élet ne legyen (önkényesen) elvehető, ne legyen egy állami cél elérésének (például a bűnözés csökkentésének) eszköze.<sup>39</sup>

A doktrína az ún. monista emberképből indul ki,<sup>40</sup> mely szerint az ember lelki-szellemi integritása csak a testi integritás által védhető, utóbbi pedig csak az előbbi megléte miatt érdemes védelemre. (Ez az, ami csak az ember sajátossága, és egyetlen más élőlényé sem.) A monista felfogás tehát test és lélek egységét vallja: az ember fizikai és szellemi aspektusai kölcsönösen függenek egymástól, élet és méltóság nem járhat egymás nélkül. Az egyébként számos tekintetben mintát jelentő német alkotmánybíráskodás (és maga a német Grundgesetz), az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) – és az EJEE –, valamint a legtöbb jogrendszer azonban az ún. dualista felfogást vallja magáénak, vagyis elválasztja egymástól az életet és a méltóságot, illetve a jogot az élethez és a méltósághoz. Ennek indoka annak elismerése, hogy e két jog ütközni képes, vagyis előfordulhatnak olyan határhelyzetek, amikor választani kell az élet vagy a méltóság megőrzése között. Ide tartozhat az, amikor a katona, a rendőr vagy a tűzoltó az életét áldozza hazájáért vagy ember-

donítani, amely szerint a halálbüntetés az élettől való önkényes megfosztást tartalmaz (vagyis amely szerint a halálbüntetés e rendelkezést is közvetlenül sérti), és amely szerint e büntetési nem egyúttal a 8. § (2) bekezdése szerinti lényeges tartalom korlátozásának tilalmába is ütközik. (Kis János: *Alkotmányos demokrácia. Régebbi és újabb közelítések* (Budapest: Kalligram 2019) 237–244.) Kis végső konklúziója az, hogy „[h]a a halálbüntetés a kegyetlen, embertelen és megalázó büntetési nemek közé tartozik, ami a nemzetközi alkotmányértelmezési gyakorlatban jól ismert ítélet, akkor a halálbüntetés alkotmányos tilalma az alkotmányszövegnek tulajdonított inkonzisztencia nélkül igazolható.” (Uo. 244.)

<sup>39</sup> Sólyom Lászlónak a halálbüntetés határozathoz fűzött párhuzamos véleménye jól megvilágítja a doktrína tartalmát: „Az egyenlő méltósághoz való jognak az élethez való joggal való egységében kell azt biztosítania, hogy ne lehessen különbözően értékes pusztán életeket jogilag másként kezelni. Nincs az életre méltóbb és méltatlanabb. Az egyenlő méltóság miatt egyaránt érinthetetlen a nyomorék és az erkölcsi szörnyeteg bűnöző élete és méltósága is. Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.” (ABH 1990, 88, 104.)

<sup>40</sup> Sólyom László egy vele készült interjúban úgy fogalmazott, hogy a monista emberkép melletti kiállítás nem az Alkotmányból következő megállapítás volt, hanem tudatos továbbfejlesztés, az Alkotmány szövegétől függetlenül, eleve eldöntött és akart rendelkezés: „Az élethez és a méltósághoz való jog összekapcsolása kifejezetten morális elszánása volt az Alkotmánybírósnak.” Vö. A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybírósnak elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. *Fundamentum* 1997/1. 39.

társaiért, megtevé olyasmit, ami a biztos halált jelenti számára.<sup>41</sup> A dualista megközelítésre épülő jogrendszerekben hasonló határhelyzetek kialakulása ismerhető el egyébeken mellett az eutanázia vagy az asszisztált öngyilkosság szituációjában is.

Az oszthatatlansági doktrínát a jogtudományban nem is elsősorban a halálbüntetéssel kapcsolatos vonatkozások miatt kritizálták, hanem ezen egyéb határhelyzetekben történő alkalmazhatósága, implikációi miatt.

Felvethető kiindulópontként az is, hogy a két jog összeolvasztása szövegellenes: ellenkezik az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szintaktikai értelmezésével, amennyiben az „amelyek” szóban a „k” a többes szám jele, vagyis abban legalább két önálló jogra történő visszautalásról van szó. Mivel a szövegben a legszababban értelmezés szerint is maximum két dolog (élet és emberi méltóság) szerepel, ezért jó érvek szólnak amellett, hogy itt a méltóság önállóan (mint érték, mint tulajdonság) és külön az élet (mint érték, mint tulajdonság) a védelem tárgya. A szövegből kiolvasható jogalkotói szándék – figyelemmel az 1989-es alkotmányozás elsődlegesen német mintájára is, ahol e két jog kétségkívül elkülönül egymástól – egyértelműnek tűnik: a jogalkotó (alkotmányozó) ezeket a jogokat külön jogokként fogalmazta meg. Ugyanakkor van olyan nézet is, miszerint nem a szintaktikai szint számít, hanem a kontextus. Az Alkotmány Kommentárja szerint például „a két jog együttes említéséből az következik, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog egységet alkot”.<sup>42</sup>

Ezenkívül az AB azon megállapítását is sokat vitatták, hogy a méltóság csak (teljes egészében) elvehető (és csak akkor, ha az életet is elveszjük), azt ugyanis – ezen érvelés szerint – korlátozni is lehet. A méltóság nem mindent vagy semmit

<sup>41</sup> A magyar Alkotmánybíróság e problémát sajátosan oldotta meg. A katonai eskü szövegének „életem árán is megvédem” szövegrészét a 46/1994. (X. 21.) AB határozatban azért nem tartotta alkotmányellenesnek, mert a testület szerint itt nem az élet biztos feláldozásáról, hanem csak annak kockázatásáról van szó. A rendőri lőfegyverhasználat alkotmányosságát lényegileg hasonló alapon bírálta el a 9/2004. (III. 30.) AB határozatban (ti. hogy az azért nem korlátozza az élethez való jogot, mert a lőfegyverhasználat esetén pusztán az élet veszélyeztetése történik meg, nem pedig az elfogandó bűnöző életének szándékos és biztos elvétele). Valójában azonban egy olyan bűnöző esetében, aki korábban követett el életellenes cselekményt és a lőfegyverhasználat időpontjában nem készül ilyenre, nincs alkotmányos indok az élethez való jogának korlátozására – akkor sem, ha ezt a korlátozást az Alkotmánybíróság pusztán „kockázatásnak” nevezi. Zakariás Kinga szerint valójában a két fogalom dogmatikai megkülönböztetése lehetséges, és önmagában védhető, ellenben az az oszthatatlansági doktrínával nem fér össze: „Az Alkotmánybíróság többsége az élethez való jog kockáztatásának, veszélyeztetésének az élethez való jog korlátozásától való megkülönböztetésével a korlátozás fogalmát [...] az élet szándékos elvételére szűkítette. Ezzel látszólag az oszthatatlansági doktrína keretein belül maradt, valójában azonban túllépett rajta.” ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 304.

<sup>42</sup> ZAKARIÁS Kinga – SZIRBIK Miklós: „Az élethez és az emberi méltósághoz való jog” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. II. k.* (Budapest: Századvég 2009) 1915. E felfogás gyengéje ugyanakkor, hogy az együttes említésből önmagában nem következik a két jog egysége, például az Alkotmány 59. § (1) bekezdése is több jogot nevez meg egyszerre – „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.” – mégsem mondhatjuk, hogy pusztán az „együttes említés” miatt ezek oszthatatlan egységet alkotnának.

alapon működik, attól nemcsak megfosztani lehet az embert – az élet elvételével (és amíg él, a méltósága teljes marad/na/), hanem a méltóság sérelmének fokozatai lehetnek. Kis János híres példája szerint „sérti az ember méltóságát, ha mint alacsonyabbrendű fajhoz tartozót, kitiltják a magasabbrendűnek deklarált rassz tagjai számára fenntartott helyekről; még jobban sérti a méltóságát, ha az utóbbiak büntetlenül megverhetik, kifoszthatják; ennél is súlyosabb a sérelem, ha az utóbbiak tetszőleges parancsának köteles engedelmeskedni”.<sup>43</sup> „Sőt, nemcsak a méltóságra sérelmes bánásmódok lehetségesek: ezek következtében maga a sértett személy méltóságában degradálódhat (az ember beletörődhet a faji elkülönítésbe, elfogadhatja, hogy a kiváltságos rassz tagjai azt tesznek vele, amit akarnak, magáévá teheti az engedelmeskedési kötelezettséget). S a méltóság degradálásának is fokozatai vannak: kevésbé alázták le azt a személyt, aki csak a faji elkülönülést fogadja el, mint azt, aki az önkényes bántalmazásokba is belenyugszik, vagy még inkább azt, aki minden parancsnak engedelmeskedik. Mindhárom fokozaton belül degradáltabb a méltóságában az a személy, aki nemcsak hogy nem lázad a lealázás ellen, de azonosul degradált állapotával, amire bőségesen van példa.”<sup>44</sup>

A méltóság sérelmének Győrfi Tamás szerint is lehetnek fokozatai, hiszen ha azt csak elvenni lehet (az élet elvételével együtt), de részlegesen sérteni nem, akkor a méltósághoz való jog „nem véd semmilyen durva bánásmóddal szemben”<sup>45</sup> – természetesen az élettől való megfosztást kivéve. Ha pedig – mint Győrfi állítja – „a méltóság megsértésének lehetnek fokozatai, és a méltósághoz való jog korlátozható (lehet korlátozni)”,<sup>46</sup> akkor az oszthatatlansági doktrína első tézise – a méltósághoz való jog megsértése mindig együtt jár az élethez való jog megsértésével – nem helytálló.<sup>47</sup> Győrfi úgy véli, a második tézis – az élethez való jog megsértése mindig együtt jár a méltósághoz való jog megsértésével – sem helytálló, mivel szerinte (például Sólyom László véleményével ellentétben) nem a halál ténye, hanem csak annak valamely módja fosztja meg az embert a méltóságától, azaz vannak a méltóság szempontjából közömbös halálnemek is, például nem érinti azt egy közlekedési baleset – ellentétben pl. egy kivégzéssel.<sup>48</sup> Sándor Judit is emellett érvel: „Az élethez és az emberi méltósághoz való jog sok esetben »versengő« jogosultságként is felfogható. Mi sem bizonyítja jobban ezt, mint hogy a jogi szakirodalom szerint nem jelenti a jogos védelem határának aránytalan túllépését, ha a nemi erőszakkal fenyegetett nő támadója életének kioltásával menekül e veszélyhelyzetből.”<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Kis János: „Az Alkotmánybíróság az élethez való jogról” *Jogtudományi Közlöny* 1992/3–4. 121.

<sup>44</sup> Kis (43. lj.).

<sup>45</sup> Győrfi Tamás: „A tulajdonságok nélküli ember elmélete: Az Alkotmánybíróság oszthatatlansági doktrínája és ami abból (nem) következik” *Fundamentum* 1998/3. 24.

<sup>46</sup> Győrfi (45. lj.) 25.

<sup>47</sup> Győrfi (45. lj.) 25.

<sup>48</sup> „Maga a halál azonban nem a méltóságtól, hanem csak a méltóság alapjául szolgáló tulajdonságtól, a méltóság feltételétől fosztja meg az embert.” Győrfi (45. lj.) 25.

<sup>49</sup> Sándor Judit: „Újabb érvek a terhességmegszakítás alkotmányosságáról” *Fundamentum* 1998/3. 128.

Az élet és a méltóság különválasztása, illetve a méltóság korlátozhatósága mellett érvel Kmetty Ildikó és Takács Albert is,<sup>50</sup> sőt Kis János egyenesen azt mondja, hogy nemcsak a méltóság, hanem maga az élet is korlátozható, illetve hogy az élet sérelmének is lehetnek fokozatai.<sup>51</sup>

További problémaként vehető fel, hogy ha élet és méltóság szükségképpen oszthatatlan, azzal – olyan határhelyzetekben, amikor e két jog közötti tényleges választásra kerülne sor – sérül az állam világnézeti semlegességének elve,<sup>52</sup> mely azt mondja ki, hogy az egyéni életfelfogások közt nem tehető világnézeti alapon különbség. Az élet és a méltóság oszthatatlansága viszont azon a világnézeti előfeltevésen alapul, hogy a méltóság fennállta csak az élet minden körülmények közötti megőrzésével lehetséges, mert az élet szent.<sup>53</sup> Könnyen belátható, hogy a méltóságnak az élethez képesti jelentősége, illetve ennek végső alapjaként a méltósághoz való jog korlátozhatóságának elismerése nagyban függ attól, hogy miképp definiáljuk a méltóságot. Ugyanis bár az élet fogalma sem teljesen egzaktt – elég csak a halál különböző felfogásaira, illetve fajtáira (pl. klinikai halál, agyhalál, biológiai halál stb.) gondolni –, ám a méltóság fogalmi megragadása ennél is nehezebb. Nem véletlen, hogy sem az Alkotmány (sem később az Alaptörvény), sem a magyar Alkotmány-

<sup>50</sup> Vö. KMETTY Ildikó – TAKÁCS Albert: „Az eutanáziához való jog” *Fundamentum* 2003/1. 128., 131.

<sup>51</sup> Vö. KIS (43. lj.) 121.

<sup>52</sup> Sajó András és Sándor Judit e probléma elkerülésének egyik lehetséges eszközét abban látja, hogy az élet és a méltóság dilemmájában ne az Alkotmánybíróság, hanem a törvényhozó (helyesebben az alkotmányozó) döntsön. (Vö. SAJÓ András – SÁNDOR Judit: „A gyógyíthatatlannak vélt »halálos« beteg jogi helyzete a tételes jog tükrében” *Magyar Tudomány* 1996/7. 781.) Látni kell azonban, hogy ebben az esetben az élethez való jognak a méltósághoz való jog kárára történő abszolutizálása, vagyis az élethez való jog élethez történő kötelezéssé átminősítése során (amennyiben a törvényhozó végül ezen alternatíva mellett döntene) valójában épp úgy sérülne az állam világnézeti semlegességének követelménye, ha ezt az Országgyűlés hajtja végre, mint akkor, ha az Alkotmánybíróság teszi ezt meg.

<sup>53</sup> Kmetty Ildikó és Takács Albert szintén ezzel érvelnek: „Nem megengedhető [...] az az állami eljárás – jogalkotás –, amely az élet lényegéről való személyes döntést korlátozza azon az alapon, hogy e döntés csak meghatározott értékek (pl. az élet szentsége) megtartásával történhet.” [KMETTY – TAKÁCS (48. lj.) 130.] Továbbá: „Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság lehetőségei a jogértelmezésben szerepet játszó emberkép tisztázásában nem korlátlanok. Az egységességi doktrína a halálbüntetés alkotmányellenességének megalapozásakor megfelelő elméletet jelentett, de azt általánossá tenni nem lehet. Egy meghatározott emberkép követése az alkotmánybírói jogértelmezésben ugyanis olyan értékválasztáshoz vezet, amely már nem illeszthető a világnézetiileg semleges állam alkotmányos követelményei közé. A világnézeti semlegesség sérelme nélkül nem lehetséges kötelezően mérvadó életszemléletté tenni, hogy az élet szükségképpen az emberi méltóság kifejezője, illetve hogy a méltóság megemissítésének az élet elvétele az egyedüli módja.” (Uo.) „Az életről való lemondás szándéka esetén az állam nem teheti kötelezővé olyan értékek figyelembevételét, amelyek a személyes döntésben egyébként nem játszanának szerepet. Az állam a személyes élet értékelésére vonatkozó szempontokat és azok súlyát nem határozhatja meg, ezek kialakítása és mérlegelése az emberi méltóság legsajátább lényegét képezi, s mint ilyen, az önrendelkezés hatókörébe tartozik. Az emberi élet befejezésére vonatkozó döntésben az emberi méltóság nyilvánul meg, s ezt az állam köteles tiszteletben tartani.” (Uo.) Ugyanakkor például Györfi Tamás szerint az állam semlegessége „maga is vitatott filozófiai álláspont” (GYÖRFI Tamás: „Az emberi méltósághoz való jog dogmatikai problémái” *Fundamentum* 2003/1. 146.), így annak esetleges sérelme nem jelent konkluzív érvet az oszthatatlansági doktrínával szemben (azaz arra más érveket kell találni).

biróság erre kísérletet sem tett,<sup>54</sup> és még a méltósághoz való jog védelmi körét is előbbieket csak negatív és példálózva, a legfontosabb aspektusokat (kínzás tilalma, rabszolgaság tilalma stb.) kiemelve határozták meg (továbbá az Alaptörvény deklarálta, hogy a – továbbra is meghatározatlan tartalmú – emberi méltóság „sérthetetlen”). Utóbbi kissé konfúz módon a méltósághoz való jog – korábbiakban bemutatott – három, egymástól eltérő aspektusát (az élethez való joggal egységben mint az emberi státusz meghatározóját, a személyiségvédelem alapját és a személyiségi jogok forrását, valamint a jogegyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalma eredőjét) különböztette meg, ezzel épp annak fogalmi bizonytalanságát növelve.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 6.1. A NEMZETKÖZI JOGI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA 1990 UTÁN

Az EJEE-t, valamint annak első nyolc kiegészítő jegyzőkönyvét, így a „a halálbüntetés eltörléséről” szóló Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvet is Magyarország az 1993. évi XXXI. törvénnyel ratifikálta.<sup>55</sup> Még később, 2002-ben Vilniusban elfogadták a Tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyvet is „a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörléséről”, mely már nemcsak azt írta elő, hogy „a halálbüntetést el kell törölni”, illetve hogy „senkit sem lehet halálra ítélni, sem kivégezni” (1. cikk), hanem azt is, hogy „e jegyzőkönyv előírásaitól az Egyezmény 15. cikke alapján nem lehet eltérni” (2. cikk), valamint hogy „e jegyzőkönyv előírásainak vonatkozásában az Egyezmény 57. cikke alapján nem lehet fenntartással élni” (3. cikk). Megtiltotta tehát a részes államok számára mind annak hatályának felfüggesztését, mind bármilyen (akár háborús időkre vonatkozó) fenntartás tételét.<sup>56</sup>

Az Egyezségokmányt 1990 után szintén kiegészítették, mégpedig a halálbüntetés eltörlésére irányuló, 1989. december 15-én elfogadott, de csak 1991. július 11-én, vagyis a halálbüntetés határozat meghozatalát követően hatályba lépett Második

<sup>54</sup> Deli Gergely és Kukorelli István elemzésükben kifejezetten meg is állapítják: a testület „az emberi méltóságot önmagában érinthetetlen és meghatározhatatlan fogalomként fogta fel” (DELI Gergely – KUKORELLI István: „Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon” *Jogtudományi Közlemény* 2015/7–8. 347.). Interpretációjukban ezt a jogilag érinthetetlen „első szintet” bontotta tovább a testület a személyiség egyes aspektusainak (az ún. „beszámítási pontoknak”) a meghatározásával, majd a „harmadik szinten” az egyes „beszámítási pontokhoz” tartozó konkrét alapjogok meghatározásával (uo. 341–342.). Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Zakariás Kinga, aki a méltósághoz való abszolút jog konkrét tartalmaként nevesíti – mint az Alkotmánybíróság által is elismert pozitív szubsztantív elemet – az autonómiát, az önrendelkezést. (Vö. ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltóság védelme” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 550–551.) A méltóság fogalma sokértelműségének bemutatásához lásd például BARCSI Tamás: *Az ember méltósága* (Máriabesnyő–Gödöllő: Attraktor 2005); HALMAI – TÓTH (35. l.) 257–262.

<sup>55</sup> Az 1993. évi XXXI. törvény 1993. április 15-én lépett hatályba, de az alapegyezményben foglaltakat már 1992. december 1. napjától kezdődően alkalmazni kell.

<sup>56</sup> Ez utóbbit Magyarország a 2004. évi III. törvénnyel ratifikálta.



fakultatív jegyzőkönyvvel.<sup>57</sup> E jegyzőkönyv már tovább megy az alapegyezmény-nél és a következőket deklarálja: „A jelen Jegyzőkönyv részes államainak joghatósága alá tartozó személyeken nem szabad halálbüntetést végrehajtani.” (1. cikk 1. pont). „Joghatósága körében minden részes állam megteszi a szükséges intézkedéseket a halálbüntetés eltörlésére.” (1. cikk 2. pont). Azonban – hasonlóan az EJEE Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvéhez – ez a Jegyzőkönyv sem tartalmaz totális abolíciós kötelezettséget az aláíró tagállamok számára, ugyanis rögtön a 2. cikk 1. pontja kinyilvánítja: „Ezen Jegyzőkönyvhöz nem lehet fenntartást tenni, kivéve a megerősítéskor vagy csatlakozáskor tett azon fenntartást, amely a halálbüntetés alkalmazását háború idején, a háború alatt elkövetett legsúlyosabb katonai bűncselekményekben való bűnösség megállapítása miatt lehetővé teszi.” Vagyis az ezen jegyzőkönyvet aláíró tagállamok sem kötelesek azt háború idején alkalmazni, amennyiben a megerősítéskor vagy a csatlakozáskor ilyen értelmű fenntartást tettek – és persze egyetlen ENSZ-tagállamnak sincs arra sem kötelessége, hogy csatlakozzon akár ehhez a jegyzőkönyvhöz, akár magához az Egyezségokmányhoz. Magyarország a Jegyzőkönyvet 1994-ben fenntartás nélkül fogadta el, majd az 1995. évi II. törvénnyel cikkelyezte be.<sup>58</sup>

A mai nemzetközi jogi környezetre továbbá alapvető módon hat az Európai Unió Alapjogi Chartája is, melynek 2. cikke rendelkezik az élethez való jogról. Ennek (1) bekezdése általános jelleggel megfogalmazza, hogy „minden embernek joga van az élethez”, (2) bekezdése pedig kifejezetten kimondja, hogy „senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni”. Mivel pedig a Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról 8. pontja egy utaló szabállyal beiktatta az Európai Unióról szóló Szerződés (Maastrichti Szerződés) régi 6. cikkének szövege helyébe azt a kitételt, hogy „az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”,<sup>59</sup> ezért a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése, azaz 2009. december 1-je óta az Alapjogi Chartában foglaltak minden uniós állam, így Magyarország számára is kötelezőek – bár formailag a Charta nem képezi részét a Szerződéseknek.

<sup>57</sup> A jegyzőkönyv 1991. július 11-én lépett hatályba. Jelenleg 75 ENSZ-tagállam a részese, másik négy pedig már aláírta, de még nem ratifikálta azt. Többek között az Egyesült Államok, Japán, a Koreai Köztársaság (Dél-Korea), Izrael és Oroszország (valamint „természetesen” általában a halálbüntetést ismerő országok) esetében még az aláírás sem történt meg. A mindenkori állapotot lásd itt: <https://bit.ly/3djbJ8m>

<sup>58</sup> A törvény 1995. március 2-án lépett hatályba, ám a Jegyzőkönyv rendelkezéseit már 1994. május 24. napjától kezdődően alkalmazni kell.

<sup>59</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata, 6. cikk (1) bekezdés. Továbbá ugyanezen cikk (3) bekezdése inkorporálta az ET Római Egyezményében foglalt emberi jogokat és alapvető szabadságokat is az EUSZ-ba: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

## 6.2. AZ OSZTHATATLANSÁGI DOKTRÍNA A KÉSŐBBI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOKBAN

Az oszthatatlansági doktrína 1990 és 2020 között mindösszesen 15 alkotmánybíró-sági határozatban jelenik meg.<sup>60</sup> Az első maga a halálbüntetés határozat, a második pedig az abortusz I. határozat, amely a kötetben különálló elemzés tárgyát képezi. A doktrína a rendőri lőfegyverhasználat törvényi megengedettségeinek alkotmányosságáról állást foglaló 9/2004. (III. 30.) AB határozatban is az indokolás érdemi alapjaként fordult elő. E döntésében a testület kinyilvánította, hogy az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására a rendőri lőfegyverhasználat lehetősége alkotmányos, mivel az, akivel szemben erre sor kerülhet, korábban maga is megsértette az élethez való jogot. Itt tehát nincs szó közvetlen életveszélyről (amelynél az alkotmányosság nem kérdés), mégis biztosított – legvégső esetben – a lőfegyver használata is, mely azonban nem jelenti az elfogandó személy szükségképpeni halálát, csak az életének a veszélyeztetését. Ugyancsak a pusztán veszélyeztetés, és nem az élet biztos feláldozása miatt nem tartotta alkotmányellenesnek a testület a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény azon rendelkezését, mely szerint a rendőr köteles „a közbiztonságot és a közrendet, ha kell, élete kockáztatásával is megvédeni” – ugyanis itt is csak az élet kockára tevéséről, nem annak feláldozásáról van szó. Hasonló alapon született meg korábban a katonai eskü szövegét alkotmányosnak találó 46/1994. (X. 21.) AB határozat is,<sup>61</sup> az azonban általánosságban csak az élethez és méltóshoz

<sup>60</sup> Ezek közül néhány határozatban csupán „díszítőelemként” volt jelen, a határozat érdemi megalapozásában azonban nem játszott szerepet. Ide tartozik a szociális jogok értelmezését elvégző, a „megélhetési minimumot” garantáló 42/2000. (XI. 8.) AB határozat; a cégek elnevezésében a történelmi személyiségek nevének – a Magyar Tudományos Akadémia véleményének kikérését követően való – felhasználási korlátozása alkotmányellenességének megállapítására irányuló, az Alkotmánybíróság által elutasított indítvány tárgyában született 361/B/2003. AB határozat; a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység egyes szabályainak alkotmányosságát elbíráló 22/2004. (VI. 19.) AB határozat; a gépjárművekben a biztonsági öv kötelező használatát előíró KRESZ-rendelet alkotmányellenességének megállapítását elutasító 351/B/2005. AB határozat; a művi meddővé tétel feltételeként a három vér szerinti gyermek meglétét vagy a 35. életév betöltését meghatározó egészségügyi törvénybeli rendelkezés alkotmányellenességét megállapító 43/2005. (XI. 14.) AB határozat; a tiltott, korlátozott és veszélyes légterek kijelölésének módosításáról szóló rendelkezések alkotmányellenessége megállapításának elutasításáról szóló 997/B/2005. AB határozat; a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénynek a szolgálati idő számításánál az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés tartamának figyelembe vételét kizáró rendelkezését alkotmányosnak elismerő 902/B/2003. AB határozat; a 192/2010. (XI. 18.) AB határozat, mely egyes, gyógyszerforgalmazásra vonatkozó szabályok alkotmányossága tárgyában született meg; a nemesi cím hivatalos használata tilalmának alkotmányosságát elismerő 988/B/2009. AB határozat; továbbá (az oszthatatlansági tézisre az Alaptörvény hatályba lépését követően egyetlenként utaló) 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, vagyis az ún. második eutanáziahatározat.

<sup>61</sup> „Amikor az állam a honvédelmi kötelezettség keretében végső esetben élete feláldozását is megköveteli a fegyveres szolgálatot végző katonától, nem az élettől és az emberi méltóságtól való állam általi, bizonyosan bekövetkező megfosztásról van szó. Az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona. A hadsereg alkotmányos felhasználása esetén erre csakis idegen hatalom fegyveres támadása esetén (Hvt. 2. §), illetve az Alkotmány 40/B. § (2) bekezdésében meghatáro-



való jogra hivatkozott, azon belül is kifejezetten az élethez való jog alapján vezet-  
te le döntését, az oszthatatlansági doktrínát azonban explicite nem tartalmazta.<sup>62</sup>

Az első abortuszhatározat utáni legfontosabb döntés, amely a doktrína felhasználásával született, kétségtelenül a 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, vagyis az eutanázia I. határozat volt, amely jelen kötetben szintén különálló elemzés tárgyát képezi.<sup>63</sup> az oszthatatlansági doktrína problémái is leginkább itt ütköztek ki.

Miközben az AB e határozatában kifejezetten fenntartotta az oszthatatlansági tézist, azonban értelmezésében az eutanázia esetében az egyén döntési szabadságát biztosítani hivatott önrendelkezési jog és az állam életvédelmi kötelezettsége (mint az élethez való jog objektív oldala) állnak egymással szemben. Az egyik oldalon ott áll nem maga a méltósághoz való jog, hanem csak annak egyik – derivált – részjogosítványa, mely mint ilyen már korlátozható, illetve a másik oldalon pedig az állam intézményvédelmi kötelezettsége az élet mint érték védelmére, mely szintén relatív és korlátozható. Ezen önrendelkezéshez való jog korlátozása alkotmányosságának megítélésére már alkalmazható a szükségességi-arányossági teszt. Ezt tette az AB, amikor kimondta, hogy az önrendelkezési jog olyan mértékű korlátozása, amely már elvonja, kiüresíti az önrendelkezést, egybevetve az állam pusztá intézményes életvédelmi kötelezettségével, a passzív eutanázia (az egészségügyi törvény fogalomhasználatában: az „ellátás visszautasításához való jog” gyakorlása) esetén alkotmányellenes. Vagyis az állam – bizonyos, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (Eütv.) előírt feltételek fennállta esetén – nem avatkozhat be, illetve nem kötelezheti az orvost arra, hogy avatkozzon be a beteg akarata ellenére a halálhoz vezető folyamatba.<sup>64</sup> Az aktív eutanázia esetén viszont az önrendelkezési jogot az életvédelmi kötelezettség érdekében teljes egészében kiüresítő korlátozás sem tekinthető annak.

E különbségtételnek az eutanáziahatározatban két indoka volt. Az AB egyrészt<sup>65</sup> arra hivatkozott, hogy az aktív eutanázia lehetővé tétele sérthetné az orvos (vagy az abban közreműködő más személy) lelkiismereti szabadságát, másrészt<sup>66</sup> arra, hogy az állam intézményes életvédelmi kötelezettségéből következik az aktív eutanázia törvényi tilalmának alkotmányossága. Az aktív eutanázia, illetve az erről való

zott fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködés során kerülhet sor. Mindezek olyan szituációk, amelyekben a katona élete értelemszerűen veszélyben van, s amelyben a jog eltűri, hogy a katona a támadók életét kioltsa.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260, 262–263.

<sup>62</sup> E két határozat dogmatikai értékelését lásd még a 41. lj.-ben.

<sup>63</sup> Az ún. második eutanáziahatározat a 24/2014. (VII. 22.) AB határozat lett, mely bár fontos kérdésekről döntött (pl. arról, hogy az ún. élő végrendelet kétvétenkénti megújítási kötelezettsége vagy a cselekvőképesség külön igazolása alkotmányellenes), az oszthatatlansági doktrína tekintetében marginális jelentőségű volt. A második eutanáziahatározat dogmatikai elemzését bővebben lásd: Vissy Beatrix: „Méltatlan figyelem a méltó halál kérdésének – Szélgjegyzetek az Alkotmánybíróság második eutanáziahatározatahoz” *Állam- és Jogtudomány* 2016/4. 56–74.

<sup>64</sup> Illetve az AB ennek reciprokaként elsődlegesen azt mondta ki, hogy az ilyen szabályozás lehetővé tétele nem alkotmányellenes.

<sup>65</sup> Vö. 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 262.

<sup>66</sup> Vö. 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235, 268–270.

döntéshez vezető szituáció esetében a betegek sokkal inkább befolyásolhatók, sokkal jobban ki vannak téve környezetük vélt vagy valós befolyásának, amely megkérdőjelezi döntésük önkéntességét. Az állam kötelessége az ilyen – nagy valószínűséggel külsőleg befolyásolt – halálválasztást megakadályozni.<sup>67</sup>

### 6.3. A HALÁLBÜNTETÉS NÉPSZAVAZÁS ÚTJÁN TÖRTÉNŐ VISSZAÁLLÍTÁSÁRA TETT KÍSÉRLETEK

Ahogy arról szó volt, a halálbüntetés alkotmánybíróági abolícióját követően Magyarország csatlakozott az EJEE-hez, illetve ezzel egyidejűleg annak („a halálbüntetés eltörléséről” szóló) Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvéhez (1993. évi XXXI. törvény) – később pedig az EJEE („a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörléséről” szóló) Tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyvéhez is (2004. évi III. törvény) –, illetve ratifikálta az Egyezségokmányok „a halálbüntetés eltörlésére irányuló” Második Fakultatív Jegyzőkönyvét (1995. évi II. törvény). Az EJEE Hatodik kiegészítő jegyzőkönyve, valamint az Egyezségokmány Második fakultatív jegyzőkönyve olyan új helyzetet teremtett, mely az élethez és a méltósághoz való jog alkotmánybíróági felfogásától függetlenül is alkotmányosan lehetetlenné teszi a halálbüntetés visszaállítását Magyarországon. Ennek alapján került sor a halálbüntetés visszaállítására irányuló népszavazási kezdeményezések aláírásgyűjtő ívei mintapéldányának, illetve az azokon szereplő kérdések hitelesítésének az elutasítására.

Egy magánszemély 1998. december 22-én a halálbüntetés átmeneti visszaállítását indítványozó, népszavazás kítűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését kérte az Országos Választási Bizottságtól (OVV), melyben a következő mondat szerepelt: „Kérem, hogy az Országgyűlés a jogi feltételeket teremtse meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására.” Ezt az indítványt az OVV 1/1999. (I. 14.) OVV számú határozatával elutasította.<sup>68</sup> A legfontosabb szubsztantív indok az volt, hogy a kérdés feltevését az

<sup>67</sup> Az oszthatatlansági tézissel összefüggésben az eutanáziahatározatban (is) megjelenő dogmatikai problémákkal az 5.4. fejezetben már foglalkoztunk. A döntés és a határozati alkotmányjogi indoklás egyéb problémáit és kritikáját pedig részletesen lásd Tóth J. Zoltán: „A passzív eutanázia mint »az ellátás visszautasításához való jog« dilemmái – alkotmányelméleti megközelítésben” *Jogelméleti Szemle* 2015/4. 206–218.; Tóth J. Zoltán: „Oszthatatlan és korlátozhatatlan?« – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2005/1. <https://bit.ly/3cqEMrF>

<sup>68</sup> Ezt megelőzően is született már egy OVV-határozat, mivel 1998. október 6-án (miután korábban már több alkalommal küldött be állampolgároktól beszerzett aláírásokat, melyeket azonban az OVV akkor még nem vizsgált meg) Tóth Tamás szintén aláírásokat juttatott el az OVV-nek, és kérte azok megvizsgálását. E kérelmet az OVV a 88/1998. (XI. 20.) OVV határozattal utasította el, formai okokra hivatkozva (mivel egyrészt az indítványozó nem nyújtotta be előzetesen, vagyis az aláírásgyűjtés megkezdése előtt hitelesítésre az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, illetve az azon szereplő kérdést; másrészt a népszavazás kezdeményezésére előírt négy hónapos határidő letelt).

Alkotmány tiltja, annak 28/C. § (5) bekezdés b) pontja értelmében ugyanis „nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”.<sup>69</sup> Mivel pedig Magyarország részesévé vált az előbb említett, a halálbüntetést megtiltó nemzetközi egyezményeknek, ezért a halálbüntetés visszaállításának kérdéséről tartott népszavazás alkotmányellenes lenne.

A kérelmező ezt követően hat, különbözőképpen megfogalmazott, de tartalmilag azonos kérdést nyújtott be az OVB-nek, melyek lényege az volt, hogy az Országgyűlés teremtse meg a jogi feltételeket a halálbüntetésnek a súlyos, életellenes bűncselekmények elkövetőivel szembeni átmeneti visszaállítására. E beadványt az OVB a 8/1999. (III. 29.) számú OVB határozatban bírálta el, és abban Tóth Tamás indítványát ismét elutasította. Az elutasítás legfőbb indokaként ismét azt hozta fel, hogy a kérdések beleütköznek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt tilalomba.

A továbbiakban a kezdeményező a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ában foglalt lehetőséggel élve mind az 1/1999., mind a 8/1999. OVB döntések ellen kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Mivel az 1/1999. OVB határozattal szemben benyújtott kifogás a háromnapos jogvesztő határidőt követően érkezett be az OVB hivatalának funkcióját (is) ellátó Központi Nyilvántartó és Választási Hivatalba, ezért ezt a kifogást az Alkotmánybíróság 2/1999. (III. 3.) AB végzésében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. A 8/1999. OVB határozat ellen benyújtott kifogás azonban már ezen háromnapos jogvesztő határidőn belül megérkezett, így az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt a halálbüntetés visszaállítása indítványozása alkotmányosságának érdemi elbírálására, mely egyézersmind arra is hivatva volt, hogy végérvényesen állást foglaljon arról, vajon a halálbüntetés az adott jogszabályi környezetben népszavazás útján valaha is reinstituálható-e. Az erről döntő 11/1999. (V. 7.) AB határozat egyértelműen leszögezte, hogy nem, megerősítve az OVB által is felhozott azon indokolást, mely szerint a halálbüntetés visszaállítása hatályos nemzetközi szerződésbe ütközik, így arról egyáltalában nem lehet népszavazást tartani.

<sup>69</sup> A második, kevésbé lényeges tartalmi érv az egyértelműség követelménye érvényesülésének elmaradására hívta fel a figyelmet, az OVB szerint ugyanis a kérdésre adandó „igen” vagy „nem” válaszból önmagában nem lehetséges megállapítani az emberek többségének valódi szándékát, mivel az aláírásgyűjtő íven szereplő mondat nem ad pontos útmutatást arra nézve, hogy a népszavazást követően mi lenne az Országgyűlés kötelezettsége. Ahogyan a határozat szövege fogalmaz: „Amennyiben népszavazást lehetne tartani a halálbüntetés visszaállításáról, az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés »igen«-nel történő megválaszolása esetén az Országgyűlés dönthetne úgy is, hogy hatályos nemzetközi szerződéseket mond fel, de dönthetne úgy is, hogy csak a nemzetközi egyezményekben biztosított szűk körben állítja vissza a halálbüntetést. Mindkét esetben fennáll azonban annak lehetősége, hogy a népszavazáson résztvevő állampolgárok valós, de a népszavazás során tulajdonképpen ki nem fejezhető akaratával ellentétes döntést hoz.” Végül a kérelem elutasításának harmadik – szintén szubsztantív – indoka az volt, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő mondat tartalmi szempontból nem kérdésnek, csak kérdésnek minősül, így az legfeljebb népi kezdeményezésnek lehet az alapja.

#### 6.4. A HALÁLBÜNTETÉS ALKOTMÁNYOS KONTEXTUSA MA: AZ ALAPTÖRVÉNY RENDELKEZÉSEI

A halálbüntetés az Alaptörvény jelenleg hatályos rendelkezései alapján több okból sem állítható vissza.

Az Alaptörvény a halálbüntetésről ugyan nem rendelkezik közvetlenül,<sup>70</sup> azonban annak II. cikke szerint „minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz”. A III. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”. Nem nehéz belátni, hogy a halálbüntetés – attól függetlenül, hogy pragmatikus vagy erkölcsi szempontból ki mit gondol erről a jogintézményről<sup>71</sup> – valóban összeegyeztethetetlen az élethez való joggal, és úgyszintén összeegyeztethetetlen az embertelen büntetés tilalmával, melyek mindegyike egyúttal korlátozhatatlan (abszolút) jog.<sup>72</sup>

A Q) cikk (2) bekezdése (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan, csak valamivel tömörebben) arról rendelkezik, hogy „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”, amit csak a magyar jog nemzetközi joghoz való igazításával érhet el, fordítva nem. Mivel – mint láttuk – több olyan nemzetközi egyezmény is van, amelynek Magyarország a részese, és amelyek *expressis verbis* tiltják a halálbüntetést (e kör a 11/1999. ABH óta ráadásul még bővült is, részben az EJEE Tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyvével, részben az Európai Unió Alapjogi Chartájával), így önmagában a Q) cikk következtében sem lehet azt visszaállítani, sőt, arról az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja alapján országos népszavazást tartani sem lehet (ez is megegyezik az Alkotmány szabályozásával).

Végül az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése egy további, implicit halálbüntetés-tilalmat is felállít, amikor kimondja, hogy „senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá”, ugyanis az *argumentum a minori ad maius* logikai maximája alapján ha a kevesebb, azaz a kiadatás is tilos (a halálbüntetés veszélye, pusztasága miatt), nyilvánvaló, hogy a több, a súlyosabb is tilos kell, hogy legyen, vagyis Magyarországon nem lehet sem kiszabni, sem végrehajtani halálbüntetést.<sup>73</sup> A népszava-

<sup>70</sup> Magyarországon (több tucat, többségében közép- és dél-amerikai, illetve európai országgal ellentétben) nincs tehát alkotmányos halálbüntetés-klauzula, mely *expressis verbis* rendelkezne a halálbüntetés tilalmáról. Az ilyen országokat és a halálbüntetéssel kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseik bemutatását lásd Tóth J. Zoltán: „Élethez való jog és életvédelem pro futuro” *Pázmány Law Working Papers* 2011/12. 18–19.

<sup>71</sup> Az erkölcsi, a pragmatikus és a kriminológiai szempontok részletes elemzését lásd Tóth J. Zoltán: *Halálbüntetés pró és kontra* (Budapest: HVG-ORAC 2019); Zoltan J. TOTH: *Changing Attitudes Towards the Death Penalty: Hungary's Renewed Support for Capital Punishment* (Cham: Palgrave Macmillan 2020).

<sup>72</sup> Vö. Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

<sup>73</sup> Lásd például JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 217.

zást pedig, ahogy azt említettük, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja tiltja meg, kinyilvánítva, hogy „nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről”.

Ami a méltósághoz való jogot illeti, annak lényegi szabályozása sem változott: az ugyanúgy „sérthetetlen” (és elidegeníthetetlen is). A „sérthetetlenséget” (vagyis a korlátozhatatlanságot) már nem különböző rendelkezések együttes, kontextus-alapú értelmezésével kell megállapítani, hanem azt kifejezetten kimondja az Alaptörvény II. cikke: „Az emberi méltóság sérthetetlen.”<sup>74</sup> Emellett ugyanezen cikk azt is kimondja, hogy „[m]inden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg”. E rendelkezés tehát nagyban hasonlít a régi Alkotmány 54. § (1) bekezdéséhez, ám ez nem jelenti, hogy az Alkotmány magát az oszthatatlansági doktrínát is fenntartotta volna. A 2012 utáni alkotmánybírói gyakorlatból sem következik mindez. Bár a doktrínával való explicit szakítás sem történt meg, az AB abból hallgatólagosan kivonult, és újabb határozatait – ahol az releváns lenne – már nem az élet és a méltóság oszthatatlanságára építi. A védelem szintje azonban ezzel nem lett alacsonyabb: az állam általi, önkényes életelvétel, és különösen a halálbüntetés a fent ismertetett alaptörvényi rendelkezések alapján ma is alkotmány-, azaz alaptörvény-ellenes.

## 7. IRODALOM

HORVÁTH Tibor (szerk.): *A halálbüntetés megszüntetése Magyarországon.*

*Dokumentumgyűjtemény* (Miskolc: Halálbüntetést Ellenzők Ligája 1991).

TÓTH J. Zoltán: *A halálbüntetés intézményének egyetemes és magyarországi jogtörténete* (Budapest: Századvég 2010).

TOTH J. Zoltan: *Changing Attitudes Towards the Death Penalty: Hungary's Renewed Support for Capital Punishment* (Cham: Palgrave Macmillan 2020).

TÓTH J. Zoltán: *Halálbüntetés pró és kontra* (Budapest: HVG-ORAC <sup>2</sup>2019).

ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019).

<sup>74</sup> Emellett az Alaptörvény preambulmaként – és ezáltal az alaptörvényi rendelkezések értelmezési kereteként – funkcionáló Nemzeti hitvallás is a következőt deklarálja: „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.”



**31/1990. (XII. 18.) AB HATÁROZAT  
– ABSZTRAKT ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS**

**Az Alkotmány valamely rendelkezésének elvont értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alkotmány megjelölt rendelkezésének értelmezését.**

Az AB az absztrakt alkotmányértelmezés határozatban rámutatott arra, hogy bár az elvont alkotmányértelmezés során nem kerül sor konkrét bírósági határozat vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatára, az Alkotmánybíróságnak erre csak abban az esetben van hatásköre, ha az értelmezési kérdés konkrét alkotmányossági probléma kapcsán merül fel. E megszorító értelmezés nélkül a hatáskör alkotmányosan nem igazolható.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régí Abtv.) honosította meg Magyarországon a testület hatáskörei között az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését, mint az AB egyik elkülönült kompetenciáját.<sup>1</sup> Sem az akkori Alkotmány, sem a régi Abtv. nem részletezte e hatáskör pontos tartalmi kereteit, ennek kimunkálása tehát a testületre hárult. Azt viszont rögzítette a szabályozás, hogy ilyen indítvány előterjesztésére az Országgyűlés, vagy annak állandó bizottsága; a köztársasági elnök; a Kormány vagy annak tagja; az Állami Számvevőszék elnöke; a Legfelsőbb Bíróság elnöke; valamint a legfőbb ügyész volt jogosult. Továbbá az is nyilvánvaló volt, hogy az AB egyik első feladata lett e hatáskör lehatárolása

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

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

A tanulmány az NKFIH 128796. sz. A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben c. kutatási projekt keretében készült.

<sup>1</sup> Régi Abtv. 1. § g) pont, 51. §.

és a hatáskör viszonyának tisztázása az Alkotmány értelmezésének egyéb formáival. Mivel 1990 decemberében, amikor az absztrakt alkotmányértelmezés határozat megszületett, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése még egy szinte teljesen új feladatot jelentett a magyar szakma számára, csupán néhány külföldi mintára lehetett támaszkodni. Ilyen körülmények között az AB a hatáskörhöz kapcsolódó dogmatika kibontására koncentrált, a vonatkozó gyakorlat nagyobb része azonban már a határozat utóéletével, az elmúlt három évtized absztrakt alkotmányértelmezési gyakorlatával van összefüggésben.

Az Alkotmány rendelkezéseinek elvont értelmezése alig kutatott területnek számít a magyar alkotmányjogi szakirodalomban, rendszerint az AB hatásköreit átfogóan elemző tanulmányok emlékeznek meg röviden e lehetőségről.<sup>2</sup> Európai viszonylatban is igen ritka a magyarhoz hasonló elvont alkotmányértelmezésre irányuló alkotmánybírói hatáskör, bár számos országban találunk utalást arra, hogy az alkotmánybíró az alkotmány autentikus értelmezését adja meg. Hasonló alkotmánybírói hatáskör létezett Németországban is 1951 és 1956 között, ott azonban azt néhány év elteltével hatályon kívül helyezték.<sup>3</sup>

A rendszerváltás idején ismert volt, hogy Németországban korábban létezett az absztrakt alkotmányértelmezés hatáskör, és vélhetően ez szolgált mintául a magyar alkotmányozók számára e hatáskör bevezetésére. Ugyanilyen döntés született a demokratikus rendszerváltás során Bulgáriában,<sup>4</sup> Szlovákiában<sup>5</sup> és Moldovában,<sup>6</sup> 1994-ben pedig Oroszországban is megjelent e jogintézmény.<sup>7</sup> Az absztrakt alkotmányértelmezés tehát, ha nem is elterjedt, de nem példa nélküli sem Közép-Európában, sem egyes, Magyarországgal összehasonlítható alkotmányos berendezkedésű országokban.

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványt a pénzügyminiszter terjesztette elő, az AB állásfoglalását kérve az általa felvázolt három jogalkotási koncepció alkotmányosságát illetően. A pénzügyminiszter indítványában előadta, hogy a Kormány intézkedni kíván a korábban folyósított kedvezményes kamatozású hosszúlejáratú lakáscélú kölcsönök kamatának felemeléséről. A cél megvalósítása érdekében a pénzügyi kormányzat több alternatívát is kidolgozott, azonban bizonytalan volt a tekintetben, hogy melyik megoldás valósítható meg ezek közül az alkotmányos keretek tiszteletben tartásával. A miniszter indítványában rámutatott arra, hogy az állami költségvetés az

<sup>2</sup> Példaként lásd SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróóságok gyakorlatában” *Fundamentum* 2002/2. 18.

<sup>3</sup> SÓLYOM 2002 (2. lj.) 18.

<sup>4</sup> Bulgária Alkotmányának 149. cikk (1) bekezdése [1991. július 12].

<sup>5</sup> Szlovákia Alkotmányának 128. cikk (1) bekezdése [1992. január 1].

<sup>6</sup> Moldova Alkotmányának 135. cikk (1) bekezdés b) pontja [1994. július 29].

<sup>7</sup> Oroszország Alkotmányának 125. cikk (5) bekezdése [1993. december 12].



adott gazdasági helyzetben nem képes többé a korábban folyósított lakáscélú hosszú lejáratú kölcsönök mesterségesen alacsony szinten tartott kamatai és a valós kamatok közti különbözet finanszírozására. A fennálló rendszer 1990-ben mintegy 50 000 000 000 (azaz ötvenmilliárd) forintjába került az államnak és a kamatok növekedése miatt a következő évre az állami költségvetésre ezen okból nehezedő pénzügyi terhek további növekedése volt várható. Mivel az ügy a lakosság széles rétegeit érintette, a pénzügyminiszter indokoltnak látta annak kezdeményezését, hogy az AB még a jogszabály tervezetének elkészítése előtt iránymutatást adjon a figyelembe veendő alkotmányossági szempontokról.

A pénzügyminiszter konkrétan azt a nézete szerint az Alkotmány értelmezésével megválaszolható kérdést intézte az AB-hoz, hogy a korábban megkötött kölcsönszerződéseknek a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 226. § (2) bekezdésén alapuló jogszabály útján történő módosítása összhangban lehet-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamisággal,<sup>8</sup> a 7. § (2) bekezdésében szereplő jogalkotás rendjéről és a XII. fejezetben nevesített alapvető jogokról és kötelességekről szóló szabályaival.

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

A határozat rendelkező részében az AB elutasította a pénzügyminiszternek a kedvezményes kamatozású hosszú lejáratú lakásépítési, -vásárlási kölcsönök kamatai tervezett emelése érdekében meghozandó jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében és a XII. fejezetében szereplő alapvető jogok elvi értelmezésére irányuló indítványát.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alkotmány valamely rendelkezésének elvont, nem konkrét ügghöz kapcsolódó értelmezésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány az Alkotmánybírárságról szóló törvény által arra feljogosított szervek, vagy személyek valamelyikétől származik, és nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma kapcsán kezdeményezi az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését, továbbá az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 32/A. § (1) bekezdés].**

<sup>8</sup> „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

Az elvont alkotmányértelmezést a régi Abtv. intézményesítette mint az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezését.<sup>9</sup> E hatáskör dogmatikája azonban teljesen kidolgozatlan volt a határozat meghozatala idején, hiszen ilyen típusú ügyben korábban az AB csak néhány esetben járt el (ABH 1990, 136, 137.). Kiindulópontot jelentett a régi Abtv. 51. §-ához fűzött miniszteri indokolás: „Az AB a határozatait a konkrét esetekkel kapcsolatban az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezése alapján hozza meg. A gyakorlatban azonban az Alkotmány egyes rendelkezései absztrakt (nem konkrét esethez, például valamely jogszabály alkotmányosságának vizsgálatához kapcsolódó) értelmezésének szükségessége is felmerülhet. Az AB-nak az Alkotmány egyes rendelkezéseit értelmező hatásköre nem érinti az Országgyűlés, a Minisztertanács és a Legfelsőbb Bíróság jogszabályt értelmező hatáskörét, továbbá a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére vonatkozó irányelv kiadását sem.”<sup>10</sup>

Az AB hangsúlyozta, hogy a régi Abtv. 1. § g) pontjában rögzített alkotmányértelmezési hatáskör nem jelent kizárólagos jogot a testület számára az alkotmányos szabályok tartalmának kibontására, arra számos más szerv is jogosult, így az Országgyűlés, valamint minden más jogalkotói és jogalkalmazói kompetenciákkal felruházott szerv. Az AB-nak az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére irányuló hatásköre abban különbözik minden más az Alkotmány, illetve az az alapján kibocsátott alkotmányos jogszabályok értelmezésére irányuló tevékenységtől, hogy a testület által megfelelő indítványra kimunkált értelmezések mindenkire nézve kötelezőek, *erga omnes* hatályúak, még az Országgyűlésnek is igazodnia kell hozzájuk a törvényalkotás során (ABH 1990, 136, 137.).

Az AB mozgástere mégis erősen behatárolt absztrakt alkotmányértelmezése esetében, hiszen tekintettel kell lennie a hatalommegosztás alkotmányos követelményére, mivel ez az alapelv áthatja az egész magyar alkotmányos rendszert. Ebből vezette le az AB, hogy csak a törvényben arra feljogosított indítványozótól érkező beadvány alapján járhat el e hatáskörében, és csak konkrét probléma kapcsán, az Alkotmányból közvetlenül következő értelmezést rögzíthet (ABH 1990, 136, 138.). Az AB rögzítette, hogy tevékenysége nem terjedhet ki alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek önálló értelmezésére, hiszen ez más alkotmányos szervek hatáskörébe tartozik. Közvetett módon valamennyi jogszabály értelmezése kapcsolatba hozható az Alkotmánnyal, az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló alkotmánybírói hatáskör kiterjesztő értelmezése azonban egyfajta alkotmánybírói kormányzáshoz vezethetne.

Ez a tétel a hatalommegosztás maradéktalan érvényre juttatását szolgálja, ugyanakkor kapcsolódik az előzetes normakontroll túlbujánzásának megelőzéséhez is. Amennyiben megfelelő indítványra az AB minden esetben, kifejezetten megjelölt konkrét alkotmányossági probléma hiányában is értelmezné az Alkotmány egyes rendelkezéseit, ezzel más hatalmi ágak szerepét, jogkörét és fele-

<sup>9</sup> Régi Abtv. 1. § g) pont.

<sup>10</sup> A régi Abtv.-hez fűzött miniszteri indokolás.

lősségét vonná el tekintettel arra, hogy e határozatai mindenkire nézve kötelező erejűek lennének. A kezdeményezők számára pedig alkotmányosan indokolatlanul vonzó lenne a lehetőség, hogy lényegében felelősségük korlátozása érdekében a döntéseik, vagy akár már a döntési alternatíváik által felvetett alkotmányossági dilemmákat kérelemre az AB előzetesen véleményezze (ABH 1990, 139–140.).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az előzetes normakontroll az Alkotmánybíróságnak az alkotmányértelmezéstől eltérő feladata, amelyre kizárólag az Országgyűléshez már benyújtott törvényjavaslat tekintetében és meghatározott szervek vagy személyek indítványa alapján van lehetőség [Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés].**

Az AB hangsúlyozta, hogy az elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó indítványnak álcázott, valójában előzetes normakontrollra irányuló indítványt az AB visszautasítja, amennyiben az nem az előzetes normakontroll indítványozására jogosult kezdeményezőtől érkezett.<sup>11</sup> Ennek az általános alapelvnek különös jelentősége van az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése esetén, hiszen e hatáskör kontúrjai gyakran elmosódnak,<sup>12</sup> ezért könnyen merülhet fel az indítványok tartalmi megítélésének problémája.<sup>13</sup>

Ha az AB az *expressis verbis* absztrakt alkotmányértelmezést kérő, de valójában előzetes normakontrollra irányuló indítványokat formájuknak megfelelően bírálná el, ezzel átvállalná a törvényhozó és a végrehajtó hatalom felelősségét is és indokolatlan hatalmi túlsúlyba kerülne (ABH 1990, 138.). Az előzetes normakontroll az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló hatáskör, nem lehet ilyen indítványt előterjeszteni az előkészítés alatt álló jogszabály koncepciója alkotmányosságának megítélésére. Mivel a pénzügyminiszter indítványa egy az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezésére fel nem jogosított szervtől érkezett, továbbá egy az Országgyűléshez még be nem nyújtott törvény lehetséges későbbi koncepciójának előzetes alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozott, a beadvány nem volt alkalmas sem arra, hogy az AB arra alapozva bármely hatáskörét gyakorolja (ABH 1990, 139.).

Fentiek mellett az AB-nak nem volt lehetősége arra sem, hogy a pénzügyminiszter által előterjesztett, a kamatemelést érintő három döntési alternatíva közül megjelölje, hogy melyik alkotmányos és melyik nem, az ezek közötti választás nem a testület feladata. Ez már csak azért sem volna járható út, mert valamennyi felvetett konkrét intézkedés megvalósítható alkotmányos keretek között és azokon túl is (ABH 1990, 139.).

<sup>11</sup> 652/G/1994. AB határozat, ABH 1998, 574.

<sup>12</sup> 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 569.

<sup>13</sup> 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 353.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEELÉS

### 4.1. AZ ABSZTRAKT ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS ELŐFELTÉTELEI ÉS FŐBB SAJÁTOSSÁGAI

Azt, hogy a számos tisztázatlan részletkérdés ellenére viszonylagos szakmai egyetértés tapasztalható az elvont alkotmányértelmezés főbb kontúrjait illetően, jól mutatja, hogy mindenki egyetértett a határozat végső konklúziójával, vagyis az indítvány elutasításával. Az azonos konklúzióhoz vezető dogmatikai levezetésekben azonban számottevő különbségek érzékelhetőek, ezért is fűzött két alkotmánybíró is párhuzamos indokolást a többségi érveléshez.

Az Alkotmány rendelkezéseinek mindenkire nézve kötelező, elvont értelmezését az AB akkor végezheti el, ha a fentebb már tárgyalt három előfeltétel teljesül. Ezek kapcsán érdemes néhány általános tételt lefektetni, amelyek meglehetősen koherensen érvényesülnek az AB gyakorlatában és ezeket rendszerint a párhuzamos indokolások sem vonják kétségbe. Az egyik ilyen sarokpont az, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés kereteit megszorítóan kell értelmezni, a másik pedig az, hogy e hatáskör szubszidiárius jellegű, csak akkor lehet alkalmazni, ha az AB más hatáskörében nem járhat el az adott ügyben.<sup>14</sup> Az Alkotmány védelme főszabályként konkrét jogszabályok, vagy egyedi ügyek felülvizsgálatán keresztül valósul meg, ehhez képest ritka az, amikor magának az Alkotmánynak a tartalmát kell tisztázni. Erre az önkorlátozásra azért van szükség, mert az AB bár az Alkotmány védelmének legfőbb szerve, maga is csak egy elem a fékek és ellensúlyok egymásra hatásának bonyolult rendszerében, amely bár korrigálhatja a többi hatalmi ág alkotmányellenes tevékenységét, de főszabályként nem járhat el saját kezdeményezésére. Ez érvényesül az absztrakt alkotmányértelmezés esetében is, ahol ezért egyaránt ki kell szűrni a túlságosan konkrét és a túlságosan elvont indítványokat. Az absztrakt alkotmányértelmezés nem válhat az Alkotmány rendelkezéseinek parttalan eszközévé, az AB nem válhat alkotmányozó hatalommá, ugyanakkor az értelmezés nem irányulhat konkrét jogszabályok, vagy egyedi ügyek alkotmányosságának megítélésére sem, hiszen az AB nem törvényhozó hatalom és nem bíróság.<sup>15</sup> Mivel e kétirányú lehatárolás dogmatikailag vitatott, és a gyakorlatban az érvényesítése nehézségeket vet fel, viszonylag kevés ország alkalmazza az Alkotmány védelmének ezt az eszközét.<sup>16</sup>

További aggály az, hogy e hatáskör erőteljesen átpolitizálja az AB tevékenységét, hiszen az Alkotmány rendelkezéseinek elvont értelmezését rendszerint politi-

<sup>14</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 307–327.

<sup>15</sup> 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, ABH 2018, 107.

<sup>16</sup> Magyarországon azonban nagy a hatáskör jelentősége: Pócza Kálmán – Dobos Gábor – Gyulai Attila: „Mitosz és valóság. Mennyire korlátozta az Alkotmánybíróság a törvényhozás mozgásterét?” *Állam- és Jogtudomány* 2020/1. 66–92.

kai aktorok kezdeményezik a szélesebb közvélemény érdeklődésére számot tartó, társadalmilag érzékeny ügyekben.<sup>17</sup> Alappal vethető fel az is, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés könnyen csaphat át alkotmánybíróági normaalkotásba, ami szemben áll a magyar alkotmányos rendszer valamennyi lényeges rendező elvével.<sup>18</sup> További szempont, hogy az absztrakt alkotmányértelmezés rendszerint tárgyában konkrét, hiszen egy kézzelfogható alkotmányjogi problémán alapul, eredményét tekintve viszont absztrakt – e jelleg értelmezése bizonytalanságot okoz. Általában az indítványozó hipotetikus tényállás formájában fogalmazza meg kérdését, valójában azonban valamely jövőbeli lépésének (jogalkotás vagy más hatáskör gyakorlása) előzetes alkotmányossági véleményezését kéri. Mindaddig nem került dogmatikailag kibontásra az, hogy milyen az Alkotmány rendelkezésének értelmezését kérő indítvány mögött kimondva vagy kimondatlanul meghúzódó konkrét ügy viszonya az értelmezés alapvetően absztrakt eredményével. Az AB első éveiben, amikor az absztrakt alkotmányértelmezés határozat is született, a testület még inkább az értelmezés eredményét alkalmazta az indítványban megjelölt konkrét tényállásra, később ez a kapcsolat lazult és az AB külön is megjelölte azokat az általános érvényű, elvont tételeket, amelyeket az értelmezése eredményeként olvasztott ki.<sup>19</sup> Ezek nemcsak az adott ügy vonatkozásában szolgálnak iránymutatásul, hanem minden későbbi hasonló esetben szükséges az alkalmazásuk.

Megfontolandó a párhuzamos indokolás, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy a pénzügyminiszter egy társadalmilag érzékeny területen kívánt intézkedést fogantatosítani és legalább alkotmányossági tekintetben elejét kívánta venni a későbbi vitáknak, ezért fordult az AB-hoz. Ugyanakkor az általa felvázolt döntési alternatívák alkotmányossági szempontból nem tartalmaznak határozott irányvonalakat, és a kidolgozás részleteitől függően megvalósíthatóak alkotmányos, vagy alkotmányellenes módon is. A vélemény hiányolta az érdemi alkotmányos megfontolásokat az indítványban felvázolt alternatívákkal kapcsolatban, pedig nézete szerint a diszkrimináció kérdése mentén elvont alkotmányértelmezési hatáskörben eljárva meg kellett volna ítélni, hogy a lakáscélú kamatok csökkentése mennyiben alkotmányos.<sup>20</sup>

Míg a hatáskör terjedelme vitatható, kevés dilemmát okoz annak vizsgálata, hogy ki jogosult indítványozni az eljárást. A többi hatáskör-értelmezési kérdéssel kapcsolatban azonban, bár a határozat többségi indokolása és a párhuzamos vélemények tartalmilag azonos konklúzióra jutottak, különböző módon értelmezték, hogy mikor vezethető le egy értelmezés közvetlenül az Alkotmányból.

A többségi érvelés e kérdéskörnek nem tulajdonított nagyobb jelentőséget, a párhuzamos vélemények azonban felhívták a figyelmet arra, hogy jogszabály közbejötté nélkül csak akkor lehet egy értelmezést levezetni, ha az indítványban megje-

<sup>17</sup> ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998) 39–40.

<sup>18</sup> PÓCZA – DOBOS – GYULAI (16. lj.) 66–92.

<sup>19</sup> SÓLYOM (14. lj.) 307–327.

<sup>20</sup> Zlinszky János párhuzamos indokolása. ABH 1990, 144–145.

lölt rendelkezések kapcsolata kellően intenzív a megjelölt konkrét alkotmányossági dilemmával.<sup>21</sup> Amennyiben nem a megfelelő alkotmányi szakaszok szerepelnek a beadványban, az nem alkalmas arra, hogy az alapján az AB gyakorolja absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörét. Adott esetben egy kifejezett tárgykör vagy egy adott alapvető jog alkotmányos háttérének és szabályozási struktúrájának vizsgálatára is szükség lehet annak megítéléséhez, hogy lefolytatható-e az értelmezés az Alkotmányon kívüli rendelkezések figyelembevételével. Mindeddig azonban nem sikerült kimunkálni arra vonatkozó általános szempontrendszert, hogyan ítéltethető meg az, hogy az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alkotmányból.

Meglehetősen homályos továbbá az a felvetés, miszerint releváns, hogy az indítványozó a döntési alternatívákat alkotmányossági szempontból nem gondolta át. Végezetül a konkrét alkotmányjogi probléma és az explicite megjelölt és értelmezni kért alkotmányos rendelkezés feltételek pontos definiálása szintén az elvont alkotmányértelmezés feltételrendszerének kidolgozatlan része maradt.

Az AB szerint az absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló kérelem nem lehet túlságosan konkrét, azonban nem válhat teljesen elvonttá sem. Az absztrakt alkotmányértelmezés létjogosultságát az alapozhatja meg, hogy az AB, mint az Alkotmány védelmének legfőbb szerve és ezen a téren akkoriban talán a legnagyobb szakértelemmel is bíró testület alkotmányértelmezési álláspontjának kifejtésével megelőzhet egyes későbbi, a társadalmat súlyosan érintő alkotmányossági problémákat. Az elvontság korlátok közé szorítása, illetve az indítványhoz kötöttség viszont helyesen éppen azt szolgálja, hogy e rendkívül kockázatos hatáskör ne vezessen ahhoz, hogy az AB az Alkotmány értelmezése útján gyakorlatilag magához ragadja a kezdeményezést a jogrendszer alakításában. Egyrészt az indítványozók köre is korlátozza a testület mozgásterét, másrészt az AB csak azokat az alkotmányos normákat vetheti egybe a kérelemben megjelölt tényállással, vagy alkotmányjogi problémával, amelyeket az indítvány kifejezetten és legalább átfogóan megjelölt.<sup>22</sup> Ilyen módon jelölte meg például az absztrakt alkotmányértelmezés ügyben az Alkotmány alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló XII. fejezetét a pénzügyminiszter. Ehhez járul hozzá még a testület önkorlátozása, amely a három feltételből álló teszt kimunkálásához vezetett, és amely kizárja az Alkotmány egyes rendelkezéseinek konkrét problémához nem kötődő, parttalan értelmezését. A testület maga is a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartásával magyarázta ezt a már említett megszorító értelmezést, amiből következően mindig egy többlépcsős befogadhatósági vizsgálaton kell átesnie valamennyi absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványnak. Mivel ez a hatáskör igen népszerűnek bizonyult a kezdeményezésre jogosultak körében, fontos, hogy az AB már működése legelső időszakában kidolgozta az ismertetett megalapításokat, még ha azok bizonytalanságai a mai napig is számottevőek.

<sup>21</sup> 25/1995. (V. 10.) AB végzés, ABH 1995, 427.

<sup>22</sup> 21/1996. (V. 13.) AB határozat, ABH 1996, 74.

A határozathoz fűzött egyik párhuzamos indokolásban merült fel az a kiegészítő szempont, amely szerint az indítványt azért kellett visszautasítani, mert az Alkotmány értelmezni kért rendelkezései közül egyik sem hozható érdemi összefüggésbe azokkal a szempontokkal, amelyekre tekintettel az indítványtevő az értelmezést kérte. Nem egyértelmű, hogy a tervezett intézkedés alkotmányossága annak szociális hatása, vagy a megvalósításához alkalmazandó jogi technika miatt kétséges-e az indítványozó számára.<sup>23</sup> Valószínűsíthető, hogy az indítványozó a kamatemelési szociális vonatkozásaival összefüggésben kérte az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezését, és ennek megfelelően az a kérdés, hogy e normák kapcsolatba hozhatóak-e a felvetett szociális jellegű alkotmányossági kérdésekkel. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, továbbá 8. § (2) bekezdése semmilyen összefüggésben nem vonatkoztatható a kamatelés szociális aspektusaira, mivel Magyarországon a jogállam nem jelent szociális jogállamot, csupán a jog formális uralmát. Ebből az következik, hogy a jogállamiságot csak akkor lehet felhívni, ha az adott kérdés szempontjából releváns alapvető jogot az Alkotmány explicite nem rögzít. Mivel azonban jelen esetben a szociális biztonsághoz való jogot nevesíti az Alkotmány, a jogállamiság elve pusztán annyit jelent, hogy ennek a jognak az adott jogviszonyokban érvényesülnie kell. Az Alkotmány XII. fejezetében nevesített alapvető jogok közül pedig csupán a 70/E. §, vagyis a szociális biztonsághoz való jog vizsgálata vezethetett volna érdemi eredményre – mondja ki meggyőzően a párhuzamos indokolás.<sup>24</sup>

Vélhetően – ahogy a párhuzamos indokolás is rámutat – nem állt meg az az előfeltétel sem, hogy az indítványban körvonalazott értelmezési kérdések megválaszolhatóak lettek volna pusztán az Alkotmány alapján, más jogszabály közbejötté nélkül.<sup>25</sup> A szociális biztonsághoz való jog az Alkotmány 70/E. §-a szerint nem alanyi jog, illetve egyébként sem lehetne jogi igényt ilyen általánosságban és megfoghatatlan tartalommal definiálni. A szociális biztonsághoz való jogból esetleg következő alanyi jogokat a törvényhozásnak és a bírói gyakorlatnak kell meghatározni. Az Alkotmány 17. §-a arról rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik, ezt pedig együtt olvasva az Alkotmány 70/E. §-ával megállapítható, hogy a szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmány állami feladatként határozza meg. Az Alkotmány nem szól a szociális juttatások kötelező minimális szintjének semmilyen ismértéről, vagy mértékéről sem, így az AB nem adhat ennél részletesebb értelmezést az Alkotmány 70/E. §-ának bővebb tartalmáról.

<sup>23</sup> Sólyom László párhuzamos indokolása. ABH 1990, 140.

<sup>24</sup> Sólyom László párhuzamos indokolása. ABH 1990, 141.

<sup>25</sup> Sólyom László párhuzamos indokolása. ABH 1990, 142.



#### **4.2. AZ ELVONT ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉS ÉS AZ ELŐZETES NORMAKONTROLL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖREINEK VISZONYA**

Kitűnik a vizsgált ügyből, hogy gyakran nem könnyű elhatárolni egymástól az előzetes normakontrollt, valamint az absztrakt alkotmányértelmezést felvető indítványokat. Az absztrakt alkotmányértelmezés a jogalkotási fázisban megelőzi az előzetes normakontrollt,<sup>26</sup> hiszen ilyenkor még az Országgyűlésnek be nem nyújtott, a tervezés szakaszában járó koncepciók kerülnek az AB elé és ezek összhangját vizsgálja a testület bizonyos alkotmányi szakaszokkal. Ezzel szemben az előzetes normakontroll esetében már van egy elfogadott törvény, amelyet a köztársasági elnök annak kihirdetése előtt megküld az AB-nak alkotmányossági felülvizsgálatra. E formai szempont mellett az absztrakt alkotmányértelmezés esetében fontos, hogy az ne egy létező, vagy akár hipotetikus jogi norma alkotmányosságát vessen fel, hanem egyes alkotmányos szakaszok pontos tartalmának kibontását célozza. Talán itt lenne megragadható a felvetett alkotmányossági probléma konkrétsága és az arra adott értelmezés elvontsága közti feszültség. A lényeg az, hogy maga az értelmezés az Alkotmány rendelkezésein alapuljon és olyan kézzelfogható eredményre vezessen, amit kötelező jelleggel minden más esetben is alkalmazni lehet. Ha az adott eset középpontjában egy jogszabály, vagy egy jövőbeli jogszabály koncepciójának alkotmányossága áll, akkor ez inkább az előzetes normakontrollhoz áll közelebb és megnevezésétől függetlenül csak akkor lehet elbírálni, ha előzetes normakontroll kezdeményezésére jogosult szervtől, vagyis a köztársasági elnöktől vagy az Országgyűléstől érkezett az indítvány. Bár az AB az absztrakt alkotmányértelmezés határozatban kísérletet tett arra, hogy meghatározza a fenti elhatárolási kérdéseket, ez csak részben sikerült. Annak ellenére azonban, hogy konkrét iránymutatást a jövőbeni indítványok befogadhatóságának az elbírálására aligha adhatott, az itt meghatározott szempontrendszer és elvi iránymutatást az AB alkalmazni tudta a későbbi gyakorlatában.

#### **5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE**

Az absztrakt alkotmányértelmezés határozat fontos hivatkozási ponttá vált a következő három évtizedben az absztrakt alkotmányértelmezést megvalósító alkotmánybírósági gyakorlat számára, ugyanis ez az a döntése a testületnek, ahol először bontotta ki a kapcsolódó dogmatikát, ami sarokpontjait tekintve azóta sem változott. A rendszerváltást követő első időszakban az arra jogosultak olyan gyakran éltek az elvont alkotmányértelmezés kezdeményezésének jogával, hogy nem volt világos, hosszabb távon az utólagos absztrakt normakontroll, vagy az Alkotmány rendel-

<sup>26</sup> 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533.



kezéseinek értelmezése lesz-e a testület meghatározó hatásköre. Az indítványok motivációja ebben az időszakban főként az volt, hogy egyes tervezett jogalkotási lépések, vagy más intézkedések alkotmányos kereteit a döntéshozók előre megismerjék, így elkerüljék az esetlegesen jelentkező utólagos feszültségeket.<sup>27</sup> Ahogyan korábban is láttuk, időnként lehetséges alternatívák közti választást remélt a kormányzat az AB-tól, máskor arról kellett határozni, hogy adott törvényi rendelkezések elfogadásához szükség lesz-e minősített többségre a parlamentben. Az AB legelső határozata 1990 februárjában ugyancsak az Alkotmány egyik rendelkezésének elvont értelmezéséről szólt. Az első évek további meghatározó témája a köztársasági elnök hatásköre volt: a köztársasági elnök szerepe a fegyveres erők parancsnokaként,<sup>28</sup> a köztársasági elnök sérthetetlenségének keretei,<sup>29</sup> kinevezési jogkörei,<sup>30</sup> valamint még a testület működésének első évében Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnöki megbízatásának időtartama.<sup>31</sup> Meg kell még említeni a népszavazási határozatokat,<sup>32</sup> amelyek rendszerint egyes népszavazási kezdeményezések alkotmányosságára reflektáltak.<sup>33</sup> Ilyenek voltak az Országgyűlés feloszlására,<sup>34</sup> a köztársasági elnök jogállásának megváltoztatására, vagy a földtulajdon szerzés szabályainak átalakítására benyújtott népszavazási kérdések.

Ezekben az években fokozatosan formálódott az 1990-ben lefektetett befogadhatósági rendszer, bár lényeges elemeit tekintve máig változatlan maradt. Időről-időre felmerült az absztrakt alkotmányértelmezés elhatárolása más alkotmánybírószági hatásköröktől, de nem sikerült tisztázni e kompetencia absztrakt és konkrét elemeinek viszonyát sem. Kezdetben az AB a felvetett konkrét alkotmányjogi probléma megválaszolására koncentrált, később azonban megjelentek az absztraktabb normatartalmak a határozatok rendelkező részeiben. Ez viszont egy új problémát helyezett előtérbe: a kezdeményezők gyakran a már korábban kiadott alkotmányértelmezések további értelmezését kérték, vagy annak megállapítását, hogy tevékenységük, tervezett intézkedésük összhangban van-e az AB korábbi, témába vágó elvont alkotmányértelmezésével.<sup>35</sup> E továbbértelmezési indítványok kapcsán mondta ki az AB, hogy az értelmezés nem válhat a konkrét ügyben való döntéshozatallá, ugyanakkor olyan válaszra kell vezetnie, amely a jövőben is minden hasonló esetben alkalmazható lesz.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.

<sup>28</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.

<sup>29</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.

<sup>30</sup> 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.

<sup>31</sup> 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

<sup>32</sup> Ezek közé sorolható az Alkotmánybíróság legelső döntése is, amely abban foglalt állást, hogy az 1989. évi „négy igenes népszavazás” első kérdésére adott igenlő válasz nem akadályozta annak, hogy az Országgyűlés módosítsa az Alkotmány 29/A. § (1) bekezdését [1/1990. (II. 12.) AB határozat, ABH 1990, 13.].

<sup>33</sup> 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331.

<sup>34</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.

<sup>35</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207.

<sup>36</sup> 953/G/1991. AB határozat, ABH 1991, 217.; 765/G/1992. AB határozat, ABH 1992, 207.

Ami az első kitétel illeti, messze nem állítható, hogy érvényesülne a gyakorlatban, hiszen az AB számos tényállásszerű, sőt nyíltan a valóságból merített alkotmányjogi problémát is megválaszolt.<sup>37</sup> Az absztrakt értelmezési tételek rendelkező részbe foglalása viszont állandósult és az elvont alkotmányértelmezésen alapuló határozatok jellegadó elemeivé váltak.<sup>38</sup>

Már az AB működésének első évében felmerült az az álláspont, hogy az elvont alkotmányértelmezés valójában nem különbözik az AB más hatáskörökben folytatott alkotmányértelmezésétől sem „elvi” jellegében, sem gyakorlati jelentőségében, sem az elvontság fokában, de még az AB politikai szerepe tekintetében sem.<sup>39</sup> A különbség talán két dologban ragadható meg. Egyrészt az Alkotmány valamely rendelkezését értelmező alkotmánybírói határozat rendelkező része normatív erővel bír, szemben minden más alkotmányértelmezéssel, valósuljon az meg akár egyes határozatok rendelkező részében, akár indokolásában, akár más szerv által.<sup>40</sup> Másrészt, míg más hatáskörök esetében egy adott alkotmányossági probléma megítélése a fő cél és az értelmezés ennek szolgálatában jelenik meg, az elvont alkotmányértelmezésnél legalábbis elviekben magáé az interpretációé a prioritás.<sup>41</sup> Azonban ez az elhatárolás is csak viszonylagos és megkérdőjelezhető, hiszen nem létezhet elvont alkotmányértelmezés a háttérben meghúzódó és gyakran valójában előtérbe kerülő alkotmányjogi probléma hiányában.<sup>42</sup>

Az elvont alkotmányértelmezéssel kapcsolatos bizonytalanságokat fokozza, hogy figyelmen kívül hagyásának nincs semmilyen érdemi szankciója. Bár ezek a határozatok *erga omnes* hatályúak és közzé teszik őket a *Magyar Közlönyben*, lényegében a normák címzettjeinek belátásán múlik, mennyire fogják azokhoz tartani magukat. Ez persze végső soron valamennyi alkotmánybírói hatáskör esetében igaz, azonban még a mulasztásos alkotmányértelmezést megállapító döntések is rögzítenek legalább egy határidőt a jogalkotónak, az más kérdés, hogy ennek kikényszerítésére, az Alkotmány idejében legalábbis, nem volt eszköz. Más irányból nézve a kérdést a szankció hiánya egy újabb tényező, amely gátat szab az AB elvont alkotmányértelmezés útján történő túlzott megerősödésének.

Az Alaptörvény hatályba lépése és az AB-ról szóló 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.) elfogadása nem hozott lényeges tartalmi változást az alkotmány rendelkezéseinek értelmezését illetően.<sup>43</sup> A testület maga is megerősítette, hogy mivel az új szabályozás nem tartalmaz érdemben új elemet a korábbival szemben, az absztrakt alkotmányértelmezésre vonatkozó gyakorlat továbbra is hivatkozható.<sup>44</sup> Az

<sup>37</sup> 74/1992. (XII. 28.) AB határozat, ABH 1992, 310.

<sup>38</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329.

<sup>39</sup> ÁDÁM (17. lj) 39–40.

<sup>40</sup> 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48.

<sup>41</sup> 55/2009. (V. 6.) AB határozat, ABH 2009, 453.

<sup>42</sup> 996/G/1990. AB határozat, különös tekintettel Ádám Antal és Zlinszky János alkotmánybíróknak a határozathoz fűzött különvéleményére.

<sup>43</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583.

<sup>44</sup> 21/2012. (IV. 21.) AB határozat, ABH 2012, 3.

is nyilvánvaló, hogy a megváltozott alkotmányos környezetben sem csökkent e hatáskör súlya és népszerűsége, szinte minden évben született nagy jelentőségű, komoly társadalmi visszhangot is kiváltó alkotmányértelmezési döntés.<sup>45</sup> Külön is említést érdemel az alkotmányos identitás fogalma tartalmának sokat vitatott kibontása,<sup>46</sup> valamint a devizahitel szerződésekbe történő utólagos jogszabályi beavatkozást taglaló döntések.<sup>47</sup> Mégis az új alkotmányos rend néhány aspektusára érdemes felhívni a figyelmet, amelyek befolyásolják az elvont alkotmányértelmezés helyzetét és megítélését.

Az Alaptörvény, szemben a korábbi Alkotmánnyal, kifejezetten, felsorolásszerűen nevesíti az AB legfontosabb hatásköreit,<sup>48</sup> ezek között azonban az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése nem szerepel. Ugyanakkor az Alaptörvény lehetőséget ad a hatásköri lista sarkalatos törvényben történő bővítésére,<sup>49</sup> így e kompetencia a korábbihoz hasonlóan most az új Abtv.-ben szerepel.<sup>50</sup> Mivel azonban elvállik az új konstrukcióban az Alaptörvényben és a csupán az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvényben nevesített hatáskörök listája, arra lehet következtetni, hogy az alkotmányozó a korábbi gyakorlattal összhangban szubszidiárius, másodlagos szerepet szánt az absztrakt alkotmányértelmezésnek. Ezt a feltevést erősíti az is, hogy az AB hatáskörei között a törvényi felsorolásban is utolsóként szerepel. Ami viszont egyértelmű előrelépés, hogy az új Abtv. a korábbi alkotmánybírói gyakorlat számos motívumát beemelte a szabályozásba, némileg egyértelműbb kereteket teremtve ezzel az elvont alkotmányértelmezésnek. „Az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az AB az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”<sup>51</sup> A konkrét alkotmányjogi probléma és az értelmezésnek közvetlenül az Alaptörvényből történő levezethetőségének követelménye olyan fordulatok, amelyek a korábban már tárgyalt, két évtizedes joggyakorlat eredményeként kristályosodtak ki. Egyúttal az új Abtv. némileg szűkíti a kezdeményezői kört, közelítve egymáshoz az utólagos normakontroll és az elvont alkotmányértelmezés indítványozására jogosultak körét. Új, előzmények nélküli kitélt is rögzít az új Abtv.: „Ha a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az AB az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését akkor végzi, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a

<sup>45</sup> Utoljára: 2/2019. (III. 5.) AB határozat.

<sup>46</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 1418.

<sup>47</sup> 8/2014. (III. 20.) AB határozat, ABK 2014. március, 300.

<sup>48</sup> Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (2) bekezdése [2011. április 25].

<sup>49</sup> Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (2) bekezdés g) pontja [2011. április 25].

<sup>50</sup> Új Abtv. 38. §.

<sup>51</sup> Új Abtv. 38. § (1) bekezdése.

jogbiztonságot veszélyezteti.”<sup>52</sup> Feltehető, hogy ez a betoldás a már létező alkotmányértelmezések tovább értelmezését felvető indítványok kiszűrését, vagy legalábbis visszafogását célozza.

Látható, hogy egy rendkívül sokszínű és problematikus hatáskörrel beszélünk, amelynek megszorító értelmezése ellenére is számos eltérő megközelítése létezik, az ide tartozó ügyek pedig rendkívül heterogén képet és tényleges joghatást mutatnak. Ez annak a jele, hogy a viszonylag kimunkált átfogó dogmatikai keret ellenére máig nincs igazán kiforrott arculata ennek az alkotmányjogi intézménynek és nem világos a funkciója, a helye a hatalommegosztás rendszerében, valamint a hazai alkotmánybírói gyakorlatban. Bár vannak az alkotmány rendelkezéseinek nagyjelentőségű alkotmánybírói értelmezései, az sem állítható általánosságban, hogy csak nagyobb súlyú felvetésekkel fordulnának a jogosultak az AB-hoz, egyaránt találunk jelentős visszhangot kiváltó és napi szintű, kevésbé fajsúlyos határozatokat is.

Összefoglalva, az AB a befogadhatósági kritériumok viszonylag részletes kidolgozásával nagyban hozzájárult a törvényi szinten csak meglehetősen általánosan definiált hatáskörnek a gyakorlatban is működőképes modelljéhez, azonban különösen az elvont alkotmányértelmezés más hatáskörökhöz való viszonya, valamint e kompetencia konkrét és absztrakt jellegű elemeinek kapcsolata terén továbbra is számos nyitott kérdés maradt. Arra lehet számítani, hogy éppen ezért a kezdeményezésre feljogosítottak szemében továbbra is népszerű marad ez az indítványozási lehetőség, a következő években is napirenden maradnak e hatáskör karakterének és a jogintézmény funkciójának máig tisztázatlan kérdései.

## 6. IRODALOM

ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998).

SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új alkotmánybírói gyakorlatában”

*Fundamentum* 2002/2. 18–28.

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).

<sup>52</sup> Új Abtv. 38. § (2) bekezdése.

ERDŐS CSABA\*

### **3/1991. (II. 7.) AB HATÁROZAT – PARLAMENTI KÜSZÖB**

**A 4%-os parlamenti küszöb nem sérti a választójog egyenlőségét, az az Országgyűlés működőképességét biztosítja.**

Az AB kimondta, hogy a vegyes választási rendszer országos listájához kapcsolt explicit, 4%-os parlamenti küszöb nem ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával, mivel az az Országgyűlés működőképességét hivatott biztosítani. Ehhez összekapcsolta a választójog egyenlőségét mint választási alapelveket az általános egyenlőségi, diszkriminációtilalmi szabállyal. Az AB az egyenlő választójog alkotmányos tartalmán kívül állónak nyilvánította a választójog effektív egyenlőségét. A határozat közvetlen jelentősége e fontos választási szűrő alkotmányosságának kimondása, így az annak alkalmazásával lebonyolított választás eredményeinek, az új rendszer legitimitációjának elismerése, megerősítése. Az alkotmánybíróági gyakorlatban a tételmondat mindkét eleme erős gyökeret vert, s nem kizárólag választójogi ügyek eldöntésében játszott komoly szerepet.

#### **1. ELŐZMÉNYEK**

Mint ahogy a versengő többpártrendszer demokratikus választási rendszert feltételez, a magyar rendszerváltás legfontosabb intézményének, a Nemzeti Kerekasztalnak egyik kulcsfeladata volt a választási rendszer szabályainak kidolgozása, amelynek szimbolikus és gyakorlati jelentősége is óriási volt.<sup>1</sup> A Nemzeti Kerekasztal és az eredményeit „szentesítő” – igaz a visszahívásoknak köszönhetően egyre szí-

\* Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

<sup>1</sup> KUKORELLI István: „Ki volt az alkotmányozó hatalom Magyarországon 1989-ben?” in KUKORELLI István: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. A közjogász almanachja* (Budapest: Méry Ratio 2014) 49–56.

nesedő,<sup>2</sup> de mégiscsak pártállami – Országgyűlés egyaránt demokratikus deficitben szenvedett, így az alkotmányozás és a közjogi jogalkotás „a politikai átmenet szempontjából szükséges változtatások”-ra<sup>3</sup> fókuszált. Egyfelől az átmeneti időszak lezárultát a megkérdőjelezhetetlen legitimitású, valódi népképviselőt biztosító Országgyűlés megalakulása jelenthette ezen – később az Alaptörvény által alkotmányos erővel felruházott<sup>4</sup> – narratíva szerint. Másfelől a választási törvény tartalma a választástechnikák sokszínűségéből és a választási eredményre, azaz a politikai rendszerre gyakorolt különböző hatásaikból fakadóan<sup>5</sup> a Nemzeti Kerekasztal oldalain – az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal kilenc szervezete és az ún. harmadik oldal hét szervezete – helyet foglaló politikai elit minden tagja számára kézzelfogható és gyorsan realizálódó következményeket hordozott: a különböző társadalmi bázisokkal bíró politikai erők eltérő választási rendszerben voltak érdekeltek. A „történelmi” pártok a tiszta listás, illetve túlnyomórészt listás választási rendszert preferálták, abban bízva, hogy jól csengő nevük ellensúlyozhatja az országosan ismert személyiségek hiányát.<sup>6</sup>

A választási törvény tartalmának kialakítása tehát a leginkább átpolitizált kérdése volt a kerekasztal-tárgyalásoknak, ami a választási rendszer fontos elemét jelentő parlamenti küszöbvel kapcsolatos álláspontokban is tükröződött. Komoly nézetkülönbségek alakultak ki a kvótarendszer bevezetése körül. Az MSZMP az 5%-os küszöböt javasolta a kis pártok kizárására. Az Ellenzéki Kerekasztal azonban 3%-os küszöb mellett érvelt azzal, hogy egy frissen kialakuló demokráciában nem szabad magas küszöböt állítani az újonnan megszerveződő pártok elé. A megszülető 4%-os korlát így kompromisszum eredménye volt.<sup>7</sup>

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen – igaz, az ott kialakított megoldásokat néhány ponton, de a küszöböt nem érintően módosítva<sup>8</sup> –

<sup>2</sup> KUKORELLI István: „Adalékok az alkotmányos rendszerváltozásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 34–37.; TÓTH Károly: „Az Országgyűlés problémái” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 69–78.

<sup>3</sup> A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/1. számú munkabizottsága első ülésének (1989. június 30.) jegyzőkönyve alapján.

<sup>4</sup> Alaptörvény, Nemzeti hitvallás: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

<sup>5</sup> SZOBOSZLAI György: „Pártrendszer és választások a rendszerváltás után” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998). I. k.* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1998).

<sup>6</sup> Bozóki András: „Az ellenzéki kerekasztal (első) története (4. rész)” *Beszélő Online, beszelo.c3.hu/cikkek/az-ellenzeki-kerekasztal-első-tortenete-2*

<sup>7</sup> Bozóki (6. l.).

<sup>8</sup> A javaslat módosulásának történetéről részletesen lásd KUKORELLI István: „A magyar választási rendszer 1989–1998” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok* (Budapest: Országos Választási Iroda 1999) 46–47.

az Országgyűlés megalkotta az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt (Vjt.), amely 1989. október 30-án lépett hatályba, és amely alapján lebonyolították az 1990 áprilisi országgyűlési választásokat. A Vjt. kétfordulós, vegyes választási rendszert honosított meg hazánkban is, amelyben a 386 mandátumból 176-ot egyéni választókerületben, 152-öt területi listán lehetett megszerezni. Ezt egészítette ki a kizárólag kompenzációs célokat szolgáló országos lista 58 mandátummal, amelyre a területi listán be nem töltött további mandátumok „csúszhattak fel”. A mandátumkiosztás a területi listán a Hagenbach-Bischoff-kvóta segítségével, az országos listán a d'Hondt-módszer alapján történt.<sup>9</sup> Mindkettő esetében explicit küszöb érvényesült, azaz nem szerzett mandátumot a területi lista jelöltje, ha „a mandátum megszerzéséhez az adott választókerületben szükséges számú szavazat több mint kétharmadát, illetőleg ha a területi listákra leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint négy százalékát nem érte el”.<sup>10</sup> Az országos listán történő mandátumszerzés szempontjából nem minősültek töredékszavazatnak „annak a pártnak a területi listáira leadott szavazatai sem, amelynek a területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listáira leadott országosan összesített szavazatok négy százalékát”.<sup>11</sup>

A Vjt. alapján zajlott le 1990 áprilisában az első szabad választás, amelynek nyomán 1990. május 2. napján megalakult az Országgyűlés. A választás nyomán hatpárti parlament alakult meg, amelyben hárompárti koalíción nyugvó, de stabil kormánytöbbség volt működtethető. Noha a kormány stabilitása nem csupán a választási eredményeknek volt köszönhető,<sup>12</sup> attól nem is függetleníthető: a választási rendszerbe épített komplex szűrőrendszer jól vizsgázott, azon belül az érdemi szelektálást a március 25-i szavazás végezte el, amely a 4%-os szabály jóvoltából hat országos listás párt parlamentbe jutását akadályozta meg.<sup>13</sup>

A választási törvényt a szűrők miatt sokan, leginkább az érintett kis pártok, antidemokratikusnak tartották, s alkotmányellenesség címén az AB előtt támadták meg a választójogi törvény egészét és egyes rendelkezéseit, mindenekelőtt a korlátokat.<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróságnak a Vjt.-vel kapcsolatos első döntése, a 2/1990. (II. 18.)

<sup>9</sup> Vjt. 4. számú melléklet, illetve a mandátumkiosztási eljárásokhoz lásd MÉSZÁROS József – SZAKADÁT István: „A választási rendszer elemei” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok* (Budapest: Országos Választási Iroda 1999) 220–233.

<sup>10</sup> Vjt. 8 § (5) bekezdés.

<sup>11</sup> Vjt. 9 § (2) bekezdés.

<sup>12</sup> E tekintetben nem kerülhető meg az Antall–Tölgyessy-paktum (MDF–SZDSZ-paktum) alapján megszülető alkotmánymódosító 1990. évi XL. törvény jelentősége, amely többek között visszanyesegette – a kerekasztal-tárgyalások résztvevői kölcsönös bizalmatlanságának köszönhetően az új közjogi rendszer részévé vált – ellenzéki „túlhatalom” vadhajtasait, így megszüntette az alkotmányerejű törvények kategóriáját és jelentősen csökkentette a minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyak körét, valamint bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítványt. SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011* (Budapest: Osiris 2011) 65–69.

<sup>13</sup> KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede* (Budapest: Korona 1995) 218.

<sup>14</sup> KUKORELLI (13. l.) 214.



AB határozat a választójogi törvény egészének és az ajánlási rendszer alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította. Sorra születtek a választójogi tárgyú további határozatok, így a 3/1990. (III. 4.) AB határozat a szavazás napján külföldön tartózkodók szavazásban való akadályoztatottságát kimondó törvényi feltételeket megsemmisítette, a 274/B/1990/2. AB határozatban pedig kimondta a testület, hogy a listaállítási jog pártoknak való fenntartása alkotmánykonform.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

### 2.1. AZ EXPLICIT VÁLASZTÁSI KÜSZÖB MÁS ÁLLAMOKBAN

„A legtöbb választási törvény, így az 1989. évi magyar is, az ország kormányozhatósága érdekében épít be szűrőket választási rendszerébe, megakadályozva ezzel a parlamenti izolációt. A szűrők általában a nagypártoknak kedveznek, s akadályozzák a kicsik, gyengék parlamentbe kerülését.”<sup>15</sup> A szűrőknek több típusát különböztetjük meg, akár az egész választási rendszer leírható, felfogható ilyen szűrők egymást követő rendszereként. Az első szűrőszint a jelölt- és/vagy listaállítás feltételei, a voksolást követően értelmezhető a választás érvényességi, eredményességi követelményei, az implicit és explicit küszöbök léte, a küszöböt átugró listák közti mandátumkiosztás elve.

A listás (arányos) választási rendszerek gyakori – főszabály szerinti – összetevője az explicit (más néven jogi, formális) küszöb, amelyet meg kell különböztetni az ún. implicit (vagy természetes) küszöböktől.<sup>16</sup> Utóbbiak „létüket, nagyságukat az adott eljárás szerkezete, »belső« logikája határozza meg”.<sup>17</sup> Ezzel szemben az explicit küszöb adminisztratív jellegű, „azt a szavazatarányt jelenti, amely alatti szavazattal a pártok azért nem juthatnak képviselőhöz többmandátumos kerületekben, mert a választási szabályok ezt így írják elő. Ez az érték tehát nem az adott eljárástól, hanem a – jogot teremtő – politikai akarattól függő bekerülési küszöböt jelent.”<sup>18</sup>

A választási küszöb célja a létrejövő testület túlzott fragmentációjának, szét-töredezettségének a megelőzése, ami egyúttal éppen az arányos(ságra törekvő) választási rendszer lényegi koncepciójának tudatos lerontásával jár. Másfelől úgy is értelmezhető a parlamenti küszöb, mint a választási rendszer két kiemelt funkciója – a reprezentativitás és a kormányozhatóság – közti kompromisszumteremtő intézmény, amely világos és igazolható célok mentén történő, mértéktartó alkalma-

<sup>15</sup> KUKORELLI (13. lj.) 214.

<sup>16</sup> Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Thresholds Which Bar Parties From Access to Parliament, CDL-PI(2018)004. 6.

<sup>17</sup> MÉSZÁROS – SZAKADÁT (9. lj.) 219.

<sup>18</sup> MÉSZÁROS – SZAKADÁT (9. lj.) 219.



zása esetén az elvi ellenvetések dacára is szükséges lehet egy modern demokratikus rendszerben.<sup>19</sup>

Explicit küszöb a legtöbb arányos választási rendszerben alkalmazott antifragmentációs eszköz volt már az 1990-es években is, a nyugat-európai államokban roppant elterjedt volt: Németországban 5%, Svédországban 4%, Dániában 2% volt a mértéke. Az egyes választási rendszerek összehasonlítását tovább nehezíti a küszöb sávós meghatározása: az önállóan induló pártlistákhoz képest a pártszövetségek (más kifejezéssel választási koalíciók, kapcsolt listák) parlamentbe jutása elé magasabb küszöbértéket társítanak. Ilyen érvényesül Olaszországban (3 és 10%).

A közép-európai, Magyarországgal egy időben rendszerváltó országokban – Szlovénia kivételével – új, az arányos választási rendszert bevezető választójogi törvényt fogadtak el az első szabad parlamenti választások megtartására.<sup>20</sup> A választójogi szabályozásban sajátos utat bejáró Lengyelország kivételével a térség valamennyi államának választójogi törvénye korrigálta az arányos választási rendszer fragmentáló hatását explicit – jellemzően differenciált – küszöb alkalmazásával.

Lengyelországban 1989-ben már részben szabad választásokat tartottak. Valódi legitimitációt biztosító választásokra azonban 1991 októberében került sor, méghozzá egy szélsőségesen arányosságra törekvő, explicit küszöböt nem ismerő választójogi törvény alapján. Ennek és a társadalom erős politikai fragmentációjának köszönhetően közel 30 párt (vagy koalíció) képviselői kerültek be a parlamentbe, a koalíciós „Szolidaritás-kormány” (Hanna Suchocka kormánya) maga is 7 pártból állt. A belső konfliktusok újabb előrehozott választásokhoz vezettek 1993 szeptemberében,<sup>21</sup> amelyet 5, illetve pártszövetségek esetén 8%-os explicit küszöböt tartalmazó új választási szabályozás alapján bonyolítottak le. A küszöbök meghozták a várt pozitív hatást a kormányzóképeségre: az 1993-ban megválasztott kormány ki tudta tölteni mandátumát, a választási rendszer képes volt stabil kormánytöbbséget biztosítani. A lengyel „kanapéfrakciók”<sup>22</sup> rémképe ugyan nem lehetett ismert sem a magyar kerekasztal-tárgyalások résztvevői, sem az AB számára az elemzett határozat meghozatalakor, azonban a lengyel példa érdemes kitétetett figyelmünkre, hiszen – a két ország pártrendszerei közti különbségek ellenére is – kiválóan tükrözi a túlzott arányosságra törekvés veszélyeit, amelyet a magyar szabályozás megalkotásában és alkotmányossága megítélésében részt vevők helyesen ismertek fel.

<sup>19</sup> Dezső Márta: „Tendenciák a XX. század végi európai választási rendszerekben” in Dezső Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok* (Budapest: Országos Választási Iroda 1999) 22–23.

<sup>20</sup> Dezső (19. lj.) 30.

<sup>21</sup> GÓRALCZYK, Bogdan: „Az új rendszer építése. A magyarországi rendszerváltás lengyel tükörben” in KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998). II. k.* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1998).

<sup>22</sup> A szellemes kifejezés arra utal, hogy néhány frakció olyan kicsi volt, hogy teljes tagságuk elért akár a Képviselőház folyosóján álló kanapé egyikén.

A lehetséges szűrők – így az explicit küszöbök – szerepét a választási rendszer típusa, illetve a választási rendszer többi eleme is befolyásolja. Nem létezik a választási rendszerek általánosan „jó”, „ideális” formája, az egyes országok közjogi hagyományai, földrajzi sajátosságai, társadalmuk etnikai összetétele és nem utolsósorban politikai kultúrája nagyban befolyásolja választási rendszerüket. Mindezek mellett megállapítható, hogy az arányos választási rendszerek gyakori korrigálója napjainkban is az explicit küszöb akár annak egyszerű, akár a pártszövetségek számát is figyelembe vevő differenciált szabályozása.<sup>23</sup>

## 2.2. NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK ÉS NEMZETKÖZI SZERVEZETEK VONATKOZÓ GYAKORLATA

A választójogra úgy tekinthetünk, mint a politikai részvételi jogok első generációs képviselőinek legfontosabb jogosultságára, ennek megfelelően számos nemzetközi jogi dokumentum tartalmaz a választójogra vonatkozó deklarációt. A legnagyobb jelentőséggel bíró dokumentumok között nem található olyan, amely a parlamenti küszöbökkel foglalkozna. E konkrét problémát leginkább a választójog egyenlőségén keresztül lehet összekötni ezen dokumentumok szövegével. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikke egyaránt utal a választójog alapjogi oldalára és a demokratikus legitimitációt biztosító szerepére.<sup>24</sup> A szintén az ENSZ égisze alatt elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke<sup>25</sup> a választójog alapjogi oldalát emeli ki, külön nevesítve annak egyenlőségét, ami azonban elsősorban a névleges értékre (*numerical value*), és nem az eredményekre (*effect*) vonatkozik.<sup>26</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt Első kiegészítő

<sup>23</sup> Kiváló áttekintést nyújt az explicit küszöbökről az Interparlamentáris Unió adatbázisa. PARLINE database on national parliaments, [archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp](http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp). Ez alapján néhány európai példa – a teljesség igénye nélkül – az unikamerális parlamentekbe, illetve bikamerális parlamentek esetén az alsóházba kerülés explicit küszöbére: Albánia: 3% egy párt, 5% pártszövetség esetén; Ausztria alsóház 4%; Ciprus 1,8%; Csehország alsóház 5% egy párt, 10–15–20% pártszövetség esetén annak létszámától függően; Dánia 2%; Észtország 5%; Grúzia 5%; Hollandia alsóház 0,67%; Horvátország 5%; Izland 5%; Lengyelország alsóház 5% és 8%; Lettország 5%; Liechtenstein 8%; Németország alsóház 5%; Olaszország alsóház 3% önálló indulás, 10% közös lista esetén; Örményország 5% egy párt, 7% pártszövetség esetén; Románia 5%; Svédország 4%.

<sup>24</sup> „1. Minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. [...] 3. A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarat; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell hogy kifejezésre jusson.”

<sup>25</sup> „Minden állampolgárnak a 2. Cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen; b) szavazzon és megválaszthatassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését [...]”.

<sup>26</sup> HALÁSZ Iván: „Választójog” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 721.

szító jegyzőkönyvnek a szabad választásokhoz való jogról szóló 3. cikke<sup>27</sup> nem az individuum jogosultsága, hanem az állam kötelezettsége felől közelíti meg a választójogot,<sup>28</sup> s egyenlőségét sem tartalmazza szöveg szerint, az csak értelmezéssel olvasható ki a szövegből, ahogyan a parlamenti küszöbvel való összefüggése is.

Az Európa Tanács (ET) több dokumentumban foglalkozott az explicit parlamenti küszöbökkel, de ezek nem kötelező jellegűek. Kiemelendő továbbá az a sajátosságuk is, hogy jóval később születtek meg, mint az elemzés tárgyát képező AB határozat, így az ezekben foglalt megállapítások csak a 3/1991. (II. 7.) AB határozat utókor általi értékelése tekintetében nyerhetnek teret. Az ET Parlamenti Közgyűlése szerint a „jól működő demokráciákban nem lehetnek 3%-nál magasabb küszöbök”.<sup>29</sup> Ezt azonban érdemes inkább politikai deklarációként, semmint releváns – ha nem is kötelező – jogi állásfoglalásként kezelnünk, hiszen logikája kizárja a jól működő demokráciák közül azokat az államokat, amelyek többségi (egyéni választókerületi) választási rendszert alkalmaznak (például Nagy-Britannia, Franciaország). Ennek oka, hogy a többségi választási rendszerek nyilván nagyobb aránytalanságra vezetnek, mint egész országot kitevő választókerületben működtetett, 5%-os küszöböt alkalmazó legnagyobb átlag módszeren nyugvó választási rendszer.

Az ET égisze alatt született dokumentumok közül fontosabbnak tartom a Velencei Bizottság vonatkozó gyakorlatát. E körből a legjelentősebbként kezelt választási kódex<sup>30</sup> nem foglalkozik a küszöbökkel, azonban a Velencei Bizottság egyes jelentéseiben szerepel erre való utalás. A Velencei Bizottságnak a pártok parlamentbe jutási küszöbével kapcsolatos összefoglaló dokumentuma<sup>31</sup> tartózkodik attól, hogy általános követelményeket fogalmazzon meg a választási küszöbökkel kapcsolatban, azoknak az egyes választási rendszerekhez való kötöttségét hangsúlyozza.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Yumak és Sadak kontra Törökország ügyben<sup>32</sup> foglalkozott a parlamenti küszöböknek és az Emberi Jogok Európai Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkével való összhangjával. Az ügy konkrét tárgya a Törökországban alkalmazott 10%-os küszöb volt, amelynek egyezmény-sértő jellegét nem állapította meg. Az érvelés szerint „a magas küszöb a választók egy részét megfoszthatja a képvisellettől, azonban [...] az arányos rendszer szükséges, korrekciós kiegészítője lehet. [...] Legitim cél az Emberi Jogok Európai

<sup>27</sup> „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

<sup>28</sup> A különbségről lásd BODNÁR Eszter: „Választójog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Inter- netes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [63] <https://bit.ly/2OqRjC7> (2016).

<sup>29</sup> 1547 (2007) számú határozat, 1791 (2007) számú ajánlás.

<sup>30</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD(2002)23.

<sup>31</sup> Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Thresholds Which Bar Parties From Access to Parliament, CDL-PI(2018)004.

<sup>32</sup> Yumak and Sadak v. Turkey [GC], Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03.

Bírósága szerint, hogy a szabályozással elkerülhető legyen a túlzott és gyengítő parlamenti fragmentáltság, és így erősebb legyen a kormányzati stabilitás.”<sup>33</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítvány illeszkedik azon kezdeményezések sorába, amelyek a Vjt. koncepcióját annak antidemokratikussága miatt támadták (lásd 1. pont). Ebben az ügyben az indítványozó a Vjt. 9. § (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezésekkel való összeütközését állította arra való tekintettel, hogy a mandátumszerzés szempontjából nem vehetők figyelembe annak a pártnak a szavazatai, amelynek területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt terület listáira leadott és országosan összesített szavazatok 4%-át. Értelmezése szerint diszkriminatív, hogy a küszöb miatt a mandátumok elosztásánál érvényes szavazatokat nem vesznek figyelembe. Az indítványozó az esélyegyenlőség elvének sérelmére is hivatkozott, mivel a támadott szabályozás alapján megkülönböztetett politikai csoportok nem kaptak lehetőséget az országgyűlési munkában való részvételre.

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

Az AB az indítványt elutasította.<sup>34</sup>

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselői útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez. Az állampolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit [Alkotmány 70. § (1) bekezdés, 70/A. §, 71. § (1) bekezdés].**

Az indokolás az alábbi logikai sorral rekonstruálható. Egyrészt, mivel az Alkotmány a választójog egyenlőségét nem tartalmazta, „csak” a szűk értelemben vett választójogosultság feltételeit (70. §), az általános jogegyenlőségi és diszkrimi-

<sup>33</sup> A határozatot elemzi: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és kortárai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 250–251.

<sup>34</sup> A lakonikus többségi indokoláshoz párhuzamos, illetve különvéleményt egy bíró sem csatolt.

nációtilalmi rendelkezést – amin az indítvány is alapult (70/A. §) –, és a választási alapelveket – köztük az egyenlőséget – deklarálta (71. §). Az AB ezeket az alkotmányi rendelkezéseket egymásra vonatkoztatva bírálta el az indítványt. Másrészt a választójog egyenlőségének érvényesülési tartományából kizárta a választási rendszer hatását, azaz annak effektív egyenlőségét.<sup>35</sup> Harmadrészt, mivel az indítvány a választási rendszer mechanizmusának (a mandátumkiosztási eljárás, választási matematika) hatását támadta, fel sem merülhetett a választójog egyenlőségének sérelme.

Az indokolás többi része – így a választási rendszerek szükségképpen torzító hatására utalás – a fentiekén túl csak „díszítő elem”, tehát nem volt szükséges az elutasító konklúzióhoz való eljutáshoz. Ide sorolható az indokolás esélyegyenlőségre vonatkozó része is. Kétségtelen, hogy az indítványban külön került ez is nevesítésre, de amennyiben az egyenlőség alkotmányos értelmezési köréből *ab ovo* kizárt az effektív egyenlőség, a parlamentbe jutásra mint eredményre vonatkozó esélyek egyenlősége fel sem merülhet biztosítandó követelményként.<sup>36</sup> Csúpan az AB jogalkító tevékenysége körében ragadható meg annak rögzítése, hogy az esélyegyenlőség azt jelenti, hogy „az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie (ABH 1991, 15, 18.).”

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az explicit küszöb az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását [Alkotmány 70. § (1) bekezdés, 70/A. §, 71. § (1) bekezdés].**

Az AB egy további érvet is felvonultatott az explicit küszöb alkotmányosságát igazolandó: alkotmányos értéként tételezte a parlamentáris berendezkedés működőképességét, a parlament döntéshozatali képességét, a kormányzás stabilitását (ABH 1991, 15, 17.). Ezek alapvetően az alkotmányjogon túlmutató, az alkotmányos rendszer politikai feltételrendszerére vonatkozó megállapítások. Jelentőségüket nem a határozat megalapozása adja (az már „megállt” volna az effektív egyenlőség kizárásával), hanem ezen alkotmányos érték továbbélése (lásd 6. pont).

<sup>35</sup> BODNÁR (33. lj.) 108–109.

<sup>36</sup> Vö. a határozat alábbi fordulatával: „Az esélyegyenlőség kiküszöbölésének kötelezettsége ugyanis a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie. A négy százalékos szavazatarány előírása pedig a szavazás után alkalmazandó számítási szabályt jelenti.” (ABH 1991, 15, 18.).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEELÉS

### 5.1. EGYENLŐSÉG

Ahogy arra a 4.1. pont rávilágított, az AB az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében, a 70/A. §-ában és a 71. § (1) bekezdésében szereplő – egyébként eltérő jellegű és funkciójú – alkotmányi rendelkezéseket egymásra vonatkoztatta. Ebből arra kell következtetnünk, hogy „a választójog egyenlőségére vonatkozó választási alapelv az általános egyenlőségi szabály speciális megfogalmazásának tekinthető”.<sup>37</sup>

Ezzel kapcsolatban egyrészt arra utalok, megtehetette volna a testület, hogy kizárólag a politikai véleményen nyugvó diszkrimináció fennállását vizsgálja a támasztott szabályozás vonatkozásában, de kitágította a vizsgálat fókuszát, méghozzá e probléma felvetése – s főleg nem kibontása – nélkül. Nem mutatott rá ugyanis az alapjogi katalógusban (Alkotmány XII. fejezet) szereplő választójogosultságot kimondó rendelkezés, de különösen az egyenlőség-klauzula és a külön fejezetben (XIII.) tételezett választási alapelvek összefüggéseire. Az indítványhoz kötöttség lazább értelmezése és az *actio popularis* nagy szabadságot adott a testületnek az érvelés alakításában, de ettől tény, hogy az indítványban nem szereplő alkotmányi rendelkezéseket is bevont az AB az indokolás körébe anélkül, hogy az azok közti – egyébként elfogadhatóan létező – kapcsolatot tisztázta volna, azt adottnak vette. Mára axiómaként kezelhető, hogy a „politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít”.<sup>38</sup> Továbbá, hogy a választójog „szoros kapcsolatban áll a választójog alapjogi jellegével: mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, ezért a választójogának is egyenlőnek – számúnak és értékűnek – kell lennie. Ezért amennyiben a választójog egyenlőségének tartalma kerül alkotmányos vizsgálat alá, az általánosság elvéhez hasonlóan szintén elsősorban alapjogsérelmet kell megállapítani, az alapelvsérelem csak másodlagos lesz.”<sup>39</sup>

A fentivel szorosan összefüggő észrevétel, hogy anélkül használta az indokolás a „választójog egyenlősége” kifejezést, hogy annak tartalmát pozitívan körülírta volna: csak azt nyilatkoztatta ki, hogy mi nem tartozik a választójog egyenlőségéhez (ti. az effektív egyenlőség).<sup>40</sup> Pozitív meghatározás nélkül csak deklaráció (*ex cat-*

<sup>37</sup> Ez így kifejtve a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban szerepel. Lásd DOMAHIDI Ákos: „71. § A választások alapelvei” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 2691.

<sup>38</sup> BODNÁR (33. lj.) 106.

<sup>39</sup> KURUNCZI Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai. Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2020) 33.

<sup>40</sup> Megjegyzem azonban, hogy az effektív egyenlőség – a határozatban meg nem jelölt – kizárása az egyenlőség köréből az akkor ismert nemzetközi standardokkal is összhangban volt (vö. nemzetközi kitekintés).



*hedra*) jellegű lehetett annak megállapítása, hogy az explicit választási küszöb nem az egyenlőség körében értelmezhető. Azt állítom tehát, hogy amennyiben a testület a választójog alapelvi és alapjogi tartalmait egymásra vetítette volna, vagy az egyenlő választójog későbbi gyakorlatában kimunkált jelentéstartalmat használta volna e határozatban is, akkor más érveléssel lett volna csak tartható a következtetés (azaz a küszöb alkotmányossága), mégpedig az alábbiak miatt.

A 809/B/1998. AB határozat szerint a választójog egyenlősége azt követeli meg, hogy egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen (tehát minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezzen), másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek (eljárási értelemben vett egyenlőség). A 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint a választójog azonos értékűsége – azaz az „egy ember – egy szavazat” elve – nem korlátozható, azonban az eljárási értelemben vett egyenlőségtől megfelelő alkotmányos indok esetén eltérhet a jogalkotó. Minél jelentősebb az eltérés, annál erősebb alkotmányos indok szükséges annak igazolásához.

A választójog egyenlőségének maximuma (alapjogi ideálja) tehát az, hogy minden szavazatot figyelembe vesznek a mandátumkiosztás során, egy sem „veszik el” a választási matematika logikája miatt. Ez következik az emberi méltóságra visszavezetett egyenlőség elvéből (ami pont Alkotmánynak az indítványban hivatkozott 70/A. § lényeges tartalma), de az eljárási értelemben vett egyenlőség elvéből is. Ebből kifolyólag aligha áll meg egy olyan érvelés, amely az explicit küszöböt el nem érő pártokra leadott szavazatokat nem hagyja érvényesülni a mandátumok kiosztása során. Figyelemre méltó a német alkotmánybíróság érvelése az ott is alkalmazott 5%-os küszöbről: eszerint az „áttöri a választójog egyenlőségének elvét, hiszen azoknak a szavazatoknak, amelyeket a kieső pártokra adtak le, nem egyenlő az értéke a többi szavazattal”.<sup>41</sup> Hasonló logika köszön vissza a 2.1. pontban ismertetett EJEB-döntésben is, csak a választójog funkcióján keresztül megvilágítva az összefüggést: a küszöb potenciálisan alkalmas a „képvisellettől való megfosztásra”.

Mivel a választójog egyenlőségének érintettsége és korlátozása a fentiek szerint bizonyítható, azt a kérdést kell megválaszolni, hogy az alapjog és – immár alátámasztottan nem alapelv – korlátozása alkotmányosan igazolható-e. Ez újabb dilemmát vet fel arra vonatkozóan, mi az alkalmazandó teszt: az általános alapjogvédelmi (szükségességi-arányossági), vagy a diszkriminációs esetekre szóló észszerűségi próba, netán *sui generis* speciális teszt? Minthogy alapjog (választójog, politikai vélemény) közvetlenül érintett, nem vetném el a szigorúbb szükségességi-arányossági tesztet sem.<sup>42</sup> A német példán keresztül a legitim cél és az arányosság vizsgálata mellett érvel például Bodnár Eszter: „A korlátozás legitim céljaként egy alkotmányos értéket fogadhatunk el a fentiek szerint, ez pedig a

<sup>41</sup> Bodo Pieroth és Bernhard Schlink elemzését idézi BODNÁR (33. l.) 252.

<sup>42</sup> A kérdés nehézségét jelzi, hogy még az Alaptörvényen alapuló ügyekben is vitatott, milyen teszt az irányadó. BODNÁR Eszter – MÉCS János: „A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában” *Fundamentum* 2018/2–3. 20.

kormányzóképeség és a parlament működőképessége. Arányosnak tekinthetjük a korlátozást, hiszen valóban csak a legkisebb támogatottsággal rendelkező pártokat szűri ki a mechanizmus, a küszöb nagysága ráadásul az európai átlag körül van.<sup>43</sup> Kiss László a választójog egyenlőségére a szükségességi-arányossági tesztet látja csak alkalmazhatónak.<sup>44</sup>

Ebből a példából is látható, hogy a bemutatott határozatban foglalt elemek dogmatika szempontjából következetesebb elrendezésére is lett volna lehetőség anélkül, hogy a konklúzió megváltozott volna. Sőt, a végül időtállóan bizonyuló „igazi” *ratio decidendi* érdemi szerepet játszott volna a rendelkező rész alátámasztásában.<sup>45</sup>

## 5.2. A PARLAMENTÁRIS RENDSZER MŰKÖDŐKÉPESÉGE

A határozatban csak a más irányú érvelést díszítő megjegyzés a parlament működőképességének alkotmányos értéként való elismerése. A konkuráló érvelésben viszont a legitím cél körében ez megkerülhetetlenné válik.

Önmagában is figyelemre méltó az alkotmányos érték megfogalmazása. Egyfelől persze a szakirodalomban, nemzetközi bírósági döntésben is visszatérő fordulat a parlamentek működőképességének biztosítása, amely a választási rendszerek fontos funkciója. Tisztán alkotmányjogi szempontból azonban nem létezik döntésképtelen parlament. Az Országgyűlés mint közjogi hatáskörök alanya *de jure* mindig képes döntést hozni (különben nem lenne parlament). Az már a parlamenten belüli politikai erőviszonyok kérdése, hogy *de facto* kialakul-e egy javaslat mögött az annak elfogadásához szükséges többség. A cizellált szóhasználatnál azonban fontosabb az alkotmányos érték mögött rejlő mérlegelés józansága, avagy a tétel „igazsága”, amit a 2. pontban elemzett lengyel példa kiválóan támaszt alá.

Végül az indokolásból kiemelendő még az a megállapítás, miszerint „az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez” (ABH 1991, 15, 17–18.). Ez általánosságban szemlélve igaz, de akkor nem mond semmit. A 4%-os küszöb alkotmányosságát vizsgáló – ráadásul kifejezetten rövid – indokolásban azonban alkalmas az implicit és az explicit küszöbök összemosására is. Hiszen egy választási rendszer sem

<sup>43</sup> BODNÁR (33. lj.) 253.

<sup>44</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [101].

<sup>45</sup> A határozat értékelése során nem téveszthetjük szem elől megszületésének körülményeit, az alkotmánybíráskodás kezdeti szakaszát (a dogmatika kialakulóban volt, a testület még nem teljes létszámban „üzemelt”), a megoldásra váró (nemcsak választójogi) ügyek sokaságát, az új demokrácia törekvését, amelynek legitimitációját biztosító választójogi törvénnyel kapcsolatos mégoly objektív és szakszerű megjegyzéseknek is erős destruktív hatása lehetett volna az egész alkotmányos rendszer társadalmi támogatottságára nézve. Továbbá a nemzetközi kitekintésben felvillantott, kifejezetten a választási küszöbre vonatkozó források legtöbbször még nem született meg. Ezen szemüvegen keresztül érdemes olvasni a fenti dogmatikán nyugvó kritikai megjegyzéseket.



lehet teljesen arányos, de ezzel nem magyarázható, sugallható bármely szűrő – köztük az explicit küszöb – magától értetődő alkotmányossága. Arról nem is szólva, hogy a választási rendszer arányosságának, ami az Alkotmányban nem került nevesítésre, alkotmányossági szempontú relevanciáját – így például a választójog egyenlőségén való becsatornázását – nem adta meg a határozat. Erre akkor lett volna lehetősége, ha a választójog effektív egyenlőségét nem zárja ki a választójog egyenlőségének problémaköréből, igazolható ugyanis, hogy „a választójog effektív egyenlősége az arányos képviselő útján valósul meg”.<sup>46</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 6.1. A PARLAMENTI KÜSZÖB TOVÁBBÉLÉSE

A rendszerváltoztató közjogi csomag többi részéhez hasonlóan a Vjt. sem csak a szűk értelemben vett funkcióját teljesítette, tehát a békés átmenetet szolgálta ki,<sup>47</sup> hanem módosításokkal egészen a 2011. évi CCIII. tv. hatályba lépéséig, 2011 december 31-ig hatályban maradt, így összesen hat általános parlamenti választást tartottak ennek alapján. A Vjt. parlamenti küszöbre vonatkozó rendelkezése is a törvény módosítással érintett részei közé került, ráadásul relatíve korán: az 1994. január 20. napján hatályba lépő 1994. évi III. tv. 5%-ra emelte fel a parlamenti küszöböt, tovább nehezítve a kis pártok Országgyűlésbe való kerülését. Ennek végül érdemi jelentősége csak a 2002-es választásokon volt, mivel azt kivéve az összes parlamenti választáson a küszöböt el nem érő pártok eredménye rendre elmaradt a 4%-tól is.<sup>48</sup>

A Vjt.-t hatályon kívül helyező 2011. évi CCIII. tv.<sup>49</sup> megőrizte az országos listán az explicit küszöb intézményét, annak mértékét egy párt esetén 5%-ban, két párt közös listája esetén 10%-ban, kettőnél több párt közös listája esetén 15%-ban meghatározva. Az új választási törvény egyik legjelentősebb novuma, a nemzeti-ségi lista kedvezményes mandátumszerzési lehetőségét biztosító kvóta is leszállított küszöbként értelmezhető.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> VARSÁNYI Benedek: „Egyenlő választójog – arányos választási rendszer” *Fundamentum* 2006/3. 113.

<sup>47</sup> KUKORELLI (8. lj.) 46–47.

<sup>48</sup> A legjobban szereplő, de parlamentbe nem jutó párt 1994-ben a Munkáspárt 3,18%-os (<https://bit.ly/38yuun4>), 1998-ban a Munkáspárt 3,95%-os (<https://bit.ly/3b10wPg>), 2002-ben a MIÉP 4,37%-os, és a Centrumpárt 3,90%-os (<https://bit.ly/38APIWF>), 2006-ban a MIÉP–Jobbik 2,20%-os (<https://bit.ly/3eZtPFp>), 2010-ben az MDF 2,67%-os szavazataránnyal (<https://bit.ly/30A3C1q>). Az adatok forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja.

<sup>49</sup> Összefoglaló értékelését lásd ERDŐS Csaba – G. KARÁCSONY Gergely: „The Hungarian Electoral System” in SMUK Péter (ed.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013* (Budapest: Wolters Kluwer 2013) 81–94.

<sup>50</sup> Erről lásd M. BALÁZS Ágnes: „A kisebbségek képviselőinek elméleti keretei” *Parlamenti Szemle* 2018/2. 27–45.; ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az

## 6.2. A HATÁROZAT ELVI TÉTELEINEK TOVÁBBÉLÉSE

Az explicit parlamenti küszöbvel kapcsolatos ügy nem került ismételt az AB elé, még annak új szabályozása ellenére sem. Az elemzett határozat a *ratio decidendi* keresztül gyakorolt hatást az alkotmánybírósági esetjogra.

Arra már fentebb is utaltunk, hogy a választójog egyenlőségének jelentését a testület részletesen kibontotta, ennek dacára fenntartotta a parlamenti küszöb határozatban szereplő álláspontját, azaz tartózkodott attól, hogy a választójog egyenlőségének érvényesülési körébe vonja annak effektív egyenlőségét. Ezt az érvelést alkalmazta az AB a független jelöltekre és a pártok jelöltjeire leadott szavazatok értékei közti különbség alkotmányosságának megítélése során a 33/2000. (X. 20.) AB határozatban, illetve a közös listákra vonatkozó szabályok vizsgálata körében a 21/2002. (V. 10.) AB határozatban. Az európai parlamenti képviselők megválasztásának módszerét támadó indítvány elbírálása során is hivatkozott a parlamenti küszöbről szóló határozat azon megállapítására a testület, hogy a választójog területén az esélyegyenlőség kizárólag a választás előtt értelmezhető [lásd 13/2004. (IV. 20.) AB határozat]. Az egyik legnagyobb jelentőségű választójogi döntés, a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat a választókerületek lélekszámbeli eltéréseinek a választójog egyenlőségéhez való viszonyával foglalkozott, amelyben szintén hivatkozott az elemzett döntés effektív egyenlőséggel kapcsolatos konklúziójára.

A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat tárgya a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztása módszerének alkotmányossága volt. Jelentősége az elemzett határozat tekintetében kettős: egyfelől ebben is megjelenik a képviselői demokrácia szükségszerű torzító hatása az arányosságra nézve, s e vonatkozásban a 3/1991. (II. 7.) AB határozat konkrét megjelölésre is került. Másfelől a testület e határozatában mondta ki, hogy az Alkotmány hatályosulása alatt született választójogi döntései az Alaptörvény hatályba lépése után is irányadóak. Erre tekintettel terjedelmes részt idézett a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatból. Ezen idézetben a 3/1991. (II. 7.) AB határozatra utalás is szerepel, így közvetetten, de megjelent az elemzett döntés az Alaptörvény hatályba lépését követő alkotmánybírósági gyakorlatban, annak továbbélését figyelhetjük tehát meg.

A parlamenti küszöb határozat másik *ratio decidendi*jeként azt emeltem ki, hogy a parlamentáris berendezkedés működőképessége alapjogkorlátozást megalapozó alkotmányos érték. Ez a választójogon kívül eső ügyekben köszön vissza. A jogrendszer garanciái és rugalmassága szempontjából kiemelt fontosságú a minősített többségű törvényalkotás kereteinek pontos meghatározása. Ezt a testület a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban végezte el, a rendelkező részbe emelt követelmény, értelmezés<sup>51</sup> alátámasztására az egyik legfontosabb érv volt a parlamentá-

intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások” *Parlamentari Szemle* 2017/2. 22–23.

<sup>51</sup> „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ott, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott

ris rendszer működőképességének alkotmányos értéként való elismerése. Ugyancsak a minősített többséggel összefüggésben merült fel ez az alkotmányos érték a 31/2001. (VII. 11.) AB határozatban a szabályozási koncepció védelme és a kétharmados törvények funkciója vonatkozásában. A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a pártok és a pártalapítványok finanszírozási módja körében használta fel a parlamenti küszöb határozatban is szereplő alkotmányos értéket annak alátámasztására, hogy a jogalkotó a pártok társadalmi támogatottsága közti különbségekre is tekintettel lehet a pártok anyagi támogatására vonatkozó előírások megalkotása során.<sup>52</sup>

## 7. IRODALOM

- BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014).
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Választástudományi tanulmányok* (Budapest: Országos Választási Iroda 1999).
- DOMAHIDI Ákos: „71. § A választások alapelvei” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).
- HALÁSZ Iván: „Választójog” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 715–725.
- KURUNCZI Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai. Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2020).

alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.”

<sup>52</sup> „Az alkotmánybírói gyakorlat alapján tehát a pártnak ahhoz, hogy állami támogatásban részesüljön, képesnek kell lennie alkotmányos feladata ellátására. Arra, hogy politikai eszközökkel működjön közre a népakarat alakításában, kinyilvánításában, részt vegyen az országgyűlési és önkormányzati képviselők választásának szervezésében, és segítse az általa támogatott képviselők, és ezáltal a megválasztott országgyűlési, önkormányzati testületek működését [...]. Jogszabály ezért minimális követelményeket állíthat a támogatandó pártok elé, és meghatározhatja, hogy a normatív támogatást csak az e követelményeket teljesítő pártoknak juttatja. Am e minimális követelményt teljesítő pártok állami támogatása is különbözhet a pártok társadalmi támogatottsága szerint.”



BALOGH ZSOLT\*

## 15/1991. (IV. 13.) AB HATÁROZAT – SZEMÉLYI SZÁM

**A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes.**

A személyes adatok védelme a magánélet védelmét jelenti, a magánélet védelme pedig elválaszthatatlan az emberi méltóságtól. Az AB a személyi számról szóló határozatban felhívta a figyelmet arra, hogy az állam információs hatalomkoncentrációja igen nagy veszélyt jelent az emberi szabadságra, és az Alkotmányban szereplő személyes adatok védelméhez való jogból levezette az információs önrendelkezési jogot. A magyar alkotmányjogban a személyes adatok védelméből levezetett információs önrendelkezéshez való jog itt jelenik meg először.

A határozat később alapját képezte az adatvédelmi törvények megalkotásának, s e határozat vezette be a magyar közjogba a máig érvényesülő adatvédelmi elveket, úgymint a célhoz kötöttség elvét, az adattakarékosság elvét, a pontosság (adatminőség), jogszerűség, tisztességesség, átláthatóság elveit, az adatbiztonság követelményét, a korlátozott tárolhatóság elvét, a személyes részvétel elvét és a felelősség elvét.

Az AB általános érvennyel mondta ki, hogy az univerzális személyi szám lényegénél fogva ellentétes az információs önrendelkezési joggal, az Alkotmánnyal csak a meghatározott célú adatfeldolgozásra korlátozott használatú azonosító szám egyeztethető össze.

### 1. ELŐZMÉNYEK

A személyes adatok védelméhez való jog harmadik generációs alapjog, eredete a magánszféra védelmében keresendő. A magánszférához való jognak<sup>1</sup> az az aspek-

\* Kúriai bíró, tanácselnök; egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

<sup>1</sup> A magánszférát először Samuel D. Warren és Louis D. Brandeis határozta meg. WARREN, Samuel D. – BRANDEIS, Louis D.: „The Right to Privacy” *Harvard Law Review* 1890/5. 193–220.

tusa, hogy a személyes adatokat is védeni kell, a rendszerezett nyilvántartások bevezetésével, majd a számítástechnikai fejlődés következményeként jelent meg mint harmadik generációs jog a 20. század végén. Jól mutatja ezt, hogy az adatvédelem az általános emberi jogi dokumentumokban először – mint önálló nemzetközi jogi hivatkozási alap – csak az Európai Unió Alapjogi Kartájában jelent meg 2000-ben.<sup>2</sup> Külön adatvédelemről sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, sem az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem szólt.

Az európai államok adatvédelmi szabályozása keletkezésének összehasonlításában sem sokat késett Magyarország. A legelső adatvédelmi törvényt a németországi Hessen tartományban fogadták el 1970-ben, majd Svédországban 1973-ban, Németország egészére 1977-ben, Franciaországban 1978-ban.<sup>3</sup> Az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye 1981-ben kelt.<sup>4</sup> Ehhez képest Magyarországon az 1989–1990-es rendszerváltást követő egy év – mint az adatvédelem fontosságára felhívó személy szám határozat, majd ez alapján a követő évben meghozott adatvédelmi törvény<sup>5</sup> – nagyon gyors reakciónak tekinthető.

A magyar alkotmánybírói gyakorlatban azonban nem a személy szám határozat volt az első adatvédelmi döntés. A döntések sorát a 2/1990. (II. 18.) AB határozat nyitotta meg a személyi számnak és a lakcímnek az ajánló szelvényen való feltüntetése tárgyában. Az akkor még öt tagú AB többsége a határozat alkotmányellenességét nem állapította meg,<sup>6</sup> Sólyom László azonban a határozathoz különvéleményt fűzött. A többség szerint az ajánlószelvényen a választópolgár nevének, személyi számának, állandó lakcímének feltüntetése szükséges korlátozás.<sup>7</sup> Ugyanakkor a többségi határozat utolsó bekezdése szerint: „az Alkotmánybíróság jelen határozatának meghozatalánál a személyi számot, mint az állampolgárok azonosítására szolgáló eszközt adottnak vette és – mivel az indítványozók nem általában a személyi szám létezését, hanem kizárólag a személyi számnak az ajánló szelvényen való feltüntetését kifogásolták – nem bocsátkozott annak vizsgálatába, hogy a személyi szám bevezetésére és alkalmazására vonatkozó hatályos jogszabályok összhangban állnak-e a magasabb szintű jogszabályokkal”. Tehát a sze-

<sup>2</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés emelte szerződési rangra 2007-ben.

<sup>3</sup> MAJTÉNYI László: „Az információs jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 581–582.

<sup>4</sup> Lásd a Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezményt az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, amelyet csak jóval az elemzett AB határozatot követően hirdettek ki a hazai jogban a 1998. évi VI. törvénnyel.

<sup>5</sup> Lásd a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt.

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 5. §-ának (2)–(4) bekezdése, 10. §-ának (4) bekezdése, illetőleg a törvény 7. számú melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

<sup>7</sup> A többségi határozat ebben az ügyben még nem a szükséges és arányos korlátozás alapjogi tesztjét alkalmazta, hanem a választójog és az ajánlási jog érvényesülését, e jogokkal való visszaélés megelőzését tekintette azon okoknak, melyek miatt a korlátozás elfogadható.

mélyi szám szabad alkotmányossági megítélése előtt a többségi határozat is zöld utat biztosított. Sólyom László különvéleménye szerint azonban a választópolgár személyi számának és lakcímeinek nyilvánosságra hozása az ajánló szelvényen a szükségesnél jobban korlátozza a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot.

Fel kell még hívni arra a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság 1990. január 2-án kezdte meg működését, a 2/1990. (II. 18.) AB határozatot február 18-án hirdette ki, és az Alkotmánybíróság történetében a második határozat volt, amely a *Magyar Közlöny*ben lett közzétéve. Mi sem bizonyítja jobban, hogy a személyes adatok védelme különös prioritást kapott a rendszerváltoztatás utáni magyar alkotmányjogban. Ezt támasztja alá, hogy 1990 májusában újabb adatvédelmi határozat született: az Alkotmánybíróság a 11/1990. (V. 1.) AB határozatában megállapította, hogy alkotmányellenesek a cégbejegyzésről és a cégjegyzékről szóló miniszteri rendeleteknek<sup>8</sup> a személyi szám feltüntetését előíró rendelkezései, ezért azokat megsemmisítette. A határozat szerint: „A személyi szám nyilvános használatának kötelező elrendelése a személyes adat védelméhez fűződő alapvető jog (Alkotmány 59. §) gyakorlásának korlátozása; ilyen tartalmú rendelkezést miniszteri rendelet nem írhat elő. A személyi szám közlésének és nyilvánosságra jutásának rendelettel való előírására az igazságügy-miniszternek nem volt törvényes felhatalmazása; a rendelkezés sérti az Alkotmány 8. §-ának (3) bekezdését, illetőleg az Alkotmány 59. §-át, tehát alkotmányellenes.”<sup>9</sup>

A személyi számról szóló határozatot előkészítő határozatok sorába illeszkedik az egykori pártvezetők vagyonynyilatkozatával kapcsolatos törvényt felülvizsgáló döntés is. A 20/1990. (X. 4.) AB határozat szerint a közélet tisztaságának megóvása érdekében a személyes adatok védelméhez való jog korlátozható. A többségi – immár kilenc bíró által meghozott – határozat átvette a 2/1990. (II. 18.) AB határozathoz Sólyom László különvéleményében először megjelenő alapjog-korlátozási kritériumokat, a többségi döntés kimondta, hogy az alapjogot korlátozó normákkal szemben támasztott arányossági feltétel megköveteli, hogy „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani. Ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”<sup>10</sup> Fontos kiemelni, hogy a 20/1990. (X. 4.) AB határozatban már megjelenik annak csírája – ami majd a személyi szám határozatban teljesedik ki –, hogy az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmezi.

Látható tehát, hogy az AB működésének mindjárt az első évében a személyes adatok védelme a védendő alapjogok listáján előkelő helyet szerzett magának. Az AB a személyi szám feltüntetésével kapcsolatos alkotmányos aggályait előre jelez-

<sup>8</sup> 13/1989. (XII. 16.) IM rendelet.

<sup>9</sup> ABH 1990, 158–159.

<sup>10</sup> ABH 1990, 71.

te, és bemutatta azt a módszert is, amellyel később megítéli majd az általános személyazonosító jelet.

## 2. INDÍTVÁNY

A 11/1990. (V. 1.) AB határozat már felhívta az adatvédelem vonatkozásában is a jogforrástani alkotmányellenességre a figyelmet, azaz hogy az Alkotmány szerint – a rendszerváltás utáni független, demokratikus jogállamban – alapvető jogokra vonatkozóan csak a törvényi szintű szabályozás az elfogadható. A rendszerváltás előtti jogrendszerből ránk maradt adatkezelési és nyilvántartási szabályok azonban alapvetően nem törvényi, hanem rendeleti szintű szabályok voltak, így e rendelkezések jogforrástani minősítése eleve adott volt.

A személyi számról szóló határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozó – aki adatvédelemmel foglalkozó magánszemély volt – teljes egészében támadta az akkor még hatályos állami népeségnyilvántartásról szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendeletet (Tvr.) és két végrehajtási rendeletét, a 25/1986. (VII. 8.) MT, illetve a 102/1990. (VII. 3.) MT rendeletet. Az indítványozó kérte mindhárom jogszabály megsemmisítését. Érvelése szerint a Tvr. nem elégíti ki sem az Alkotmány, sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény által az alapvető jog szabályozásához megkívánt törvényi szabályozási szintet, ezért teljes egészében alkotmányellenes. Ugyancsak a jogalkotási törvénybe ütközik szerinte, hogy a Tvr. úgy ír elő kötelező adatszolgáltatást, hogy a szolgáltatandó adatok körét a Minisztertanács határozza meg; ez a meghatalmazás nem tartalmazza a felhatalmazás tárgyát és kereteit. Így a Minisztertanács alapvető jogokat és kötelezettségeket szabályoz, amelyre azonban nem kaphat felhatalmazást. Alkotmányellenes az indítványozó szerint az is, hogy minisztertanácsi rendelet határozza meg a kötelező adatszolgáltatás címzettjeit, akik az adatok felhasználása alapján jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, s akiknél ugyanakkor a személyes adatok védelme nem garantálható. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályok az Alkotmány 59. §-ában található személyi adatok védelméhez való alkotmányos joggal is ellentétesek.

Az indítvány – mint ahogy Sólyom László később értékelte – az ún. lavinaeffektust elindító kezdeményezések közé tartozik, ugyanis az csupán az Állami Népeségnyilvántartó Hivatalra vonatkozó jogszabály rendelkezéseit támadta általában, azonban az AB nem térhetett ki az elől, hogy a szabadságjogot ilyen súlyosan veszélyeztető eszköznek – azaz az általánosan használható személyi számnak – az alkotmányossági problémáira ne hívja fel a figyelmet.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 116.



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

A határozat rendelkező része az AB ítékezésében az elsők közé tartozó olyan rendelkező rész, amely összefoglalja, illetve mintegy alkotmányos előírásként magában foglalja a határozat lényegét. A rendelkező rész két tételmondatot tartalmaz: egyrészt az AB megállapította, hogy személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes, másrészt azt is rögzítette, hogy a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes.<sup>12</sup>

Az AB a határozat rendelkező részében ezen túlmenően megállapította, hogy az állami népszámlálási törvényről szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendelet, valamint a Minisztertanácsnak e törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 25/1986. (VII. 8.) MT rendelete és a 102/1990. (VII. 3.) MT rendelete alkotmányellenes, ezért a törvényerejű rendeletet és végrehajtási rendeleteit megsemmisítette.<sup>13</sup>

#### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A személyes adatok védelméhez való jognak mint információs önrendelkezési jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról [Alkotmány 59. § (1) bekezdés].**

A határozat az Alkotmány két rendelkezésére épít, a 8. § (2) bekezdésben foglalt alapjog-korlátozási mércére, amely szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja, továbbá az Alkotmány 59. § (1) bekezdésére, amely szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Épít még a határozat a korábbi – fentebb már említett – 20/1990. (X. 4.) AB határozatra. Ezt az előzményi határozatot abban az összefüggésben hívja fel az AB, hogy eddigi gyakorlatát folytatva a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Lásd a témában ZAKARIÁS Kinga: „Az elvi tételek kiemelésének kérdése az alkotmánybírói gyakorlatban” *Pázmány Law Working Papers* 2019/10. <https://bit.ly/3qXRLou>

<sup>13</sup> Az AB – a rendelkező részben megnevezett jogszabályi rendelkezések kivételével – *pro futuro* hatálytalanná nyilvánította meg a kifogásolt jogszabályokat. A határozat az elsők közé tartozik (ha nem is az első) az ún. intarziás megsemmisítés technikáját illetően, azaz az AB szakaszokból mondatokat, mondatokból felhatalmazó rendelkezéseket, mondatrészeket semmisített meg *ex nunc* hatállyal.

<sup>14</sup> Az információs önrendelkezési jogot elsőként jogi dokumentumban – ahogy Majtényi László is összefoglalta – a német Szövetségi Alkotmánybíróság jelentette meg a népszámlálási törvényről 1983-ban meghozott döntésében [BVerfGE 65, 1 (1983)]. MAJTÉNYI (3. l.) 583.

A határozat indokolása viszont az AB gyakorlatában elsőként (és lényegében utolsóként is) tartalmaz egy önálló – római számmal is elkülönített – részt (II. rész), amely a személyes adatok védelméhez való jog és az információs önrendelkezéshez való jog lényegét foglalja össze normaszövegszerűen.

Az AB megállapította, hogy az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Az AB szerint „[s]zemélyes adatot felvenni és felhasználni általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.” (ABH 1991, 42.).

Az AB hangsúlyozta, hogy bármilyen jogszabály, amely személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, rendezéséről, továbbításáról, nyilvánosságra hozásáról, megváltoztatásáról, a további felhasználás megakadályozásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmánynak, ha garanciákat tartalmaz 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 a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek tehát – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját (ABH 1991, 42.).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ezért személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad és az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. A célhoz kötöttségből következik, hogy a személyes adatok meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtése és -tárolása alkotmányellenes [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 59. § (1) bekezdés].**

A határozat a már említett II. részében kifejti, hogy az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. A célhoz kötöttség, mint az információs önrendelkezési joghoz kapcsolandó tartalmi feltétel itt jelenik meg elsőként a maga teljességében. Az AB definiálja: „a célhoz

kötöttség azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és a-tárolás alkotmányellenes (ABH 1991, 42.)”

Rögzítésre került, hogy a célokat az adatgyűjtés megkezdését megelőzően meg kell jelölni, a célhoz kötöttség hiányát nem pótolhatja az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhoz kötöttség az információs önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái. A célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell, az ún. törvényes adatminőségnek a feldolgozás minden fázisában fenn kell állnia.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni – s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni – csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült (Alkotmány 59. §).**

A célhoz kötöttség mellett a másik alapvető garancia az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása. Az adattovábbítás szűkebb értelme az, hogy az adatot az adatfeldolgozó meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszi. Az adat nyilvánosságra hozása azt jelenti, hogy az adatot bármely harmadik személy megismerheti.

Az AB az adattovábbítás vonatkozásában is quasi normatív feltételeket állított: személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni – s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni – csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült (ABH 1991, 43.).

Az AB szerint a személyiségi jogok védelmével összhangban csak olyan feladat végrehajtásához adható ki személyi adat, amely pontosan meg van határozva, s amelynek ellátása vélelmezhetően indokolja a személyi adat kiadásával járó kockázat vállalását. Az AB megítélése szerint ilyen feladattal rendelkező szervek kizárólag az államigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei. Ha tehát

a kérő szerv igazolja, hogy az adatra hatáskörébe tartozó feladat jogszerű ellátása érdekében van szüksége, ez egyben behatárolja azt is, milyen adatokat kérhet. Ha még megnevezi azokat a körülményeket is, amelyek a célhoz kötöttség betartását és az adatbiztonságot garantálják, továbbá az adatkérést az állami népeségnyilvántartás (az érintett részére is) bizonylatolja, az ilyen fajta adattovábbítás kielégíti a személyes adatok védelmének objektív feltételeit. Arra is utalt a testület, hogy a magánszemélyek és az államigazgatási és igazságszolgáltatási szerveken kívüli szervezetek részére való adatkiadásra azonos, és megszorító feltételeket kell alkalmazni. Az információs önrendelkezési jog érvényesítésének itt például úgy lehet eleget tenni, hogy írásban igazolt jog (esetleg jogos érdek) alapján az állami népeségnyilvántartás a laccímet általában kiadhatja. A további adatokat szerezzze be a magánszemély az érintettől; ha valóban joga van hozzá, akár majd bírói ítélettel is. Ugyanakkor erre az esetre is áll, hogy az állami népeségnyilvántartás az érintett joga védelmében a laccím kiadását is megtagadja.

#### **3.4. ELVI TÉTEL 4.**

**A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes [Alkotmány 59. § (1) bekezdés].**

Az AB a Tvr. tekintetében rögzítette, hogy nem tesz eleget a célhoz kötöttség követelményének, mert nem határozza meg az adatfeldolgozás célját, nem határozza meg pontosan a feldolgozott adatok körét, mert lehetővé teszi a népeségnyilvántartás szolgáltatásaihoz más, meg nem határozott nyilvántartások igénybevételét, és azért is, mert az nem tartalmaz kielégítő garanciákat az érintett védelmére az adattovábbítás feltételeit illetően.

Az AB az állami népeségnyilvántartásról megállapította, a szabályozás mögött az a koncepció áll, hogy integrált személyi adatbankot hozzanak létre, amely az állampolgárok adatait a lehető legszélesebb körben tartalmazza az egészségügyi adatoktól kezdve a vagyoni adatokon át a hivatali ügyekig. Ehhez volt szükséges a személyi szám használatának kötelezővé tétele a népeségnyilvántartásban és azon kívül az államigazgatási és igazságszolgáltatási eljárás során. Ezt az elképzelést az Állami Népeségnyilvántartó Hivatal fejlesztési koncepciói már az 1980-as évek végén is tartalmazták. Az AB ezt a koncepciót nem a rendszerváltoztatás előttről örököltekből – a diktatúra totális ellenőrzésre törekvő jellegéből – eredeztette, hanem mintegy a nemzetközi tendenciákba egyébként beleillő folyamatként. Maga a határozat tartalmazza, hogy a hasonló integrált, központi állami nyilvántartások tervei ellen a nyugati társadalmakban ellenállás bontakozott ki: az 1960-as évek közepén az USA-ban, az 1970-es években pedig Franciaországban és a Német Szövetségi Köztársaságban. A központi adatbankok által felszínre hozott

problémák mindenütt gerjesztői lettek az adatvédelmi törvényhozásnak. Lényegében Magyarországon is ez a folyamat zajlott le, hiszen az elemzett határozat közvetlen következménye lett az első adatvédelmi törvény.

A fenti európai szabályozási környezetben a magyarországi személyi szám alkalmazásnak mutatkozott a diktatúrákra jellemző totális ellenőrzésre. Ennek – de a korszerű szabályozás hiányának – is betudható, hogy az AB egészében és részeiben is (tulajdonképpen minden ízében) alkotmányellenesnek mondta ki a személyi szám univerzális használatát.

Az AB megállapította, hogy a Tvr.-ben szabályozott személyi szám univerzális, sokcélú azonosító, amelyet elvileg minden nyilvántartásban használni lehet.

Az egységes személyazonosító kód értelme az, hogy ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat könnyen és biztosan lehessen azonosítani, illetve összegyűjteni egy olyan rövid, technikailag könnyen kezelhető kód segítségével, amely megváltoztathatatlan és összecserélhetetlen. Az egységes személyi kód kiválóan alkalmas a különböző nyilvántartásokban föllelhető személyes adatok eseti összekapcsolására is. Segítségével az adatok könnyen hozzáférhetők, valamint kölcsönösen ellenőrizhetők lesznek. Ezek a technikai előnyök megnövelik a személyi számmal dolgozó adatfeldolgozás és az azzal összefüggő igazgatás vagy szolgáltatás hatékonyságát. Hasonlóképpen költséget és időt takarítanak meg az érintett adatalanyok számára, mert elkerülhetővé teszik az ismételt adatszolgáltatást.

Ezek az előnyök azonban a személyiségi jogok, s különösen az információs önrendelkezéshez való jog szempontjából súlyos kockázatot jelentenek. A személyi szám különösen veszélyes a személyiségi jogokra. Ha az adatokat az érintett megkímélésével, különböző adatbázisokból szerzik be, kizárják az érintett személyét az adatáramlásból, s korlátozzák abban, vagy megfosztják annak lehetőségétől, hogy adatai útját és felhasználását ellenőrizze. Ez a módszer ellentmond az adatvédelem azon alapelvének, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával kell beszerezni. A személyi szám elterjedt használata esetén a magánszféra megszűnik, mert a legtávolabb eső különböző célú nyilvántartásokból összehozott adatokból előállítható az ún. személyiségprofil, az érintett tetszőlegesen széles tevékenységi körére kiterjedő és intimszférájába is behatoló művi kép, amely ugyanakkor az adatok kontextusból kiragadott volta miatt nagy valószínűséggel torz. A korlátozás nélkül használható személyi szám a totális ellenőrzés eszközévé válhat. A személyi szám logikája tehát ellentétes az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeivel: a célhoz kötött, osztott információs rendszerek elvével, és azzal a főszabállyal, hogy az adatot az érintettől annak tudtával és beleegyezésével kell felvenni. Ha az adatvédelem elveit következetesen alkalmazzuk, a személyi szám értelmét veszti, mert előnyeit nem lehet kihasználni.

Az AB választ adott arra is, hogy a személyi számon kívüli egyéb adatok felvétele, kezelése miért nem vet fel olyan súlyú problémát, mint a személyi szám. Az AB 1991-es érvei szerint tehát a személyes adatokat össze lehet kapcsolni névvel, és szükség szerint kiegészítő azonosítók segítségével, mint például az anya neve,

vagy a lakcím. A természetes adatok azonban változhatnak (pl. a név férjhezmenéssel vagy névváltoztatással), s előfordulhat, hogy a megkülönböztetéshez további adatok szükségesek; továbbá változó adatok esetén (mint a lakcím) az adatok követése és karbantartása szükséges. Az ezzel járó nehézségek és kiadások jelentős tételként jönnek számba az adatfeldolgozás költség/haszon elemzésénél, s mintegy természetes fékjét képezik az indokolatlan adatgyűjtésnek, amire a kéznél lévő személyi szám készlet. Az információs önrendelkezési jogból fakadó korlátok minden adatgyűjtésre és feldolgozásra érvényesek. A személyi szám azonban éppen technikai tökéletessége miatt a megnövekedett kockázatnak megfelelő különleges biztosítékokat követel meg. Ha a személyes adatok karbantartását központi nyilvántartás végzi, amely a személyi számon keresztül érhető el, az ezt végző adatfeldolgozó – például népszerűnyilvántartás – kulcspozícióba kerül, s éppen ezért különösen pontos garanciális szabályozást igényel.

Az AB – épp úgy, mint az egy évvel később meghozott első abortusz határozatában – az alkotmányellenesség kiküszöbölésének két módszerét is a jogalkotó elé tárta: vagy a személyi szám használatát magát korlátozza pontosan meghatározott adatfeldolgozásokra, vagy a személyi számhoz rendelt információk kiadhatóságát és az ezzel működő nyilvántartások összekapcsolását köti szigorú megszorító feltételekhez és ellenőrzéshez.

### 3.5. ELVI TÉTEL 5.

**Alkotmányellenes a nyilvántartott adatok meghatározását a Minisztertanácsra bízni, úgy, hogy a felhatalmazás körét a felhatalmazó rendelkezés tartalmilag sem határozta meg [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 8. § (2) bekezdés].**

A határozatban vizsgált Tvr. szerint a nyilvántartott adatok körét a Minisztertanács határozza meg. Ez a felhatalmazás – az AB szerint – alkotmányellenes. A személyi adatok feldolgozásának szabályozása nyilvánvalóan alapvető jogra, a személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozik, s így törvényi szintet igényel. Alkotmányellenes a nyilvántartott adatok meghatározását a Minisztertanácsra bízni úgy, hogy a felhatalmazás körét a felhatalmazó rendelkezés tartalmilag sem határozta meg.

A Tvr. szerint személyes adatot csak törvényben és minisztertanácsi rendeletben meghatározott esetben lehet nyilvánosságra hozni. Az AB szerint ez a Minisztertanács részére adott általános felhatalmazás is alkotmányellenes, jogforrástani elégtelensége vitathatatlan.

A Tvr. felhatalmazza továbbá a belügyminisztert is, hogy jogszabályban meghatározott egyes helyeken tartózkodó személyekről külön nyilvántartást rendeljen el. Az AB szerint a cél és az érintettek körének teljes meghatározatlansága ezt a felhatalmazást tartalmilag is alkotmányellenessé teszi.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A VÉDETT JOGOK: SZEMÉLYISÉGI JOGOK, MAGÁNSZFÉRA VÉDELME, SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMÉHEZ VALÓ JOG, INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOG LÁNCOLATA

A határozat indokolása kiforrott és előre átgondolt – mondhatjuk tudományosan megalapozott – koncepciót tartalmaz az adatvédelem jelentőségét, technikáját, szabályozásbeli megvalósítási módját illetően. A határozathoz sem különvélemény, sem párhuzamos indokolás nem tartozik. A döntés egyhangúsága legitimálja azt, hogy az AB rendkívül erősen lépett fel a személyes adatok védelme érdekében. Hatását tekintve az AB határozata szétzúzta az állami népességnyilvántartás rendszerváltás előtti jogrendjét. Mindez abban az időben történt, amikor a nagy adatfeldolgozó bürokráciák a rendszerváltás miatt még bizonytalan helyzetben érezték magukat, és csakis az adatnyilvántartás átállításának magas költségeire hivatkozva tanúsítottak ellenállást.<sup>15</sup> Az Alkotmánybíróság akkori elnöke s egyben az ügy előadója úgy vélte, hogy „[a]z AB nem adatvédelmi fundamentalista, s tisztában volt azzal, hogy a korlátlanul használható személyi szám alkotmányellenessé nyilvánításának elsősorban szimbolikus jelentősége van”.

A határozat elvitathatatlan érdeme, hogy egyrészt összefüggésbe hozta az emberi méltósággal a személyes adatok védelmét, másrészt, hogy levezette az információs önrendelkezési jogot, s azt alapjogként nevesítette.<sup>16</sup>

A határozat több védett jogot fogalmaz meg. Legtágabb értelemben használja az emberi méltóságot és az abból levezethető személyiségi jogok védelmét a személyes adatok felhasználásával kapcsolatban, de megfogalmazza a magánszférra védelmét is, amiből – mint láttuk – kinőtt az adatvédelem. A határozat igazi újdonsága az információs önrendelkezési jog megjelenése, mint a személyes adatok védelmének aktív oldala. A határozat foglalkozik a védett jogok korlátozásának okaival. Ebben a határozatban is megjelenik már, hogy az adatgyűjtés és az adatfeldolgozás okainak kellően konkrétnek kell lenniük. Az AB úgy vélte, hogy az államigazgatás hatékonysága nem lehet alapjog-korlátozási ok, mert nem bizonyítható, hogy az információs önrendelkezési jog súlyos sérelmével járó adatfeldolgozási mód az egyedül lehetséges útja a hatékonyan működő államigazgatás-

<sup>15</sup> SÓLYOM (11. lj.) 464.

<sup>16</sup> Mint fentebb bemutatottuk, az információs önrendelkezéshez való jogot a német Szövetségi Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésének mintájára bontotta ki a magyar Alkotmánybíróság. A későbbiekben e körben az Alkotmánybíróság új alapjogot nem vezetett le, a német alkotmányértelmezés azonban továbbment. Így megemlíthetjük a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2008. február 27-én kelt ítéletét az információtechnikai rendszerekbe való titkos betelepülésről, amelynek 1. pontja kimondja: „Az általános személyiségi jog felöleli az információtechnikai rendszerek bizalmas volta és sérthetlensége biztosításának alapját.” Érdekessége még ennek az ítéletnek, hogy kimondja: „Ha az állam az Interneten a nyilvánosság számára hozzáférhető kommunikációs tartalmakról szerez tudomást, az alapjogba elvileg nem avatkozik bele.”



nak. Úgy vélte továbbá, hogy az a jogszabályi célmeghatározás, amely szerint az állampolgár jogai érvényesítésének és kötelezettségei teljesítésének előmozdítása, az állami szervek, a gazdálkodó és társadalmi szervezetek, egyesületek, valamint magánszemélyek társulásai munkájának segítése az adatkezelés célja, teljesen inadekvát ahhoz képest, hogy az ország teljes lakosságát érintő adatfeldolgozó rendszer felállításáról van szó, sőt, olyan rendszerről, amely a személyes adatok és a velük kapcsolatos jogok sorsát alapvetően meghatározzák. Ezt az alapjogkorlátozásra vezető célmeghatározást az AB alkalmatlannak minősítette arra, hogy az adatfeldolgozásnak bármiféle irányt vagy határt szabjon, azaz, hogy célhoz kötöttségről egyáltalán beszélni lehessen. Az AB e döntésében még nem fogalmazta meg olyan egyértelműen, mint később a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában, de megjelenik az az mérce, amely szerint az elvont közérdekűség nem lehet alapjogkorlátozási ok, az alapjogkorlátozáshoz a másik oldalon konkrét alanyi jogok védelmének a felmutatása szükséges.

A határozat konkrét jogokat és kötelezettségeket is megfogalmazott az információs önrendelkezési jog érvényesüléséhez. Ezek: bizonylatolni kell az egyes adat-alanyokra vonatkozó kérelmet; rögzíteni kell az idegen nyilvántartások használatát (ha az adatot helyesbíteni kell, az összes olyan nyilvántartáson át kell vezetni ahová kiadták); az érintettnek betekintési jogot kell biztosítani, továbbá helyesbítési jogot; törléshez való jogot; és az érintettnek joga van arra, hogy megtilthassa az állami népegyenlőségnyilvántartásban szereplő adatának kiadását.

Az alapjogok közötti egyfajta íratlan rangsor az alkotmánybírói ítélezés első öt évében kialakult. Az adott alapjog mögött álló védendő értékekről van szó, amelyek között természetesen nem lehet minden korra és minden helyzetre irányadó hierarchikus sorrendet felállítani, de mégis, támpontot azért találhatunk az alkotmánybírói határozatokban arra vonatkozóan, hogy az adott jog alkotmányossági szempontból hol helyezkedik el az alapjogi katalógusban. Erre általában a véleménynyilvánítási szabadságot szoktuk felhozni<sup>17</sup> mint olyan jogot, amelynek védelmi szintjét (a mögötte álló értékek tekintetével: azaz, hogy kialakulhasson a demokratikus közvélemény) az AB igen magasra emelte. Álláspontunk szerint ilyen „magas védelmi szintű jog” a személyes adatok védelméhez való jog, amely a magánszféra védelmének okán is elválaszthatatlan az emberi méltóságtól. Hogy hol foglal helyet az alapjog az értékek rangsorában, természetesen kihat a védelmére is, újabb tartalmi szempontot jelent, amit a korlátozásnál figyelembe kell venni.

<sup>17</sup> Erre vonatkozóan lásd Ronald DWORKIN: *Taking Rights Seriously* (Harvard University Press 1977).



#### 4.2. A CÉLHOZKÖTÖTTség KÖVETELMÉNYE ÉS A KÉSZLETRE TÖRTÉNŐ ADATGYŰJTÉS TILALMA

Itt jelenik meg először, hogy a készletre történő adatgyűjtés és felhasználás alkotmányellenes. Mindez az egyéni jogvédelmet, a magánszféra védelmét szolgálja. Ha a célhoz kötöttség és az adattovábbítás feltételhez kötése nem valósul meg, az a személyes adatok alkotmányellenes korlátozásához vezet, de adott esetben az emberi méltóságot is sértheti. Az AB úgy vélte, hogy a pontosan meg nem határozott gyűjtőkörű adatfeldolgozó számára természetesen adódik, hogy az egyes személyekre vonatkozó adatokat összességükben és összefüggésükben megismeri. Ez teljesen kiszolgáltatja neki az adatait, átvilágíthatóvá teszi magánszférájukat is, továbbá egyenlőtlen kommunikációs helyzetet eredményez, amelyben az érintett nem tudja, hogy az adatfeldolgozó mit tud róla. Az eredeti összefüggésekből szükségképpen kiragadott adatokból összeállító ún. személyiségprofil, amely a személyiségi jogokat különösen sérti, s amelynek elkerülése az egyes adatfeldolgozások jogszerűsége megítélésénél alapvető szempont, a széles, de határozatlan gyűjtőkörű adatfeldolgozás velejárója. Mindezekért az ilyen adatfeldolgozás az emberi méltóságot sérti.

Az AB tehát két nagyon fontos – a jövőre nézve is irányadó – megállapítást tett. Egyrészt azt, hogy alkotmányellenes aszimmetrikus viszony alakul ki, ha a kommunikáció során az egyik fél olyan adatok birtokában van a másik félről, amelyről a másik fél nem tud, másrészt, hogy az adatok összekapcsolása révén kialakulhat egy ún. „személyiségprofil”, ami egyébként nem feltétlenül tükrözi a valóságot. Később a határozat egy példával is él, amely szerint a személyi számok láncolata például a legtávolabbi rokoni kapcsolatok kimutatását is lehetővé teszi. Az ilyen adat felhasználása különösen sértheti a személyiségi jogot, hiszen az érintett által ápolta vagy egyáltalán ismert rokoni kapcsolatokról teljesen független összefüggéseket mutat ki és tesz felhasználhatóvá, anélkül, hogy az érintett tudna róla.

Az látható, hogy az AB ezeket a helyzeteket nem is csak az adatvédelem, vagy a magánszféra védelme érdekében kívánja elkerülni, megszüntetni, hanem az emberi méltóság védelme érdekében is. Az egyenlőtlen kommunikációs helyzet, vagy az önkényesen összerakott személyiségprofil a személyes adatok védelméhez való jog lényeges tartalmát – az emberi méltóságot – közvetlenül is sérti. Az AB ezáltal abszolút tilalmakat állítva tartalmi sajátosságot is meghatározott az adatvédelemhez, az információs önrendelkezéshez való alapjog tekintetében. A határozat utal is rá, hogy nem található olyan alkotmányos jog vagy érdek, amely az információs önrendelkezéshez való jognak a határozott cél nélküli adatfeldolgozásból folyó korlátozását elkerülhetetlenné tenné, vagy amely a sérelemmel arányos lenne. Az AB ezért megállapította, hogy a meghatározott cél nélküli, készletező adatfeldolgozó rendszert alkotmányellenesnek tartja.

A jogdogmatikai értékelésnél egy további szempont is tekintettel kell lenni. Ahogy bemutattuk, az AB gyakorlatában fokozatosan alakult ki az alapjog-korlá-

tozás tesztbeli követelménye és az egyes alapjogok tartalmi sajátosságainak kibontása. Az alkotmánybírói ítéleteknek már a korai időszakában megjelent a szükségesség, alkalmasság és arányosság hármasságát az alapjog-korlátozás alkotmányosságát illetően. Vonatkozik ez természetesen a személyes adatok védelmére is, de vonatkozik erre a személyi szám határozatban állított tartalmi követelmények rendszere is. Ugyanakkor a mai napig nem tisztázott, hogy például a célhoz kötöttség, mint az adatfeldolgozás tartalmi követelménye hol nyer értékelést az alapjog-korlátozás alkotmányossági megítélésében. Van olyan alkotmánybírói döntés, amely egyértelműen rögzíti, hogy az adatvédelmi célhoz kötöttség az alapjog-korlátozás szükségessége körében nyer értékelést,<sup>18</sup> van olyan határozat, amely csak a célhoz kötöttséget vizsgálja és nem végzi el az alapjogi tesztet,<sup>19</sup> és van olyan döntés is, amely elvégzi ugyan a szükségességi-arányossági tesztet, majd ezt követően külön elvégzi a célhoz kötöttség vizsgálatát is.<sup>20</sup>

Bonyolítja, vagy árnyalja a dogmatikai értékelést, hogy alapjog-korlátozás esetén is megtörténik magának a korlátozás céljának a vizsgálata: legitim célt szolgál-e. Az adatkezelés személyes adatok védelméhez való alapjogot korlátozó jellegének megítéléskor tehát először is a célt kell megvizsgálni, hogy az elfogadható-e (azaz szükséges-e), majd ezt követően e célhoz kell igazodnia az adatkezelés egész útjának. Ezért véleményünk szerint a tartalmi kritériumok (így a célhoz kötöttség) beépülnek az alapjogi tesztbe, annak egészében jutnak szerephez.

#### **4.3. AZ ADATTOVÁBBÍTÁS ÉS AZ ADATOK NYILVÁNOSSÁGRA HOZATALÁNAK KORLÁTOZÁSA**

Az AB által az adattovábbítás vonatkozásában megfogalmazott quasi normatív feltételek azt jelentik, hogy az adattovábbítás címzettjének (az adatkérőnek) vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat feldolgozhassa, vagy az érintett beleegyezését kell bírnia. Látható tehát, hogy az AB ebben a határozatában megfogalmazta a GDPR<sup>21</sup> hatálybalépéséig alkalmazott két jogcímet: adatot csak akkor lehet továbbítani, ha az érintett hozzájárult, vagy a törvény elrendelte.

<sup>18</sup> 74/2009. (VII. 10.) AB határozat a gondnokság alá helyezett személyes adatainak megismeréséről.

<sup>19</sup> 876/B/1996. AB határozat (ABH 2003) a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló törvény vizsgálata kapcsán.

<sup>20</sup> 35/2002. (VII. 19.) AB határozat a sportról szóló törvény azon rendelkezése vizsgálata vonatkozásában, amely biztosítja a kamerával vagy más módon rögzített felvételeknek az azonos vagy hasonló sportrendezvényt rendezők általi igényelhetőségét.

<sup>21</sup> Lásd a 2016. április 27-i általános adatvédelmi rendeletet, azaz a 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendeletet a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az AB a vizsgált szabályozást az adattovábbítás szempontjából sommásan a következőképpen értékelte: „Az adattovábbítás összes hatályos szabálya alkotmányellenes.” A vizsgált határozat – immár didaktikusan – kiemeli, hogy a személyiségi jogok védelmével összhangban csak olyan feladat végrehajtásához adható ki személyi adat, amely pontosan meg van határozva, s amelynek ellátása vélelmezhetően indokolja a személyi adat kiadásával járó kockázat vállalását.

#### 4.4. A SZEMÉLYI SZÁM ALKOTMÁNYELLENES

Európa-szerte a személyi szám használhatósága hozta felszínre azt a problémát, hogy a technikai lehetőségeknek elsőbbséget adó, vagy a személyiségi jogokat elsőbbségben részesítő szemlélet lesz-e az uralkodó. Ez a dilemma visszavezethető a hatékonyság és/vagy törvényesség közötti értékválasztásra is, mint a 20. század által felvetett egyik jelentős kérdésre.<sup>22</sup>

A személyi számot eredetileg vagy népszámlálás céljára (Belgium, Dánia, Izland, Hollandia, Norvégia), vagy társadalombiztosítási számként (Finnország, Svájc) vezették be. Az univerzális személyi szám iskolapéldájának tekintett svéd személyi szám is eredetileg születési (anyakönyvi) nyilvántartási szám volt. Más országokban tiltották (tiltják), sőt, alkotmányellenesnek tartják a személyi számot. Portugáliában egy 1973-ban hozott törvény elrendelte az univerzális személyi szám bevezetését 1975-től kezdve. Ezzel szemben a fasiszta rezsim bukása után kiadott 1976. évi alkotmány megtiltja személyes adattárak összekapcsolását, illetve kimondja, hogy az országosan egységes személyi szám hozzárendelése az állampolgárokhoz tilos. Franciaországban és a Német Szövetségi Köztársaságban a személyi számot alkalmazó népszámlálás tervével szembeni ellenállás vezetett 1978-ban az adatvédelmi törvények kiadásához, s egyben az integrált nyilvántartások és a személyi szám elejtéséhez. A német Szövetségi Alkotmánybíróság már 1969-ben kimondta, hogy az egyes polgárok teljes személyiségét érintő regisztrálása és katalogizálása az emberi méltóság alapjogával összeegyeztethetetlen, s erre az államnak még a statisztikai adatgyűjtés anonimitásában sincs joga;<sup>23</sup> az ún. népszámlálás ítélet pedig, amely 1983-ban az információs önrendelkezési jogot megfogalmazta, a személyi számot a személyiségprofilhoz vezető döntő lépésnek tartja, amelynek elkerülése érdekében még az információs önrendelkezés korlátozásának más módjait is el kell fogadni.<sup>24</sup>

Az adatvédelmi tudatosság Európában fokozatosan alakult ki, az 1970-es években köztudottá váltak az elektronikus adatfeldolgozásnak a veszélyei a személyiség

<sup>22</sup> Hazánkban lásd erre például Magyar Zoltán és Bibó István vitáját a közigazgatás eredményessége és jogszerűsége tárgyban. PACZOLAY Péter: „Hatalom, állam közigazgatás” *Világosság* 2013/tavaszyár. 288–289.

<sup>23</sup> BVerfGE 27.1.6.

<sup>24</sup> BVerfGE 65.1.27., 53., 57.

autonómiájára nézve. A személyi szám ettől kezdve szimbólumává vált a polgárok totális ellenőrzésének, és a csak a hatékonyságra néző, a személyiséget tárgyként kezelő szemléletnek. Bár a személyi szám csupán eszköz, s csakis az adatfeldolgozás szabályozásának teljes összefüggésében értékelhető, valóban alkalmas volt arra a szerepre, hogy bevezetése vagy használata kapcsán ütközzön meg a technikai lehetőségeknek, illetve a személyiségi jogoknak elsőbbséget adó két értékszemlélet. Ez történt Magyarországon is, amit a most elemzett személyi szám határozat tükröz, az AB pedig nem kétséges, hogy melyik álláspontot foglalta el (mégpedig különvélemény nélkül).

#### **4.5. ALAPJOGOK TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA, A FELHATALMAZÁS ALKOTMÁNYELLENESSÉGE**

Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány egyértelműen fogalmazott a 8. § (2) bekezdésében, amikor előírta, hogy az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ennek a szabálynak a rendszerváltoztatás során különös jelentősége volt, mert a megörökölt jogrendben számos, alapjogokat érintően kérdést törvéynél alacsonyabb szintű jogforrás szabályozott. Az AB első éveiben az ilyen problémák esetén nem volt idegen az a megoldás, hogy az indítványozó jogforrástani alapon támadta az adott normát, majd az AB határozata a tartalmi kérdésekre is kitért és azokat a következő évtizedekre meg is oldotta. A személyi szám mellett ilyennek tekinthetjük az első abortusz-határozatot is. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat alapjául szolgáló indítvány is alapvetően a terhesség-megszakításra vonatkozó rendeleti szabályok jogforrási szintjét támadta, az AB azonban jelentőségében a mai napig ható határozatot hozott. Lényegében a személyi szám határozatban is ez történt. Az indítványozó alapvetően a jogforrástani alkotmányellenességet kifogásolta, s az erre született alkotmánybírói válasz egy komplex problémakört oldott meg a személyiségi jogok terén.

Jogalkotási alapelvek sérelme is felmerült a személyi szám döntésben, nevezetesen, hogy az alacsonyabb szintű szabályozásra felhatalmazást adó rendelkezés nem határozza meg pontosan a felhatalmazás tárgyát, kereteit. Ez a probléma a későbbi alkotmánybírói gyakorlatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság körében nyert értékelést. Az AB a személyi szám határozatban még az Alaptörvény e rendelkezésére (a jogállamiságból eredő jogbiztonságra) nem hivatkozott, kiegészítő szabályként a jogalkotásról szóló törvényt hívta fel. De ahogy az alapjogok törvényi szintű szabályozásának követelményéből, úgy a felhatalmazás pontosságának alkotmányos igényéből is önálló értelmezések nőttek ki a későbbiekben.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB döntése az akkori belügyi kormányzatban nem aratott tetszést, a döntés végrehajthatatlanságáról, annak beláthatatlan anyagi következményeiről írt egykor a sajtó. Azonban az AB döntése következtében a személyi szám kikerült a személyi igazolványból, s a személyi igazolványban szereplő adatok száma minimálisra csökkent.<sup>25</sup> Ezt követően azonban a személyi szám alkalmazási köre ismét kiszélesedett, de a mai napig nem vált univerzális személyazonosító jellé.

A döntést követően – ahogy Sólyom László fogalmazott – „az Alkotmánybíró-ságon megszületett az adatvédelmi határozatok második generációja”.<sup>26</sup> Ezt a korszakot a 29/1994. (V. 20.) AB határozat nyitotta meg, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabálysértési határozat az elkövető személyi számát nem tartalmazhatja. Megállapította továbbá, hogy két személyazonosító jelrendszer kötelező használata ugyanarra a célra alkotmányellenes. A döntés következtében a személyi számot törölni kellett a társadalombiztosítási igazolványból, és nyilvántartásokból, nem szerepelhetett továbbá a szabálysértési határozatokban sem. E korszakhoz kapcsolódik az általános vagyonynyilatkozat-tételteli kötelezettséget alkotmányellenessé nyilvánító 21/1993. (IV. 3.) AB határozat is. Második generációs – a határozat utóéletéhez tartozó – döntés a 46/1995. (VI. 30.) AB határozat, amely a személyi szám használatának további négy évvel való kitolásáról mondta ki, hogy alkotmányellenes. E határozat megerősítette, hogy a személyes adatok védelméhez való jog korlátozására az alapjog-korlátozás szigorú tesztje irányadó.

Ha korszakolni lehet, akkor véleményünk szerint van az adatvédelmi határozatoknak harmadik generációja is. A harmadik generációs határozatok – csakúgy, mint Európában a harmadik generációs adatvédelmi törvények – az ún. szektorális adatvédelem szempontjából jelentősek. Három terület körvonalai mindenképpen megállapíthatóak, ezek az egészségügyi adatvédelem,<sup>27</sup> az adóhatósági adatkezelés, valamint a bűnügyi, igazgatási és rendészeti célú adatkezelés. Az előzőhöz tartozik például annak alkotmányellenessége, hogy az önkormányzat módosíthatja az érintettek beleegyezése nélkül a háziorvosi körzethatárt,<sup>28</sup> továbbá az egészségügyi szektor adatkezelését érinti a szexuális szokásokra vonatkozó adatok kezelésének sommásan az egészségügyi adatok közé sorolása,<sup>29</sup> de ide vehető a gyógyszervényeken szereplő adatok (BNO kód) továbbításával kapcsolatos alkotmánybíró-sá-

<sup>25</sup> Korábban a személyi igazolvány tartalmazta a munkahelyet, a családi állapotot és számos más – mára már elképzelhetetlen – információt, esetleges bejegyzést.

<sup>26</sup> SÓLYOM (11. lj.) 464.

<sup>27</sup> Lásd pl. TRÓCSÁNYI Sára: „Egészségügyi adatok kezelése a gyakorlatban” *Infokommunikáció és Jog* 2007/19. 93–97.

<sup>28</sup> 56/2000. (XII. 19.) AB határozat. Ennek kapcsán az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 3. pontja már az AB elvárásainak megfelelően osztályozza a szenzitív adatok körét.

<sup>29</sup> 65/2002. (XII. 3.) AB határozat.

gi határozat is.<sup>30</sup> Az adóhatósági adatkezeléshez, mint a szektorális adatvédelem másik ágához a már említett általános vagyon-nyilatkozattételi kötelezettséget előíró határozat mellé oda sorolhatjuk például a televízió és rádió üzembentartási díját adóvá minősítő jogszabály alkotmányellenességét (mert a beszédessel megbízott adótitkot ismer meg),<sup>31</sup> vagy azt a döntést, amely az adatvédelem szempontjából is vizsgálta az adóhatósági eljárás során rendelkezésre álló bizonyítékok megismerhetőségét.<sup>32</sup> A bünygyi, igazgatási és rendészeti célú adatkezeléssel kapcsolatban előljáróban meg kell jegyezni, hogy bár a büntetőeljárás számos alapjogot korlátoz, így korlátozhatja a személyes adatok védelméhez való jogot is. Más megítélés alá eshetnek azonban a szenzitív adatok, mint például a kóros elmeállapokra vonatkozó részletes szakvélemény bárki által való megismerhetősége. Itt a különleges adatok védelme alkotmányosan eredményezheti a zárt tárgyalást.<sup>33</sup> Szélesebb nyilvánosságot kapott az a döntés, amely szerint a büntetett előélet (mint különleges adat) nem korlátozhatja a felvételi során a felsőoktatás minden ágából és szakából való kizárást.<sup>34</sup> Végül e körben kell megemlíteni – mint példát – a bünygyi nyilvántartással kapcsolatos azon határozatot, amely alkotmányellenessé nyilvánította azt, ha a bünygyi regisztráció olyan személyekre is kiterjed, akik magának a bűncselekménynek az elkövetésével nem állnak kapcsolatban. Ez esetben sérül a célhoz kötöttség.<sup>35</sup>

Az információtechnikai rendszerek fejlődésével és elterjedésével, az internet használat általánossá válásával, illetve a közösségi média megjelenésével a személyes adatok védelme az egyik legfontosabb alapjogvédelmi feladattá vált, azt mondhatjuk, hogy a 21. században az egészséges környezethez való jog mellett az adatvédelem a legveszélyeztetettebb alapjog. Az új helyzetben és az új kihívások közepette – véleményünk szerint – maga a személyi szám már különösebb jelentőséggel nem bír, az adatok összekapcsolhatóságának jelenlegi technikai mellett meghaladottá vált például az az érvelés, hogy a természetes adatok változása miatt (ilyen többek között a férjhezmenéssel való névváltoztatás) nehezebb személyiségprofilot alkotni. Az AB személyi számmal kapcsolatos döntése mégis korszaknyitóvá vált.

Az Alaptörvény 2012. január 1-jén hatályba lépett VI. cikke a magánszféra jogok között említi a személyes adatok védelméhez való jogot, azonban külön nem nevesíti az információs önrendelkezés szabadságát. Az Alaptörvényt követően a korábbi alkotmánybírószági határozatok a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban lefektetettek szerint élhetnek tovább.<sup>36</sup> Az információs önrendelkezéshez való jog ily módon tovább él.<sup>37</sup>

<sup>30</sup> 29/2009. (III. 20.) AB határozat.

<sup>31</sup> 1/2005. (II. 4.) AB határozat.

<sup>32</sup> 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat.

<sup>33</sup> 58/1995. (IX. 15.) AB határozat.

<sup>34</sup> 12/1996. (III. 22.) AB határozat.

<sup>35</sup> 144/2008. (XI. 26.) AB határozat.

<sup>36</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]–[34].

<sup>37</sup> 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [55].

## 6. IRODALOM

- JÓRI András – Soós Andrea Klára: *Adatvédelmi jog: magyar és európai szabályozás* (Budapest: HVG-ORAC 2016).
- JÓRI András: „Adatvédelem: az alapjogi tesztől az érdekmérlegelésig”  
*Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1. 16–21.
- MAJTÉNYI László: „Az információs jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 577–635.
- PÉTERFALVI Attila: „Adatvédelem és információszabadság az emberi jogok tükrében”  
in HEIZER NÉ HEGEDŰS Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon* (Budapest: Országgyűlési Biztos Hivatala 2008) 29–38.
- PÉTERFALVI Attila: „Személyiségi jogok – adatvédelem – információszabadság” *Magyar Jog* 2014/9. 486–489.





**48/1991. (IX. 26.) AB HATÁROZAT  
– GÖNCZ I.**

**A köztársasági elnök a honvédség főparancsnoka, de ez nem hatásköri szabály. Az államfőnek ez a pozíciója irányítási jogosítványokat jelent, vezetési kompetenciákat nem. A vonatkozó hatáskörök a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök között oszlanak meg.**

A határozat jelentősége az, hogy értelmezte a köztársasági elnök helyzetét a hatalmi ágak rendszerében, különös tekintettel a fegyveres erők főparancsnokaként betöltött tisztségére. Az államfőnek ez a pozíciója irányítási jogosítványokat jelent, vezetési kompetenciákat nem. A Honvédség irányítását illetően a határozat leszögezi, hogy a vonatkozó hatáskörök a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök között oszlanak meg. A fegyveres erőkkel kapcsolatos irányítási hatáskörök elsődleges címzettje a Kormány, az Országgyűlés azonban más szervekhez is telepíthet ilyen jellegű jogosítványokat. Az egyszer az irányító szervek bármelyike részére biztosított irányítási hatáskör azonban törvénnyel nem vonható el.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

A rendszerváltás kapcsán az Alkotmány 1989-es módosítása parlamentáris köztársasági alkotmányos berendezkedést hozott létre Magyarországon. Ennek alig voltak hagyományai a magyar alkotmányfejlődésben, ezért számos nyitott kérdés várt megválaszolásra az új hatalmi struktúra főbb elveivel és az egyes alkotmányos szereplők státuszával összefüggésben. A két világháborút követő, rövidéletűnek bizonyult köztársasági kísérletek kevés támpontot nyújtottak az alkotmányo-

\* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

\*\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos, segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék.

A tanulmány az NKFIH 128796. sz. A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben c. kutatási projekt keretében készült.

zási folyamat résztvevőinek az új konstrukció kereteinek kialakításához, különösen pedig annak kézzelfogható tartalommal való megtöltéséhez. Ezért felértékelődött az AB, mint az Alkotmány értelmezésére elsődlegesen jogosult szerv szerepe, bár megfelelő előképek híján ennek a Testületnek ugyancsak szinte légtüres térben kellett definiálnia saját pozícióját.

Ezekhez a körülményekhez járult az AB számára biztosított elvont alkotmányértelmezési hatáskör, amelytől az akkori közélet résztvevői azt remélték, hogy alkalmas eszköz lesz a tapasztalható számos alkotmányos bizonytalanság felszámolására, vagy legalábbis mérséklésére. Ezért is figyelhető meg az a jelenség, hogy az AB kezdeti nagyobb horderejű döntéseinek jelentős része absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványok nyomán született, ekkoriban még az utólagos absztrakt normakontroll és az elvont alkotmányértelmezés szinte azonos súlyú hatáskörként szerepelt. Később tolodott csak el az AB tevékenysége egyértelműen az utólagos normakontroll irányába.<sup>1</sup>

A legtöbb kérdőjel a köztársasági elnök jogállása és hatáskörei kapcsán merült fel, hiszen a magyar történelemben az államfői funkciót rendszerint más szereplők, a király, illetve a 20. században a kormányzó, majd a Népköztársaság Elnöki Tanácsa töltötték be. Ráadásul a hatalommegosztás elve sem tudott maradéktalanul érvényesülni Magyarországon a gyakori politikai változások közepette, ezért egyáltalán nem alakult ki szilárd dogmatikája a hazai alkotmányos hagyományban és kérdéses volt az államfő helye ebben az új típusú megközelítésben.<sup>2</sup> Már egyik legelső határozatában foglalkozott az AB Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnöki megbízatásának időtartamával.<sup>3</sup>

Az előzmények között szükséges kiemelnünk még egy tényezőt: a hadsereg irányításának demokratikus mechanizmusaira sem létezett kikristályosodott gyakorlat, a korábbi megoldások legfeljebb csak analógia szintjén merülhettek fel. Nem volt világos, milyen körben járhat el a köztársasági elnök önállóan, illetve ellenjegyzéshez kötötten, mint a Honvédség főparancsnoka és mely irányítási hatáskörök tartoznak a Kormányhoz, illetve az Országgyűléshez. A probléma azért is került előtérbe, mert minden politikai átmenet idején megnövekszik a fegyveres erők szerepe, kézbentartásuk kulcskérdés a hatalmat birtokolni kívánók számára. Ezt a megfontolást azért sem érdemes lebecsülnünk, mert akkoriban még sorkatonaság létezett Magyarországon, a hadsereg társadalmi bázisa tehát jóval szélesebb volt a jelenleginél.

Mindezekre tekintettel döntött úgy egymástól függetlenül az igazságügyminiszter, a honvédelmi miniszter és az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtóbizottsága, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseinek

<sup>1</sup> SÓLYOM László: „Alkotmányértelmezés az új Alkotmánybíróságok gyakorlatában” *Fundamentum* 2002/2. 18–28.

<sup>2</sup> PETRÉTEI József: „A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei” *Kodifikáció* 2015/1. 5–29.

<sup>3</sup> 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 40.

értelmezését indítványozzák a köztársasági elnök jogállásával, hatásköreivel, illetve a hadsereg irányításának demokratikus rendjével összefüggésben. A három kezdeményezéshez kapcsolódó ügyet azok összefüggései okán az AB egyesítette és ugyanazon eljárás keretében bírálta el. Mivel az Alkotmány elvont értelmezésére irányuló határozatról beszélünk, a főbb elvi tételeket a rendelkező részben rögzítette az AB, az indokolásban pedig kibontotta megállapításai hátterét.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az államfő főparancsnoki minősége – a sok más köztársasági elnöki jogosítványhoz hasonlóan – szintén a monarchikus kor maradványa. Ez a megállapítás nemcsak az államfői és a kormányfői tisztséget egyesítő elnöki, hanem a félelnöki és a parlamentáris kormányformákra is vonatkozik. Az is igaz viszont, hogy a magyarországihoz hasonló dilemmák és viták főleg a parlamentáris monarchiákban vagy a monarchiákban jellemzők. Nyilván teljesen más egy olyan állam elnökének a helyzete, ahol a hadsereg irányítása közvetlenül az államfő alá tartozik, illetve akinek különös beleszólása van a hadügyminiszter személyének a meghatározásába. Az amerikai típusú elnöki rendszerekben ez a kérdés fel sem merül, hiszen ott mindegyik miniszter az elnöki adminisztráció tagja és az államfő alatti szoros alárendeltségben működik.

Rendszerint a félpreszidenciaális kormányformában is kiemelkedő az államfő szerepe, akinek szintén meghatározó szava lehet a hadsereg közvetlen irányítóinak a kiválasztásában. Ebben a kategóriában a modellértékű hatályos francia alkotmány a hadsereg főparancsnokának deklarálja az államfőt, aki felelős az ország függetlenségéért és területi integritásáért. A francia elnök szerepe – hasonlóan az amerikai vagy az orosz államfőhöz, illetve a brit miniszterelnökhöz – abban is specifikus, hogy az ő kezében futnak össze az atomfegyverek alkalmazásához szükséges jogosítványok. Az elrettentő nukleáris fegyver alkalmazására ugyanakkor nem az alkotmány, hanem az 1996. június 12-i rendelet jogosítja fel a francia köztársasági elnököt, aki mint a hadsereg főparancsnoka bizonyos esetekben egyedül is dönthet. Emiatt mindenhová elkíséri egy szárnysegéd, akinél ott van az a készülék, amellyel közvetlen kapcsolatot lehet teremteni az atomrakéta indítójával.<sup>4</sup>

Nyilván a legtöbb ország államfőjének nincs ilyen felelőssége és lehetősége. Ez igaz a Magyarországhoz leginkább hasonlító azon közép-európai államokra is, amelyeknek 1989 után szerencsére már nem volt háborús tapasztalata. Itt főleg a visegrádi térségről van szó. A régióban hagyományosan legerősebb jogállással a lengyel államfő rendelkezik. Az ottani modellen sokáig érződött a francia félpreszidenciaális megoldás hatása. Az 1997-ben elfogadott és most is hatályos lengyel alkotmány viszont megpróbálta visszaszorítani az államfőt. Ennek megfelelően

<sup>4</sup> ÁDÁM PÉTER: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei* (Budapest: Corvina 2007) 83.

alapvetően a parlament előtt felelős kormány hatásköre az állam belső és külső biztonsága. A lengyel elnök ugyanakkor most is a fegyveres erők legfőbb parancsnoka, de béke idején az ebből a jogállásból eredő jogosítványait a nemzetvédelmi miniszter közvetítésével gyakorolja, aki értelemszerűen kormánytag. Az államfőt békeidőben tehát nem lehet a hadsereg közvetlen vezetőjének tekinteni és a tisztsége inkább szimbolikus jelentőséggel bír. Ettől függetlenül minden lényeges információ továbbítására jogosult, és ő az, aki létrehozza a tanácsadó, illetve konzultatív jellegű Nemzetbiztonsági Tanácsot is. Szintén az államfő nevezi ki a vezérkari főnököt és az egyes fegyvernemek vezetőit, ezen személyi döntései azonban ellenjegyzéshez kötöttek. A jogállása természetesen megváltozik a háború vagy más súlyos állambiztonsági kihívások esetében, különösen akkor, ha a Szejm nem tud összeülni. Háború idején a kormányfő javaslatára az elnök nevezi ki a fegyveres erők vezetőjét, továbbá szintén miniszterelnöki javaslatra elrendelheti a mozgósítást vagy a fegyveres erők alkalmazását.<sup>5</sup>

Magyarországhoz legközelebb talán a cseh és a szlovák modell áll. Mindkettőben az államfő komoly szimbolikus jelentőséggel bír. Ezen államokban (és elődjeikben) ez a tisztség több mint százéves hagyományokkal rendelkezik. Ezt azért szükséges kihangsúlyozni, mert a hatályos cseh és szlovák alkotmányokon most is érződik az 1918 után született közjogi konstrukció hatása. Az első ideiglenes alkotmány először a hadsereg főparancsnokának deklarálta a csehszlovák köztársasági elnököt, aki azonban egy novella révén már 1919-ben az összes fegyveres erő főparancsnoka lett. Ezt a megfogalmazást átvette az 1920. évi végleges alkotmány, majd kisebb módosításokkal az összes későbbi csehszlovák, illetve cseh és szlovák alkotmány. A fegyveres erők fogalmába beletartozik maga a hadsereg, továbbá az államfő katonai irodája, illetve a várórség.<sup>6</sup>

A cseh államfő mint főparancsnok speciális viszonyba kerül a honvédelmi miniszterrel, akinek hatáskörébe tartozik a hadsereg államigazgatási irányítása. A fegyveres erők legfőbb parancsnoka viszont mégis a köztársasági elnök. Ebben – de csak ebben – a vonatkozásban a honvédelmi miniszter az államfő alárendeltségébe kerül. Ezen alárendeltség azonban a szakirodalom szerint nem abszolút jellegű, hiszen a hadügyi igazgatásra ez már nem vonatkozik. Az államfő ugyanakkor hivatalosan a fegyveres erőknél szolgáló összes katonának az elöljárója.<sup>7</sup>

A helyzetet árnyalja, hogy a cseh és a szlovák államfő legtöbb intézkedése kormányfői vagy miniszteri ellenjegyzéshez kötött. A szakirodalomban leginkább a háború idején kiadott szóbeli parancsok kérdése a vitatott, hiszen azokat a dolog természetéből adódóan nehéz ellenjegyezni. Ebben a vonatkozásban ellentmondásos az egyes alkotmányok és a különböző honvédelmi jellegű törvények megfogalmazása. A téma neves cseh és szlovák szakértői, Zdeněk Koudelka és Radoslav Procházka emiatt abból indulnak ki, hogy béke idején az államfő nem adhat ki szó-

<sup>5</sup> Leszek GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne* (Warszawa: Liber 2006) 274.

<sup>6</sup> Zdeněk KOUDEKKA: *Prezident republiky* (Leges: Praha, 2018) 199.

<sup>7</sup> KOUDEKKA (6. l.) 199.

beli parancsokat, mert ezzel megkerülné a kontraszignálás intézményét, amelyet az alkotmány ír elő a kormánytagok számára. Lehetséges azonban, hogy a háborús körülmények között az ilyen értelmezést praktikus okokból mellőzni kellene, hiszen ilyenkor nagyon fontos a legfőbb vezetés akcióképessége. Procházka szerint a cseh és a szlovák alkotmányjogi doktrína különbséget tesz az államfő főparancsnoki minőségét tekintve béke és háború idején. Ez nem következik egyértelműen a két alkotmány szövegéből, hanem a dolgok alapvető logikájából.<sup>8</sup>

A cseh és a szlovák alkotmány szövege kifejezetten nem tiltja meg az államfő számára, hogy háború idején közvetlenül átvegye a fegyveres erők irányítását, ami azonban nem lenne célszerű, mert ezzel az összes hadi kudarc ódiума is rászállna. Ugyanakkor egy külön parancsnokot is kinevezhet, aki közte és a vezérkari főnök között foglal helyet. A fegyveres erőkről szóló törvény értelmében a cseh államfő a kormány javaslatára nevezi ki a vezérkari főnököt. Az egyébként hasonló szlovák megoldás ebben a vonatkozásban másként alakult ki. 1995-ig a kormány javaslatára szintén a szlovák államfő nevezte ki a vezérkari főnököt, de az államfő hatásköreinek a gyengítése során egy 1995. évi módosítás ezt a jogosítványt teljesen elvette a köztársasági elnöktől és kizárólag a kormány hatáskörébe utalta. Az utóbbi a hadügyminiszter javaslatára nevezhette ki a szlovák vezérkari főnököt. A szlovák államfő először megvétózta ezt a módosítást, de a parlament ismét megerősítette a döntését. Az államfő azután az alkotmánybírósághoz fordult, amely még abban az évben értelmezte a szlovák köztársasági elnök főparancsnoki dimenzióját. Az egyik eldöntendő kérdés az volt, hogyan viszonyul ez a változás az államfő főparancsnoki minőségéhez. Az AB végül alkotmányellenesnek találta a parlament által választott megoldást, közben pedig kitért az államfő főparancsnoki jellegének értelmezésére is. A PL ÚS 32/95 számú határozatában egyrészt konstataálta, hogy sem az alkotmány, sem törvény pontosan nem határozza meg a fegyveres erők főparancsnoki tisztségének fogalmát, tartalmát és annak konkrét határait, de azt vitathatatlanak találta, hogy a fegyveres erők főparancsnoki tisztségével együtt járnak a parancsnoki hatáskörök, hiszen azok nélkül az egész jogállásnak nem lenne értelme.<sup>9</sup> Azok azonban a béke idején, normális körülmények között valóban minimálisak. Ebben nincs nagy különbség a cseh és a szlovák rendezés között.

### 3. INDÍTVÁNY

Az alkotmányértelmezési ügy legfőbb indítványozója a honvédelmi miniszter volt. Ezt a posztot Antall József kormányában Für Lajos történész töltötte be. Szerinte a fegyveres erők működésének irányítása a béke idején a Kormány kizárólagos hatáskörébe tartozik és ilyenkor sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök

<sup>8</sup> Radoslav PROCHÁZKA: *Král' otec* (Bratislava: N Press 2019) 86–88.

<sup>9</sup> PROCHÁZKA (8. l.) 80.

nem gyakorolhatta hatáskörét „oly módon, hogy az a tételes jogi rendelkezésekben megjelölt döntések meghozatalán túlmenően a fegyveres erők működésének egyéb területeit is közvetlenül meghatározza”. A miniszter tehát azt kérte, hogy az AB állapítsa meg, hogyan viszonyulnak egymáshoz az Alkotmány 40/B. cikkének (3) bekezdésében felsorolt közjogi szervezetek a fegyveres erőkre vonatkozó hatáskörei.

Az indítvány kapcsán az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtóbizottsága a kinevezési törvénnyel kapcsolatban kérte továbbá a köztársasági elnöki kinevezési és az ezzel kapcsolatos miniszteri ellenjegyzési intézmény értelmezését abban a vonatkozásban, hogy egyáltalán kitérhet-e a köztársasági elnök a szabályszerűen javasolt jelöltek kinevezése elől, továbbá kétségbe vonhatja-e a betöltendő tisztség létjogosultságát. A bizottság azt a kérdést is feltette, hogy az államfő a döntése során köteles-e figyelembe venni a jelöltet a törvény értelmében meghallgató országgyűlési bizottság állásfoglalását, illetve van-e a köztársasági elnöknek mérlegelési lehetősége a törvényi feltételek fennállásának vizsgálatán túl, a célszerűségi és az aktuálpolitikai szempontok tekintetében is. Végül egy olyan kérdés is felmerült, hogy mikor is keletkezik a Kormány felelőssége a köztársasági elnök olyan aktusaiért, amelyekhez ellenjegyzés szükséges.

Külön indítványt nyújtott be az akkori igazságügyminiszter is, aki az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése értelmezését kérte. Konkrét kérdése az volt, hogy a köztársasági elnök személyi sérthetlensége – amelynek büntetőjogi garanciáiról is gondoskodni kell – szűken értelmezve az élet, testi épség, vagy tágabban értelmezve, a becsület és méltóság fokozott büntetőjogi védelmére terjed-e ki.

Ezeket az indítványokat az AB a részleges átfedések miatt egy eljárásban egyesítette, hiszen „a fegyveres erők irányítási jogkörében vannak kinevezési hatáskörök is; a miniszteri ellenjegyzés intézménye kapcsolatban van a köztársasági elnök sérthetlenségével. Az egyesítést indokolta az is, hogy a köztársasági elnök különféle jogosítványait egyébként is az elnök jogállásának egészébe ágyazva kell értelmezni.” Még mielőtt az AB elrendelte a zárt ülést, a teljes ülésen jelen volt a két indítványozó miniszteren kívül az Országgyűlés elnöke, továbbá a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész,<sup>10</sup> a köztársasági elnök pedig írásban fejtette ki véleményét.

Miután az államfő szerint az Alkotmány sok esetben hézagosan és ellentmondásosan rendezte a végrehajtó hatalmon belül az államfő és a kormány közti hatáskörmegosztást „[a] hatásköri összeütközéseknek az új alkotmányban történő feloldásáig lényegében szokásjogi úton, a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal lehet a megfelelő alkotmányos gyakorlatot kialakítani”. Álláspontjában a köztársasági elnök úgy értelmezte saját kinevezési jogkörét, hogy csak a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó közigazgatási apparátus vezetői kinevezésénél nem fogja érdemben vizsgálni a kormány javaslatát. Abban az esetben viszont, ha az ide vonatkozó politikai megállapodások vagy a rendszer-

<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 30. § (4) bekezdése alapján.

váltás után hozott törvények értelmében „az adott szerv nem közigazgatási jellegű, vagy nem (teljes egészében) tartozik a kormány irányítása alá, kinevezési jogkörét érdemben gyakorolni kívánja”. Ebből az is következett (volna), hogy a nemzeti média vagy a fegyveres erők körébe tartozó kinevezésekre csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök közti konszenzus alapján kerülhetett volna sor. Az államfő mérlegelési jogköre itt azon alapult, hogy ő volt a kinevezési jogkör gyakorlója és a döntéseiért viselt felelőssége jogi természetű, tehát a szándékos törvénysértésért akár meg is fosztható a tisztségétől.

Ami pedig az államfő parancsadási jogát illeti, az – akár egyszerű nyelvtani értelmezéssel – levezethető a köztársasági elnök főparancsnoki jogállásából. Ezen státuszából szerinte következik az is, hogy a honvédség parancsnokának a köztársasági elnök a szolgálati előjárója. A sérthetetlenség kapcsán az volt az államfő álláspontja, hogy nem igényel a maga részére több vagy más sérthetetlenségi biztosítékot, mint ami bármely más állampolgárt megillet.

A házelnök felszólalásában az államfőnek a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyével foglalkozott. A köztársasági elnöknek egyensúlyozó szerepe van az Országgyűlés és a kormány között, ennek lényege pedig az, hogy a szükségállapotot kivéve a köztársasági elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaival nem rendelkezik. Sőt, ezektől elkülönült államfői hatáskö-re van. A legfőbb ügyész igyekezett magyar közjogtörténeti és nemzetközi összehasonlító kontextusban értelmezni a sérthetetlenség fogalmát és úgy látta, hogy a magyar államfő esetében indokolt a sajátos védelemnek a szándékos bűncselekményekre való korlátozása.

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

Az AB a határozat rendelkező részében az Alkotmány 29 § (2) bekezdését, 30. § (1) bekezdésének i) pontját és (2) bekezdését, 31/A. §-át, valamint 35. § (1) bekezdésének h) pontját értelmezte.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Országgyűlés alkotmánymódosítás nélkül csak akkor állapíthatott meg magának új hatásköröket, ha ezzel nem vonta el más szerveknek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét [Alkotmány 29. § (2) bekezdés, 35. § (1) bekezdés h) pont].**

Az AB-nak először is tisztáznia kellett az „irányítás” és a „vezetés” fogalmak tartalmát. Ezt a két kulcsfogalmat azzal a tartalommal használta, amelyre nézve az igazgatástudományban egyetértés mutatkozott. A fő különbség az, hogy az irá-



nyító, aki az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol, az irányított szervezeten kívül áll (azaz fölötte), a vezető viszont a szervezet csúcsán áll, de még azon belül. Azaz annak szerves részeként fogható fel. Az irányítás a közjogi jogositványok alapján történik és az irányító szerv azt csakis a jogszabályban meghatározott hatáskörök keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei ugyanakkor felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. A vezetés pedig a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogositványok a vezetőnek a szervezeten belül elfoglalt pozíciójából következnek. A vezetés az irányító által kitűzött feladatokat hajtja végre, de a végrehajtás során jelentős önállósággal rendelkezik. A vezetésnek mindig az irányítás keretein belül kell maradnia (ABH 1991, 217, 225.).

Kiemelt figyelmet szentelt az alkotmánybírói határozat a fegyveres erők irányításának a megosztására. Ilyen kompetencia megosztás természetesen velejárója minden parlamentáris rendszernek. Ugyanakkor itt nem a hadsereg politikai kívülállásának alkotmányi biztosításáról volt szó. Az Alkotmány szövegéből ugyanis a határozat szerint nem volt levezethető a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye,<sup>11</sup> sem valamely konkrét koncepciója, de – és ezt fontos kiemelni – mindennek kizárása sem (ABH 1991, 217, 226.). A fegyveres erők továbbá nem tekinthetők önálló hatalmi ágaknak. Az irányítási jogkörök konkrét kialakítása tehát nem volt az akkor hatályos Alkotmány szerinti alkotmányossági kérdés, hanem csupán politikai döntés. Az Alkotmány ennek csak a határait szabta meg, mégpedig a következő módon. Az irányításban a 40/B. §-ban felsorolt szervek mindegyikét (Országgyűlés, Kormány, köztársasági elnök) részeltetni kellett, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. Továbbá az irányításban semmilyen más szerv nem vehetett részt. Végül nem lehetett alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek lettek volna. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét tehát csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok végrehajtásaként és keretén belül gyakorolhatta.

Az irányítási jogkörök alapvető felosztását ugyanakkor az Alkotmány nem nevesítette. Ezzel egyidejűleg számos közvetett hatáskör gyakorlása is a fegyveres erők irányításának minősülhetett. Ilyen például hagyományosan az Országgyűlés részéről a költségvetés elfogadása, vagy a kiemelkedő nemzetközi szerződések megkötése. A hatáskörök értelmezésekor emiatt mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve az államfő jogállásának az egésze volt a meghatározó.

Az Országgyűlés közvetlen irányítási hatásköröként említette az indokolás például a fegyveres erők külföldi vagy az országon belüli alkalmazásáról való döntést. Közvetve ide tartozott például a hadiállapot kinyilvánítása, amely mindig más jogi helyzetbe hozza a fegyveres erőket (ABH 1991, 217, 226.).

<sup>11</sup> Kovács Virág: „29. §. [A köztársasági elnök általános funkciója]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 968. Az elképzelés az 1989. évi politikai egyeztetés során fogalmazódott meg, de végül nem került be az alkotmányos szövegbe.



Azok a hatáskörök, amelyek hovatartozásáról törvény kifejezetten nem rendelkezik, a Kormányhoz kerülnek, azonban az Országgyűlésnek lehetősége van a törvényben expliciten még nem nevesített hatáskörök törvénnyel történő átcsoportosítására. Ha viszont törvény az adott irányítási hatáskört kifejezetten a Kormányhoz köti, az Országgyűlés törvényben ezen később már nem változtathat, és a Kormány, vagy más szerv irányítási jogosítványait legfeljebb csak az Alkotmány módosításával vonhatja el.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A köztársasági elnök a honvédség főparancsnoka, de ez nem hatásköri szabály, inkább a hagyományokon alapul. Az államfőnek mindez irányítási jogosítványokat jelent, vezetési kompetenciákat nem. A Honvédség irányítása a Kormány, az Országgyűlés és a köztársasági elnök között oszlik meg [Alkotmány 29. § (2) bekezdés].**

A köztársasági elnöki hatáskörök részben az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg helyettesítő hatásköréből következtek, részben pedig a főparancsnoki jellegéből. Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése ugyanis az államfőt a fegyveres erők főparancsnokának is deklarálta. Ez ugyanakkor nem volt hatásköri szabály, hanem a funkciókat nevesítő norma. „Az alkotmányi rendelkezés, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője és a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatáskört állapít meg, hanem azt teszi szükségessé, hogy az Alkotmány, vagy más, hatáskört megállapító törvény a köztársasági elnököt e tisztségek tartalmának megfelelő jogosítványokkal felruhazza” (ABH 1991, 217, 228.).

A határozat rámutatott arra a szoros történelmi kapcsolatra, amely az államfői és a hadsereg főparancsnoki funkció között mindig is fennállt. A főparancsnokság ugyanis tipikusan az uralkodói jogok része volt. A köztársasági elnöki tisztség pedig több tekintetben az uralkodói jogállás folyománya, továbbélése. A parlamentáris köztársaságot intézményesítő Alkotmány viszont eleve határt szabott annak, hogy a korábbi hagyományos uralkodói és hadúri jogokból milyen hatáskörök adhatók a köztársasági elnöknek. A hadsereg irányítását megosztotta közte, a Kormány és az Országgyűlés között. Az elnök, mint főparancsnok normális (békés) körülmények között nem gyakorolhatta sem az Országgyűlés hatáskörébe került alapvető rendelkezési jogokat, sem a hadsereg működésére vonatkozó „vezényletet”, amely a kormány kompetenciájába került. Az irányítói pozíció pedig kizárta, hogy a főparancsnok vezetői jogokkal rendelkezzen. Mindez ellentmondana a köztársasági elnök jogállásának is, mert a parancsnoki minőségben alá lenne rendelve a többi irányítási jogosultsággal felruházott szerv rendelkezéseinek. A hagyományos hadúri jogok közül békés körülmények között az Alkotmánnyal összhangban legfeljebb csak a személyügyi és a reprezentatív hatásköröket kaphatta meg.

Az alkotmánybírószági határozat indokolása a továbbiakban foglalkozott a köztársasági elnök négyféle döntési hatáskörével (ABH 1991, 232–233.). Hatáskörei túlnyomó részét a köztársasági elnök csak más szervek döntéseitől függően gyakorolhatta, azaz döntése érvényességéhez kellett a miniszterelnöki vagy a miniszteri ellenjegyzés. Ugyanakkor voltak önállóan gyakorolható jogkörei is. Ezek egy része kezdeményező jellegű volt. Ilyen például az a joga, hogy egyet nem értése esetén a törvényt észrevételei megfontolása végett az Országgyűlésnek küldhette vissza. Sajátos átmenetet képviselt az önálló politikai döntés és a kezdeményezés között az a jogosítványa, hogy az Országgyűlés ülését ülészakonként egyszer, legfeljebb harminc napra elnapolhatta.

Az Alkotmány továbbá kivételesen az olyan döntésre is feljogosította a köztársasági elnököt, amely végleges és felülbírálhatatlan volt. Ilyenkor nem volt szükség ellenjegyzésre, sem más szervek előzetes döntésére vagy utólagos felülvizsgálására. Ilyen önálló döntéseket a köztársasági elnök azokban a helyzetekben hozhatott, amikor az államszervezet demokratikus működésében súlyos zavarok támadtak, amelyek elhárítása az ő beavatkozását igényelte (volna). Ilyenkor az államfő kivételes intézkedésével átlendíthette az államgépezetet a holtpontra azzal a céllal, hogy a normális működés ismét beindulhasson. „Az Alkotmánybírószág értelmezése szerint ilyen önálló politikai döntése a köztársasági elnöknek az is, ha kinevezési vagy jóváhagyási jogkörének gyakorlása során tartalmi okból megtagadja a kinevezést vagy jóváhagyást.” (ABH 1991, 234.).

Végül a határozat nevesített még egy olyan elnöki döntési jogkört, amely esetében az Alkotmány csupán végső határidőt állapított meg. Ebben a körben az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozott.

### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**El kell különíteni a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött és ahhoz nem kötött hatásköreit. Amennyiben ellenjegyzés szükséges, a köztársasági elnöknek mindig biztosítania kell az ellenjegyzés beszerzését. Amennyiben jogszabályban meghatározott szerv véleményét ki kell kérnie, erre is köteles [Alkotmány 30. § (2) bekezdés].**

A köztársasági elnöknek fegyveres erőkre vonatkozó, békeidőben gyakorolható aktusai kivétel nélkül ellenjegyzésre szoruló döntések voltak, azaz az első kategóriába tartoztak. A kormánytagi ellenjegyzésük érvényességi kellékük volt. Ezzel pedig a kormány átvállalta a politikai felelősséget az aktusért. Ebből viszont még nem következett az, hogy az államfő kinevezési hatásköre pusztán formalitás lenne. „E jog gyakorlásának tartalma a kinevezés megtagadását is magában foglalja; ebben az esetben az ellenjegyzés ugyanis fogalmilag kizárt [...] Ezáltal azonban olyan jogkör, amely az Országgyűlés előtti felelősséghez az Alkotmány kifejezett

rendelkezése szerint éppen az ellenjegyzéssel kapcsolódik, az ellenjegyzés szükségzerű elmaradása folytán a köztársasági elnök önálló politikai döntési jogkörévé válik” (ABH 1991, 217, 235.) – érvelt az AB.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az államfő kinevezések esetén csak akkor tagadhatja meg a javasolt személyt, ha alappal arra következtet, hogy a kinevezés az államszervezet demokratikus működését megzavarná, vagy veszélyeztetné [Alkotmány 30. § (1) bekezdés i) pont].**

A kinevezési jogkör ugyanakkor kötött jogkör volt, hiszen a kinevezéseket nem az államfő kezdeményezhette. A kezdeményezésre adott negatív válasz csak a személyi kiválasztásra vonatkozhatott. „A kinevezés célszerűsége, esedékessége, a betölteni kívánt tisztség kérdése, stb. kívül esik e döntés jogkörén.” Az államfőnek ugyanakkor meg kellett tagadni a kinevezést az AB szerint, ha a teljesítéséhez megkívánt jogi előfeltételek nem álltak fenn. Tartalmi okokból akkor utasíthatta el a kinevezési javaslatot, ha alapos okkal arra következtethetett, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarja. Az ilyen megtagadás azonban „rendkívüli eszköz, amelynek alkalmazására csak az államszervezet súlyos működési zavarának elhárítása adhat okot. Tehát a kinevezés megtagadásához is rendkívül súlyos kifogásnak kell fennállnia a kinevezendő személlyel szemben vagy az aggályos kinevezések sorozatának kell olyan mértékűt öltenie, hogy a demokratikus államszervezet védelmében a köztársasági elnöknek meg kell szakítania a folyamatot. A kinevezési jog gyakorlása alkotmányos megtagadásához olyan súlyú indokok kelljenek, mint az Országgyűlés rendkívüli összehívásához, vagy felosztatásához” (ABH 1991, 217, 236.).

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A köztársasági elnöknek jogi felelőssége csak az Alkotmányban meghatározottak szerint áll fenn, politikai felelőssége az Országgyűlés felé állapítható meg. Az államfő személye sérthetetlen (Alkotmány 31/A. §).**

Végül az AB részletesen kitért az államfő sérthetetlenségére is. Az Alkotmány nemcsak deklarálta a köztársasági elnök személyének sérthetetlenségét, hanem a felelőtlenségének határait is kijelölte. Itt különválasztotta a politikai felelősséget a jogi felelősségtől, ezeket egymástól függetlennek tekintette. Az elsőt egyébként kizárta, a másikat korlátok közé szorította. Az elnök büntetőjogi védelmét pedig külön törvénnyel rendelte garantálni, erre a jogszabályra vonatkozóan viszont nem adott semmilyen konkrét útmutatást. A jövőre nézve azonban az AB határozata igyeke-

zett némi iránymutatást adni. Ha a törvényhozó az elnök becsületének és méltóságának fokozott védelmét állapítaná meg, az AB felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a szabad véleménynyilvánításhoz való jog [61. § (1) bek.] lényeges tartalmát nem korlátozhatja” (ABH 1991, 217, 238.).

Miután az indítvány csak arra irányult, hogy békében hogyan viszonyulnak egymáshoz a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök az AB a határozatában nem foglalkozott a Honvédelmi Tanács hatáskörével, sem az államfő szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéseivel. Szintén nem foglalkozott a miniszterek, azon belül a honvédelmi miniszter jogaival sem, mert a minisztereknek nincs a kormánytól független hatásköre (ABH 1991, 217, 224.).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A HÁTTERBEN MEGHÚZÓDÓ DOGMATIKAI MEGFONTOLÁSOK

A magyar alkotmányos berendezkedés egy kartális alkotmányon alapult, ugyanakkor hamar szembesülni kellett azzal, hogy egyetlen alkotmányos berendezkedés sem funkcionálhat kizárólag írott normák alapján. Minden alkotmányos rendszer sajátossága, hogy számos fontos kérdést szokásjogi úton, időnként változó tartalmú közmegállapodások formájában rendez, ezeket pedig gyakran az alkotmánybíróági gyakorlat azonosítja. Fontos viszont, hogy az AB ilyen irányú tevékenysége nem csaphat át alkotmányozásba, mert az Alkotmány módosítására az összes képviselő kétharmadának szavazatával kizárólag az Országgyűlés jogosult.<sup>12</sup>

A határozattal szembeni bírálatoknak ez az egyik lehetséges iránya, két párhuzamos vélemény is ezt a problémakört bontotta ki. Az egyik érvelés szerint (Ádám Antal, Herczegh Géza, Lábady Tamás, Tersztyánszky Ödön) az AB az értelmezés során nem állapít meg új szabályokat, „csupán kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből [...] Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre” (ABH 1991, 217, 238–239.).

A másik párhuzamos vélemény (Szabó Andrásé és Zlinszky Jánosé) arra mutatott rá, hogy az AB alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa. Az Alkotmány pedig zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására is. Ez a vélemény hivatkozott az eredetileg Sólyom László által megkonstruált ún. „láthatatlan alkotmány” koncepciójára és megpróbálta körüljárni az alkotmányos szokásjog kérdését is.

„Az Alkotmánybíróság az érvényes alkotmány szövegének értelmezése során egy »láthatatlan alkotmány« tételeit is figyelembe veheti. Magyarországon régi

<sup>12</sup> Alkotmány 24. § (3) bekezdés; Alaptörvény S. cikk (2) bekezdés.

hagyománya volt az alkotmányos szokások tiszteletének. Ám ahhoz, hogy a szokás normatív legyen, hogy joggá váljék, szükséges egyrészt, hogy már hosszú idő óta folyamatosan és békésen érvényesüljön; tartalma egyértelműen megállapítható legyen; megfeleljen a jogrendszer általános elveinek. Külső feltétele a szokás jogkénti elfogadásának, hogy állami elismerést nyerjen: vagy a jogalkotó, vagy a jogalkalmazó fogadja el, rögzítse és tegye egyértelművé. Az Alkotmánybíróság eddigi döntései során soha sem lépte át ezt a határt: ha nem tudott az alkotmány értelmezésénél magának az alkotmánynak vagy a jogrendszer egészének elfogadott elveiből kiindulni, úgy megállapította, hogy az elébe vitt kérdés a jogalkotóra vár” (ABH 1991, 217, 240.).

Ez a vélemény azt is kimondta, „[n]incs mód arra, hogy az alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közötti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme. Az Alkotmánybíróság köteles a közhatalom határait és gyakorlásának módját az érvényes alkotmány alapján kifejteni; ha a törvényhozás a kifejtés alapján meghatározott alkotmánymagyarázattal nem ért egyet, alkotmánymódosítással adhat az Alkotmány érintett szakaszainak más tartalmat, mint amelyet azokból az Alkotmánybíróság értelmezéssel levezet” (ABH 1991, 241–242.).

Szintén ilyen irányú különvéleményt fűztek a határozathoz Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre alkotmánybírák, akik úgy látták, hogy az AB ebben a kérdésben túlterjeszkedett eredeti feladatán. A magyar Alkotmány akkor hatályos szövegéből ugyanis csak az állapítható meg kétséget kizáró módon, hogy a kinevezési jogkör gyakorlásánál az Alkotmány megosztott hatáskört vezetett be, amelynek részesei: a javaslattevő, a döntéshozó és az ellenjegyző (aki nem szükségszerűen azonos a javaslattevővel). Érvényes elnöki kinevezés csak javaslat alapján születhet és a kinevezést ellenjegyezni kell. A döntéshozatal résztvevőinek egyike sem dönthetett kizárólagos jogkörben és kötve volt a döntéshozatal többi résztvevőjének akaratához. A pozitív döntés pedig csak egy konszenzus eredménye lehetett.

A különvélemény szerzői szerint az Alkotmány által ezen túl nyitva (azaz szabályozatlanul) hagyott kérdéseket nem lehet alkotmányértelmezéssel megválaszolni. Azt aggálytalanul csak a kifejezett jogi szabályozás teheti meg. „Minden arra irányuló törekvés, hogy tételesen meghatározzuk azokat az okokat, amelyek fennállása esetén a köztársasági elnök jogszerűen tagadhatja meg a kinevezési okmány aláírását, nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás fogalmi körébe tartozik, s így kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.” A helyzet orvoslása nem az alkotmányértelmezése, hanem az alkotmányozás tárgykörébe tartozik.

Ezek a párhuzamos és különvélemények azonban nem annyira a konkrét ügyről szóltak, hanem sokkal inkább az AB szerepfelfogásáról és az új demokratikus alkotmányos rendszer egészének jellegéről. A konkrét hatásköri kérdés eldöntésére nem nagyon tértek ki. Így is fontos kordokumentumok, amelyek jól tükrözték az Alkotmány legfőbb őreinek akkori felfogását.

## 5.2. A FEGYVERES ERŐK FELETTI OSZTOTT IRÁNYÍTÁSI RENDSZER

A fegyveres erők irányításában a köztársasági elnöknek, az Országgyűlésnek és a Kormánynak is részt kell vennie, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. A fegyveres erők irányítására ezeken kívül semmilyen más szervnek nincs hatásköre.<sup>13</sup> Vitatott volt azonban a három szerv hatásköreinek elhatárolása, illetve elsősorban az, hogy milyen elvekből szükséges kiindulni a hadsereg demokratikus irányítási struktúrájának tisztázása során. Az igazi problémát itt nem is az osztott irányítási rendszer elismerése jelentette, hanem az, hogy ki, illetve milyen formában jogosult a felmerült bizonytalanságok kezelésére.

Az AB ebben a határozatában rögzítette először azt, hogy a fegyveres erőket demokratikus rendszerben csak osztott irányítási struktúrában lehet megszervezni. A hatalommegosztás elve a hadsereg vonatkozásában úgy képeződik le, hogy az irányítási hatáskörök megoszlanak a köztársasági elnök, a Kormány és az Országgyűlés között, az egyes szereplők egymás hatásköreit nem vonhatják el és nem avatkozhatnak egymás tevékenységébe. A köztársasági elnök sajátos jogállásából az következik, hogy a fegyveres erőket érintő hatáskörei jelentős részét csak ellenjegyzéssel gyakorolhatja, ami politikai felelősségének hiányából következik.<sup>14</sup>

A fegyveres erők nem minősülnek önálló hatalmi ágaknak, ami viszont azzal a következménnyel is jár, hogy irányításuk és szakmai vezetésük elkülönítésének követelménye nem vezethető le az Alkotmányból. Az Alkotmány azon rendelkezése, amely szerint a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka, nem hatásköri szabály.<sup>15</sup> Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. E rendelkezés alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni. Az AB döntő jelentőségű megállapításokat tett ebben a körben az államfő státuszára vonatkozóan. A rendszerváltás időszakában a hatalmi ágak kiforrott rendszere még nem rögzült és sokan voltak, akik a köztársasági elnököt mintegy külön tényezőként a többitől eltérő hatalmi ágak tekintették.<sup>16</sup> Az államfő javarészt szimbolikus, hatalmi ágakat kiegyensúlyozó, a nemzet egységét megtestesítő,<sup>17</sup> így a napi politikától távolságot tartó szerepe akkoriban még nem kristályosodott ki igazán, és erősen jelen volt a közéletben az a nézet is, amely a később jellemzőnél aktívabb államfői részvételt tartott volna helyesnek.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Alkotmány 40. § (3) bekezdés, Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés.

<sup>14</sup> CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2008) 34–35.

<sup>15</sup> Alkotmány 29. § (2) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdés.

<sup>16</sup> SZALAI András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?” *Jogelméleti Szemle* 2013/1. 153–161.

<sup>17</sup> Alkotmány 29. § (1) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>18</sup> SZALAI András: „Egyensúly helyett ellenség. Az államfő, mint a parlamentáris kormány ellensúlyá I.” *Pro Publico Bono* 2011/1. 39–49.

Az államfőt külön hatalmi ágként kezelő nézettel szemben az AB érvelésében az a megközelítés került előtérbe, amely a köztársasági elnök helyét a szűkebb értelemben vett háromszatú hatalmi struktúrán kívül látja, feladata éppen az egyes alkotmányos tényezők közötti erőviszonyok kiegyenlítése és az államszervezet egységének biztosítása (ABH 1991, 217, 230.), az Alkotmány fordulata szerint az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés.<sup>19</sup> Ebből következik az is, hogy a köztársasági elnöknek a fegyveres erők főparancsnokaként betöltött pozíciója is ehhez a mintegy kívülálló szerephez igazodik.<sup>20</sup>

A köztársasági elnök ugyan a fegyveres erők legfőbb vezetője Magyarországon, azonban nem része a szolgálati hierarchiának, különleges jogrendi esetektől eltekintve<sup>21</sup> a fegyveres erőkre nézve kötelező parancsot nem bocsájthat ki. A hadsereg irányítási hatásköreit a fegyveres erők szolgálati előjárói által kibocsájtott parancsok útján gyakorolja, e hatáskörei ellenjegyzéshez kötöttek.<sup>22</sup>

Az államfő főparancsnoki pozíciója alkotmányjogi jogállásának része, és mint ilyen, elsősorban a hagyományokból ered, nem jelent azonban semmilyen konkrét intézkedési lehetőséget az államfő számára. Ennek megfelelően az Alkotmány sem határolja el, hogy mely, a fegyveres erőket érintő államfői jogosítványok következnek a köztársasági elnök főparancsnoki, illetve államfői státuszából, ennek egyébként is legfeljebb a Köztársasági Elnöki Hivatal belső munkaszervezete szempontjából lehet jelentősége. A köztársasági elnök korlátozott mozgástere alkotmányos helyzetének általános vonásaiból vezethető le, hiszen alig van önálló döntési lehetősége. Csak olyan esetekben járhat el ellenjegyzés nélkül, amikor közbelépését más döntések előzik meg, vagy követik, így mozgástere korántsem korlátlan. Ettől a konstrukciótól teljesen idegen lenne az, amennyiben a köztársasági elnök bármilyen körben mások közbejötté nélkül maga rendelkezhetne a fegyveres erők felett.<sup>23</sup>

Az Országgyűlés – alkotmánymódosítás nélkül – a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg az irányító szervek bármelyike részére, ha ezzel az irányításra jogosult többi szervnek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét nem vonja el. Ez a megállapítás lényegében az előző elvi tételből következik. Az Országgyűlés ugyan a jogalkotásért felelős szerv, és mint ilyen, végső soron e szerv hozza meg a hatáskörök konkrét elosztására vonatkozó döntéseket. Mozgástere azonban nem korlátlan, a parlamenti többség kezét megkötik egyrészt a konkrét alkotmányos szabályok, másrészt az alkotmányos rendszert átható alapelvek. Ez utóbbiak jelentősége itt a nagyobb, hiszen az Alkotmány tartalmát az Országgyűlés kétharmados több-

<sup>19</sup> Alkotmány 29. § (1) bekezdés; Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>20</sup> HALÁSZ Iván: *Az államszervezet fejlődése a közép-európai államokban 1989 után (Államfő, parlament, kormány)* (Budapest: Lucidus 2014) 210.

<sup>21</sup> Alkotmány 19/C. § (1) bekezdés; Alaptörvény 50. cikk (1) és (2) bekezdés.

<sup>22</sup> Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés i) pont; Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés e) pont.

<sup>23</sup> ÁDÁM Antal: „A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre” in HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1995) 45–46.



séggel módosíthatja. A demokratikus, parlamentáris jogállamiságból következő alapelvek ugyanakkor megkerülhetetlenek és azt feltételezik, hogy valamennyi érdekelt szervnek tiszteletben kell tartaniuk egymás jogköreit. Ebből az következik, hogy az Országgyűlés, mint a jogalkotásért felelős szerv feladata a fegyveres erők feletti irányítási hatáskörök elosztásáról szóló törvényi rendelkezések megalkotása, ennek keretében pedig új hatásköröket is megállapíthat az érintett alkotmányos szereplőknek. Az esetleges új hatáskörök telepítése azonban nem érintheti az irányításban már résztvevő egyéb szervek, vagyis a Kormány és a köztársasági elnök mozgásterét. Ugyanakkor a három szerv közötti feladatmegosztásnak az irányítási hatásköröket hézagmentesen le kell fedniük, ezért szükség esetén az Országgyűlésnek rendelkeznie kell az esetlegesen felmerülő újabb irányítási jogosítványok telepítéséről.

A Kormánynak a fegyveres erők működésének irányítására vonatkozó hatásköre minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A három szerv hatásköreinek a fegyveres erők irányítását hézag nélkül át kell fogniuk. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el (ABH 1991, 217, 231–232.). Ez következik egyrészt az irányítási hatáskörök teljes körű felosztásának szükségességéből, másrészt abból, hogy a Kormány a központi közigazgatás általános hatáskörrel felruházott szerve. Ez a felhatalmazás a fegyveres erők vonatkozásában is releváns, ez egyben elvezet bennünket egy újabb olyan alkotmányos elvhez, amely gátat szab a jogalkotó esetleges törekvéseinek a fegyveres erők irányításának újra szabályozásával összefüggésben.

Az AB idevonatkozó következtetései három évtizeddel később is változatlanul érvényesek, a határozatban vizsgált kérdések hosszú távon is megnyugtató rendezése nemzetközileg is elismerést váltott ki. A hadsereg irányítása elsősorban a végrehajtó hatalom feladata, az Országgyűlésnek és az államfőnek az Alkotmányban e téren rögzített hatásköreit azonban a kormányzatnak is tiszteletben kell tartania. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a hadsereg szakmai vezetését függetleníteni kellene a végrehajtó hatalom útján történő politikai jellegű irányítástól, ugyanakkor a hatalommegosztás elvéből következően a kormányzat rendelkezési joga a fegyveres erők felett nem lehet korlátlan. A köztársasági elnök és az Országgyűlés fegyveres erőkre vonatkozó irányítási hatáskörei azonban csak e szervek jogállásával és a hatalommegosztás elvével összhangban, a Kormány jogosítványainak érintetlenül hagyásával bővíthetők.



### 5.3. AZ ELLENJEGYZÉS MINT KÖTELEZŐ ÉRVÉNYESSÉGI KELLÉK

Az Alkotmány vagy külön törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt minden kinevezéshez, előléptetéshez, tisztségben való megerősítéshez valamint felmentéshez továbbá a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó jóváhagyáshoz a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges.<sup>24</sup> Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke, amely azért nélkülözhetetlen, mert a köztársasági elnök politikai értelemben senkinek sem felelős, ami döntően szimbolikus funkciójával függ össze. Amennyiben az államfőt, mint önálló hatalmi tényezőt fognánk fel, a köztársasági elnök politikai felelősségével is számolnunk kellene, hiszen ebben az esetben önállóan, más alkotmányos szereplő közbejötté nélkül hozhatna meg érdemi döntéseket, amelyekért a felelősséget is értelemszerűen vállalnia kellene. Ezzel szemben az AB máshová helyezte a hangsúlyokat: a köztársasági elnök alkotmányos jogállásából és az íratlan alkotmányos szokásjogból eredően nem lehet részese a napi szintű politikai vitáknak, mint a nemzet egységének megtestesítője, azok felett áll.<sup>25</sup> Jogállásának ezen karaktere miatt viszont önállóan csak olyan rész kérdésekben határozhat, amelyek nem döntenek el véglegesen egy adott ügyet, ahol a köztársasági elnök csak a folyamat egyik közreműködője, nem pedig az érdemi döntés meghozatalára egyedül feljogosított személy.

A köztársasági elnök döntése feletti kontroll, egyúttal a politikai felelősség átvállalásának legelterjedtebb módja az ellenjegyzés, amikor rendszerint a Kormány valamely tagja aláírásával látja el a köztársasági elnök határozatát. Ilyenkor az adott kormánytag fogja viselni a döntésért a politikai felelősséget, az abban közreműködő államfőnek ilyen következményekkel nem kell számolnia.<sup>26</sup> Az ellenjegyzés biztosítja, hogy a köztársasági elnök és a Kormány álláspontja ne kerülhessen ellentétbe egymással, továbbá ez a jogintézmény kapcsolja be az államfő számos döntését a parlamentarizmus felelősségi rendszerébe (ABH 1991, 217, 234.). A köztársasági elnöknek csak jogi felelőssége van, azonban ez is csak az Alkotmányban kifejezetten rögzített esetekben és az ott meghatározott eljárásrend szerint állapítható meg.

Az ellenjegyzés tehát fenti jelentőségére való tekintettel kötelező érvényességi kellék, amennyiben az Alkotmány ilyen követel meg, annak hiánya érvénytelené teszi az államfő adott aktusát. Ezt azért volt fontos három évtizeddel ezelőtt leszögezni, mert számos eljárásjogi kellék esetében merült fel már akkor is és merül fel azóta is, hogy önmagában annak a megkerülése még nem érinti magának a döntésnek az érvényességét. Az ellenjegyzés azonban nem értékelhető ilyen elemként: a

<sup>24</sup> Alkotmány 31/A. § (2) bekezdés, Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdés.

<sup>25</sup> ÁDÁM (23. lj.) 45–46.

<sup>26</sup> CSERVÁK Csaba: „Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái” *Jogelméleti Szemle* 2001/4. <https://bit.ly/3cnHlJL>

köztársasági elnök ugyan politikai értelemben nem visel felelősséget, de azt valamennyi érdemi döntéséért valakinek vállalnia kell, mert amennyiben ez nem teljesül, érvényes államfői aktusról nem beszélhetünk.<sup>27</sup>

#### **5.4. ÁLLAMFŐI MÉRLEGELÉS A KINEVEZÉSI JOGKÖRÖK GYAKORLÁSA SORÁN**

Az államfő csak kivételesen, az Alkotmányban foglalt feltételek teljesülése esetén, a vonatkozó fordulatokat megszorítóan értelmezve utasíthatja vissza az előterjesztő által megjelölt személy kinevezését. Továbbá, ha törvény előírja, hogy a kinevezési eljárás során valamely szerv – így például az Országgyűlés bizottsága – a jelöltet meghallgassa, vagy véleményt nyilvánítson, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, megtörténtüket a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti. Rögtön tapasztalható tehát, hogy az ellenjegyzés megkerülhetetlen jellege egyáltalán nem vonatkozik az államfő döntésének valamennyi eljárási előfeltételére. A kinevezést megelőzően az adott jelöltnek az illetékes országgyűlési bizottság előtti meghallgatása kötelező, ennek hiányában az adott döntést az AB megfelelő indítvány nyomán közjogiag érvénytelennek fogja minősíteni. A meghallgató szerv állásfoglalását a köztársasági elnök csak akkor köteles figyelembe venni a döntését megelőző mérlegelés során, amennyiben ezt kifejezett törvényi rendelkezés előírja számára. Nincs tehát olyan általános jellegű kötelező ereje a meghallgatásoknak, mint az az ellenjegyzés esetében megfigyelhető, az államfőnek csupán be kell emelnie a döntéshozatali folyamatba az érintett szerv véleményét.<sup>28</sup>

#### **5.5. A POLITIKAI FELELŐSSÉG KIZÁRÁSA, A JOGI FELELŐSSÉG ALKOTMÁNYOS KERETEI, AZ ÁLLAMFŐ SÉRTHETETLENSÉGE**

A köztársasági elnök személyének sérthetatlensége a köztársasági elnök alkotmányjogi jogállásának része.<sup>29</sup> A sérthetatlenség folytán a köztársasági elnök nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben, jogi felelőssége pedig kizárólag az Alkotmányban kifejezetten nevesített esetekben és formában áll fenn. Ez a megfontolás áll több, a határozatban leszögezett megállapítás háttérében is, maga

<sup>27</sup> CSINK (14. lj.) 34–35.

<sup>28</sup> Kovács Virág: „A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról” *Pázmány Law Working Papers*, 2011/14. <https://bit.ly/2PYiwMZ>

<sup>29</sup> Alkotmány 31/A. § (1) bekezdés; Alaptörvény 12. cikk (1) bekezdés.

az Alkotmány azonban kifejezetten nem foglal állást a köztársasági elnök politikai felelősségével kapcsolatban. Az államfővel szembeni felelősségre vonási eljárás megindítása rendszerint egy különleges eljárás az alkotmányos rendszerben, csak az Alkotmányban nevesített esetekben és speciális eljárásjogi feltételek mentén lehet ílyet lefolytatni.<sup>30</sup>

Az ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörök esetében a rendszerváltást követő években tisztázatlanok voltak a felelősségi viszonyok, a vonatkozó dogmatika nem volt még egyértelműen kidolgozva Magyarországon. Az Alkotmánybíróságnak ezért kellett akkoriban olyan dilemmákkal foglalkoznia, amelyekre a válasz ma már szinte evidenciának tűnhet, akkor azonban ezek kapcsán meglehetősen sok kérdőjel merült fel. Tisztázni kellett azt, hogy a sérthetlenség a politikai felelősség kizárását és a jogi felelősség korlátozott voltát jelenti (ABH 1991, 217, 236.). Az államfő sajátos pozíciójából következik, hogy döntése konkrét tartalma, a végrehajtó, vagy a törvényhozó hatalommal történő összeütközése miatt nem lehet elmozdítani pozíciójából. Konkrét és szándékos alkotmány- vagy törvénysértésre van szükség ahhoz, hogy erre sor kerülhessen<sup>31</sup> és esetleges visszaélések elkerülése érdekében több szereplőnek is részt kell vennie a folyamatban.

A köztársasági elnök felelősségre vonásával kapcsolatban az Országgyűlése a kezdeményező szerep, azonban csak minősített többséggel hozhat ilyen döntést, így a Kormány mögött álló parlamenti többség önmagában nem elegendő a felelősségre vonás indítványozásához.<sup>32</sup> A minősített parlamenti többség sem képes önmagában a köztársasági elnök elmozdítására, hiszen magát az eljárást az AB bonyolítja le és ez a szerv határoz az esetleges jogkövetkezményekről is.<sup>33</sup> Ennek a megoldásnak a háttérben az áll, hogy az államfő mellett az AB a másik olyan szereplő, amely kívül áll a hatalmi ágak rendszerén, így politikailag ugyancsak nem felelős, szerepe éppen a hatalmi ágak közti kiegyenlítés. Az államfő tehát olyannyira kívül áll a hatalmi ágak hagyományos struktúráján, hogy elmarasztalásáról, esetlegesen elmozdításáról is egy a három hatalmi ágtól független szerv hoz döntést.<sup>34</sup>

A köztársasági elnök büntetőjogi védelméről törvényben kell rendelkezni. E törvény tartalmát az Országgyűlés belátása szerint határozza meg. Felmerülhetne az a megfontolás, hogy analógiaként a nemzeti jelképekre vonatkozó fokozott alkotmányos védelmet kellene kiterjeszteni az államfőre is, mivel a köztársasági elnök fejezi ki a nemzet egységét.<sup>35</sup>

Hasonlóképpen létező megközelítés, hogy a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét az államfő speciális státuszára vonatkozó korábbi hazai szabályozások alapján kellene meghatározni. Felhívhatóak továbbá külföldi modellek is, például Francia-

<sup>30</sup> HALÁSZ (20. lj.) 226.

<sup>31</sup> Alkotmány 31/A. § (2) bekezdés, Alaptörvény 13. cikk (2) bekezdés.

<sup>32</sup> Alkotmány 31/A. § (3) bekezdés, Alaptörvény 13. cikk (3) bekezdés.

<sup>33</sup> Alkotmány 31/A. § (5) és (6) bekezdés, Alaptörvény 13. cikk (5) és (6) bekezdés.

<sup>34</sup> CSINK (14. lj.) 104–105.

<sup>35</sup> SZALAI (16. lj.) 153–161.

országban hagyományosan kifejezetten szigorú a köztársasági elnök büntetőjogi védelme.<sup>36</sup>

Az AB egyik fentebb említett megközelítést sem osztotta, mivel az Alkotmányból nem vezethető le semmilyen konkrét tartalmi követelmény a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét rögzítő törvényre vonatkozóan. Az Országgyűlés belátása szerint határozza meg, hogy mire terjeszti ki ezt a védelmet, az államfő életére, testi épségére, becsületére, jó hírnévére. Abban is széles a törvényhozó mozgásteré, hogy milyen eszközöket ítél a legalkalmasabbnak a büntetőjogi védelem realizálására. Így az Országgyűlés mérlegelésétől függ a meghatározott szankciók szigora, vagy éppen enyhéssége is, ez pedig lényegében attól függ, hogy melyik szempont élvez prioritást a jogalkotás során: az államfő becsületének védelme, vagy a közhivatalt és tisztségeket betöltők hivatali tevékenységének szabad bírálata. Objektív, az Alkotmányból következő korlátja az Országgyűlés döntési szabadságának, hogy szigorú szankciórendszer kimunkálása esetében sem korlátozhatja a véleménynyilvánításhoz való jog lényeges tartalmát, illetve figyelemmel kell lennie az arányosság követelményére is.<sup>37</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Göncz I. határozat az egyik legtöbbet hivatkozott döntése az AB-nak, részben az azóta eltelt csaknem három évtized, részben pedig a benne foglalt megállapítások alapvető jelentősége okán. Ez a döntés olyan tételeit fektette le a magyar parlamentáris demokráciának, amelyek túlnyomó részét az Alaptörvény megalkotása, az alkotmányos szabályrendszer jelentős mértékű átalakítása is érintetlenül hagyta, ezért az akkori érvelések lényegüket tekintve napjainkban is probléma nélkül alkalmazhatóak. Mégsem adott választ minden, a köztársasági elnök jogállásával és hatásköreivel összefüggő kérdésre e határozat, ezért a későbbiekben az Alkotmánybíróságnak még többször is foglalkoznia kellett kapcsolódó kérdésekkel.

Még a rendszerváltást követő konszolidáció időszakában, egy évvel a jelen tanulmányban feldolgozott döntést követően került az AB elé egy az államfő kinevezési jogköreit érintő indítvány. Az ennek nyomán született határozat elsősorban arra koncentrált, hogy a köztársasági elnöknek mennyi időn belül kell meghoznia a kinevezési jogkörbe tartozó döntéseit. Az AB arra a következtetésre jutott, hogy az előterjesztéstől számítva észszerű határidőn belül köteles az államfő cselekedni, az észszerű határidő pedig harminc napban határozható meg.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> CSINK (14. lj.) 104–105.

<sup>37</sup> KOVÁCS (28. lj.).

<sup>38</sup> 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51. (Göncz II. ügy).

Alig néhány hónappal ezt követően ismét a kinevezési jogokkal foglalkozott az AB és leszögezte, hogy a kinevezési jogkör gyakorlásának feltételeit nem lehet kiterjesztően értelmezni, a törvényi feltételeken felül új követelményt a köztársasági elnök nem támaszthat. Az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát az AB akkor állapíthatja meg a kinevezési joggal összefüggésben, ha alapos okkal arra következtet, hogy a kinevezés közvetlenül és azonnal az adott szerv alapfeladatainak ellátását veszélyeztetné, ennek a helyzetnek a kialakulása pedig csak a kinevezés megtagadásával hárítható el.<sup>39</sup> Mindez a felmentésre akkor irányadó, ha a felmentés elfogadásával olyan személy gyakorolná a felmentett személy hatásköreit, aki esetében a kinevezés megtagadásának lenne helye.

A Göncz I. határozathoz hasonló jelentőségű a 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, amely főként az Alkotmánynak a köztársasági elnök politikai vétójával összefüggő rendelkezéseit értelmezte.<sup>40</sup> A hatalommegosztás elvéből kiindulva leszögezi a határozat, hogy a köztársasági elnök politikai vétója a törvényhozás ellensúlyát képezi ebben a struktúrában, érdemi alkotmányos garancia tehát, amelyet minden esetben érvényesíteni kell. Csak akkor lehet hatékony azonban, ha az Országgyűlés biztosítja a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásának feltételeit, még akkor is, ha az államfő észrevételei nem tartalmaznak új érveket és szempontokat. A törvényalkotási folyamatnak a köztársasági elnök által visszaküldött törvénynek az érdemi újratárgyalását biztosító szabályai tehát alkotmányos jelentőségű garanciák, amelyek a jogbiztonság és a hatalommegosztás elveinek érvényesülését szolgálják. Az érdemi újratárgyalás elmaradása közjogi érvénytelenséghez vezet.<sup>41</sup>

Az AB értelmezte az államfő kitüntetési<sup>42</sup> és kegyelmezési<sup>43</sup> jogkörét is. Előbbivel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy az államfő mozgásteret korlátozott, hiszen csak a megfelelően előterjesztett javaslat nyomán és ellenjegyzéshez kötten adományozhat kitüntetést, az előterjesztésben nem szereplő személyt nincs lehetősége kitüntetni. Ugyanakkor mozgásteret mégis érdemi, hiszen a kitüntetés adományozását meg is tagadhatja. A köztársasági elnök e döntése során a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének kell kiindulópontként szolgálnia. A kegyelmezési jogkör szintén korlátozott hatáskör, hiszen ellenjegyzéshez kötött, az előkészítő eljárás során megfogalmazott javaslat azonban az államfőt nem köti. Az ellenjegyzőt az ellenjegyzés megadása, vagy megtagadása tekintetében illeti meg döntési lehetőség.<sup>44</sup>

Az Alaptörvény újra szabályozta az alkotmányossági és a politikai vétó viszonyát, egyértelműbbé téve e vonatkozásban az alkotmányos kereteket. A 62/2003. AB határozat idevágó rendelkezései és érvelései tehát már nem irányadóak.<sup>45</sup> Az

<sup>39</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207. (Göncz III. ügy).

<sup>40</sup> Alkotmány 26. § (2)–(5) bekezdés; Alaptörvény 6. cikk (5)–(9) bekezdés.

<sup>41</sup> SZALAI (18. lj.) 39–49.

<sup>42</sup> Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pont; Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés f) pont.

<sup>43</sup> Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés k) pont; Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés g) pont.

<sup>44</sup> 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620–636.

<sup>45</sup> PETRÉTEI (2. lj.) 5–29.

viszont napjainkban is releváns tétel, hogy a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalása során biztosítani kell a köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogának gyakorlását a törvényalkotási folyamatban. Ezeknek a garanciáknak a tiszteletben tartása a törvény közjogi érvényességének előfeltétele.

Összességében az AB korai határozatai közül a Göncz I. határozat jelentősége kiemelkedő. Az AB ebben a határozatban tovább elemezte absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörének kereteit, de ami még fontosabb, körvonalazta a köztársasági elnök jogállását és az intézmény helyét a hatalommegosztáson alapuló alkotmányos berendezkedésben. Ezen felül az AB felvázolta a fegyveres erők demokratikus irányítási struktúrájának alapelveit, valamint számos a köztársasági elnök egyes hatásköreit érintő megállapítást is tett. Bár az Alaptörvény sok tekintetben pontosította a köztársasági elnökre vonatkozó alkotmányos szabályrendszert<sup>46</sup> és az utóbbi években nem is merült fel ilyen témájú értelmezési kérdés az AB gyakorlatában, továbbra is számíthatunk arra, hogy a harminc évvel ezelőtti elvi tételeket gyakran fogják hivatkozni mind a szakirodalomban, mind a közéleti vitákban.

## 7. IRODALOM

CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2008).

HALÁSZ Iván: *Az államszervezet fejlődése a közép-európai államokban 1989 után (Államfő, parlament, kormány)* (Budapest: Lucidus 2014) 158–299.

KOVÁCS Virág: „A köztársasági elnöki intézmény szabályozási koncepciójáról” *Pázmány Law Working Papers* 2011/14. <https://bit.ly/2PYiwMZ>

PETRETEI József: „A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei” *Kodifikáció* 2015/1. 5–29.

SZALAI András: „A hatalmi ágak relatív függetlenségéről, avagy a köztársasági elnök újra a végrehajtó hatalomban?” *Jogelméleti Szemle* 2013/1. 153–161.

<sup>46</sup> Az Alaptörvény elsősorban a fentebb tárgyalt AB határozatok elvi tételeit építette be az Alaptörvény szövegébe a köztársasági elnöki intézmény kapcsán. Pl. Alaptörvény 9. cikk (6) és (7) bekezdés.

ZAKARIÁS KINGA\*

## **57/1991. (XI. 8.) AB HATÁROZAT – JÁNOSI**

**A vérségi származás kiderítése mindenkinek az önazonossághoz való jogból fakadó legszemélyesebb joga, amely az „általános személyiségi jog” körébe tartozik, ezért a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes.**

Az AB az indítványozó nevére elhíresült határozatában az általános személyiségi jog tartalmi elemeként megnevezte az önazonossághoz való jogot, a gyermek identitáshoz való jogából pedig levezette a vérségi származás kiderítéséhez való jogot, amelyet a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága végérvényesen elvont. Az AB ebben a határozatában szembesült először a jogalkalmazás felülvizsgálatára irányuló hatásköre hiányának problémájával, tekintettel arra, hogy a törvény maga nem, hanem csak az ahhoz kapcsolódó bírói jogértelmezés volt alkotmányellenes. Ezért a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására kidolgozta az élő jog doktrínáját. A bírói döntések megsemmisítésének megalapozására pedig ebben a határozatában fejtette ki először az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójáról vallott nézetét.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az AB az emberi méltósághoz való jog személyiségvédelmi funkciójának megjelenítésekor az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusát már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban azonosította az általános személyiségi joggal. A határozat szerint az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog szubszidiárius jog, amely minden esetben felhívható az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét nevesített alapjogok egyike sem

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.



alkalmazható.<sup>1</sup> Az AB azonban sok esetben helyettesíthetően használta az emberi méltósághoz való jogot olyan sérelmek orvoslására, amelyek más, nevesített alkotmányos jog védelmi körébe tartoztak.<sup>2</sup>

Az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog védelmi körét az AB már működése legelején meghatározta. Az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi joggal azonosító határozata az általános személyiségi jog egyes összetevőiként, tartalmi elemeiként a személyiség szabad kibontakoztatásának jogát, az önrendelkezési jogot, az általános cselekvési szabadságot és a magánszférához való jogot nevezte meg.<sup>3</sup> A teljes személyiségvédelem megalapozása felé haladva, az AB ezekből a tartalmi elemekből további személyiségi jogokat (különös személyiségi jogokat) vezetett le. Ezek azonban nem képeznek új alapjogokat, hanem az általános személyiségi jog egyes megnyilvánulásai, amelyekre az AB kiterjesztette az Alkotmány 54. §-ának védelmét.<sup>4</sup>

Az AB a törvények alkotmányossági kontrollját – az Alkotmány 8. §-ának megfelelően<sup>5</sup> – minden hatáskörében az alapjogok védelmére tekintettel végzi. Az absztrakt normakontroll elsődleges funkciója ugyanakkor az alkotmányos jogrend objektív védelme, amely a hierarchikus jogszabályi rend őrévé tette az Alkotmánybírószágot.<sup>6</sup>

Az Alkotmánybírószágról szóló 1989. évi XXXII. törvény ([rég] Abtv.) az AB hatáskörébe utalta ugyan az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását, de az kizárólag az egyedi ügyben alkalmazott norma ellen irányulhatott. Tehát az alkotmányjogi panasz csupán az utólagos normakontroll egy fajtája volt, amely attól csupán abban különbözött, hogy az indítványozó Alkotmányban biztosított jogának sérelmét feltételezte és jogerős döntéssel befejezett ügyszámba kötődött.<sup>7</sup> Az alkotmányjogi panasz eljárás ezzel plusz feltételeket támasztott az utólagos absztrakt normakontrollal szemben, az eljárás jogkövetkezései mégis megegyeztek az utólagos absztrakt normakontroll következményeivel: az AB az alkotmányellenesség megállapítását követően megsemmisítette a jogszabályt, fő szabály szerint *ex nunc* hatállyal (a jogszabály a határozat közzétételének napján hatályát veszítette és ettől kezdve nem lehetett alkalmazni). A megsemmisítés – a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás meghatározott

<sup>1</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42. 44–45.

<sup>2</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 453.

<sup>3</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.

<sup>4</sup> HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány* (Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó 2005) 701–702.

<sup>5</sup> „8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tisztelgésben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége. (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

<sup>6</sup> SÓLYOM (2. lj.) 29.

<sup>7</sup> Lábady Tamás szerint az Abtv. 48. § szerinti alkotmányjogi panasz „legfeljebb az absztrakt normakontroll mutánsa”. LÁBADY Tamás: „A helyét kereső alkotmánybíráskodás” *Világosság* 1993/1. 38.



esetekben való felülvizsgálatát kivéve [Abtv. 43. § (3) bekezdés] – nem érintette a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

Az Abtv. 43. § (4) bekezdése azonban lehetőséget adott az *ex nunc* hatályú megsemmisítés főszabályától való eltérésre: az AB más időpontban is meghatározhatta az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha azt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. Az Abtv. ily módon nagyon szűk lehetőséget adott az egyéni jogsérelem orvoslására. Az AB élve ezzel a lehetőséggel megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogsérelmek orvoslása felé. Mivel a konkrét, egyedi alapjogsérelem felülvizsgálata nem léphetett át az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságán, először a jogkövetkezményekben differenciált az alkotmányjogi panasz előterjesztője javára azzal, hogy a csakis rá vonatkozó visszamenőleges hatályon kívül helyezéssel alkalmat adott jogsérelme orvoslására.<sup>8</sup>

Az AB számos esetben élt az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazási tilalma főszabálytól eltérő megállapításának lehetőségével is,<sup>9</sup> az alkalmazási tilalom azonban önmagában nem nyújtott a panaszosnak konkrét jogorvoslatot, mivel a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.

Az AB „attól sem riadt vissza”, hogy túllépjen az Abtv.-ben kifejezetten nevesített jogkövetkezményeken.<sup>10</sup> A 22/1991. (IV. 26.) AB határozatban – a kifogásolt belügyminiszteri utasítás megsemmisítése mellett – felhívta az illetékes államigazgatási hatóságot, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztett állampolgárok ügyében hozott államigazgatási határozatokat semmisítse meg, és kötelezze az eljáró szerveket új eljárás lefolytatására és jogszerű határozat meghozatalára.<sup>11</sup> Ezzel az AB közvetett módon ugyan, de új eljárás lefolytatására kötelezte az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyekben eljáró szerveket.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Elsőként a 32/1990. AB határozat, amely megsemmisítette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát egyes esetekre korlátozó jogszabályokat. Az indítványozó azért nyújtott be panaszt, mert a bíróság elutasította a lakáskiutalás felülvizsgálatát. SÓLYOM László: „Ellenőrzött rendszerváltás” *Világosság* 1991/5. 368.

<sup>9</sup> Pl. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 174.

<sup>10</sup> HALMAI Gábor: „Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 216.

<sup>11</sup> ABH 1991, 408.

<sup>12</sup> NASZLADI Georgina: *Alkotmányjogi panasz a magyar alapjogvédelem rendszerében. Doktori értekezés* (Pécs 2016) 19. <https://bit.ly/3yggzG3>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az AB a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatából kiindulva dolgozta ki az általános személyiségi jogot,<sup>13</sup> ezért – az általános szabadságjog megalapozása közötti különbségek ellenére<sup>14</sup> – érdemes röviden áttekinteni, a Szövetségi Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát.<sup>15</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság az általános személyiségi jogból vezette le a gyermek származása megismeréséhez való jogát (*Recht des Kindes auf Kenntnis der eigenen Abstammung*).<sup>16</sup> Az 1988. évi határozatában megállapította: „Az általános személyiségi jog [*Grundgesetz* 2. cikk (1) bekezdés és 1. cikk (1) bekezdés összefüggésében] magában foglalja a származás megismeréséhez való jogot.”<sup>17</sup> A testület a gyermek származása megismeréséhez való jogának megalapozása során a származás biológiai aspektusa mellett kiemelte annak az egyéniség megtalálásában betöltött szerepét (pszichológiai aspektus).<sup>18</sup> Ezt követően a határozat az alapjog tartalmát a megszerezhető információk körére korlátozta.<sup>19</sup>

Ugyanakkor a származás megismeréséhez való jog korlátozható a törvényalkotó által, feltéve, hogy a korlátozás legitím célt szolgál [a házasság és család *Grund-*

<sup>13</sup> Catherine DUPRÉ: *Importing the law in Post-Communist Transitions. The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity* (Oxford–Portland, Oregon: Hart 2003) 75–86.; Georg BRUNNER – Herbert KÜPPER: „Der Einfluß des deutschen Rechts auf die Transformation des ungarischen Rechts nach der Wende durch Humboldt-Stipendiaten: Das Beispiel Verfassungsgericht” in Holger FISCHER (Hrsg.): *Wissenschaftsbeziehungen und ihr Beitrag zur Modernisierung. Das deutsch-ungarische Beispiel* (München: Oldenbourg 2005) 445.

<sup>14</sup> Jelentős különbség az Alkotmány és a *Grundgesetz* között, hogy az utóbbi az emberi méltóság klauzula [1. cikk (1) bekezdés] mellett kifejezetten tartalmazza a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot [2. cikk (1) bekezdés]. A Szövetségi Alkotmánybíróság pedig a 2. cikk (1) bekezdéséből bontotta ki az általános cselekvési szabadságot, a személyiség szabad kibontakoztatásához való jognak és az emberi méltóságnak az egymásra vetített értelmezéséből pedig az általános személyiségi jogot.

<sup>15</sup> Lásd ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 201–205.

<sup>16</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában az általános cselekvési szabadságot nevezte meg mércéként. BVerfGE 35, 41. A származás megismeréséhez való jog megalapozásához összefoglalóan lásd: Henning von SETHE: *Die Durchsetzbarkeit des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung aus der Sicht des Kindes. Eine Analyse des geltenden Rechts und Vorschläge für eine künftige Rechtsgestaltung* (Berlin: Duncker&Humblot 1995) 73–74.

<sup>17</sup> BVerfGE 79, 256 (256). Első elvi tétel.

<sup>18</sup> A szakirodalom ma már egységesen elismeri a gyermek származása megismeréséhez való jogát. Dietrich MURSWIEK: „Art. 2 Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person” in Michael SACHS (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar* (München: C. H. Beck 2009) 18. lj. 130.; Horst DREIER: „Art. 2 Abs. 1 Freie Entfaltung der Persönlichkeit” in Horst DREIER (Hrsg.): *Grundgesetz Kommentar* (Tübingen: Mohr Siebeck 2004) 333. A korábbi kritikusok azonban kétségekbe vonták, hogy a biológiai származás tudata bármilyen értéket is képviselne az érintett önmeghatározása szempontjából. Rainer FRANK: „Recht auf Kenntnis der genetischen Abstammung” *FamRZ* 1988. 113–120.; Bernhard HASSENSTEIN: „Der Wert der Kenntnis der eigenen genetischen Abstammung” *FamRZ* 1988. 120–123.

<sup>19</sup> BVerfGE 79, 256 (269).

gesetz 6. cikk (1) bekezdésben garantált védelme, az anya intim szférájának védelme], és megfelel a szükségesség-arányosság követelményének.<sup>20</sup>

Németországban a törvényalkotó több mint tíz évvel a határozat meghozatala után – az 1997. évi gyermekvédelmi törvénnyel<sup>21</sup> – az apaság védelmének megdöntésére irányuló keresettel biztosított lehetőséget az apaság tisztázására. A Szövetségi Alkotmánybíróság a későbbi gyakorlatában az általános személyiségi jogból levezette az apa jogát a jogilag neki tulajdonított, illetve nem neki tulajdonított gyermek származásának megismerésére.<sup>22</sup> Egy évvel ezt követően a törvényhozó megalkotta a származás megállapítására irányuló, az apasági vélelem megdöntésétől független eljárást, ezzel létrehozva a származás megállapításának dualista rendszerét.<sup>23</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság gyermekek származáshoz való jogát megalapozó határozatának kihirdetése után egy évvel fogadták el az ENSZ gyermekek jogairól szóló egyezményét (New York, 1989), amely a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembe vételi kötelezettsége mellett (3. cikk 1. pont) azt is rögzíti, hogy a gyermeknek joga van ahhoz, hogy lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy azok neveljék (7. cikk 1. pont). Magyarország az Egyezményt az 1991. évi LXIV. törvénnyel hirdette ki két héttel a Jánosi határozat kihirdetését követően.

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó magánszemély (Jánosi Antal) alkotmányjogi panasz és utólagos normakontroll indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) 43. § (5) bekezdése, 44. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) 293. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert azok sértik a gyermeknek a családi jogállása, vérségi származása tisztázásával kapcsolatos alkotmányos jogát, és ezért ellentétesek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésével.

A Csjt. 43. § (5) bekezdése szerint az apaság védelmét a gyermek nagykorúsága elérésétől, a többi jogosult pedig a gyermek születéséről szerzett értesülése időpontjától számított egy év alatt támadhatja meg. A Csjt. 44. § (1) bekezdés második fordulata úgy rendelkezik, hogy a pert a jogosultnak személyesen kell megindíta-

<sup>20</sup> BVerfGE 79, 256 (274).

<sup>21</sup> 16. 12. 1997. BGBI. I. 2942. (*Kindschaftsrechtsreformgesetz*).

<sup>22</sup> BVerfGE 108, 82 (109); BVerfGE 117, 202 (226). A szakirodalomban használatos „a saját leszármazottak megismeréséhez való jog” (*Recht auf Kenntnis der eigenen Nachkommenschaft*). Rainer FRANK – Tobias HELMS: „Kritische Bemerkungen zum Regierungsentwurf eines „Gesetzes zur Klärung der Vaterschaft unabhängig vom Anfechtungsverfahren” *FamRZ* 2007. 1277.

<sup>23</sup> Bernd Süß: *Die Feststellung der Vaterschaft unabhängig von Anfechtungsverfahren. Das neue Abstammungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Perspektive der Väter* (Frankfurt am Main: Peter Lang 2010) 39–73.

nia, teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett azonban – a gyámhatóság hozzájárulásával – a törvényes képviselő léphet fel. A Pp. ugyancsak támadott 293. § (2) bekezdése szerint az apaság véelmét megdőntő ítélet ellen perújításnak nincs helye, ha az apaság véelmének megdőntését követően a gyermeket valamely személy teljes hatályú apai elismeréssel a magáénak ismerte el. Ugyanebben az esetben a törvényességi óvás folytán sem lehet az ítéletet az apaság véelmét megdőntő részében hatályon kívül helyezni.

Jánosi Antal alkotmányjogi panaszában azt kifogásolta, hogy az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása lehetővé tette, hogy kiskorú gyermeke – a gyámhatóság által kijelölt eseti gondnok útján – ellene keresettel lépjen fel, amelynek eredményeként az ügyében hozott bírósági ítéletek a házasságból született gyermeke vonatkozásában az apasági véelmet megdőntötték, és gyermekét, akit több éven át egyedül nevelt, tőle elvették. Álláspontja szerint a Csjt. 44. § (1) bekezdésében foglalt az a szabály, amely szerint a teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett a gyámhatóság jóváhagyásával a törvényes képviselő indíthat pert az apaság véelmének megdőntésére, nem jelentheti azt, hogy a kiskorúsága folytán cselekvőképtelen gyermeket is ebbe a körbe tartozónak kell tekinteni. Ellenkező esetben a Csjt. 43. § (5) bekezdésében a gyermek számára perlési jogot biztosító szabály formálissá válik. Amennyiben ugyanis a gyermek anyja, illetőleg a gyámhatóság által kezdeményezett per eredményeként az apasági véelem megdől, a perújítás és az egyéb rendkívüli perorvoslat lehetőségét tiltó rendelkezésekre tekintettel a gyermek elesik attól a jogától, hogy nagykorúságának elérésétől számított egy évig az apasági véelem megdőntését maga kezdeményezze.

Az indítványozó rámutatott arra is, hogy a Csjt. kifogásolt rendelkezéseinek a „helytelen értelmezése” alapján kialakult bírói gyakorlat teremti meg az alkotmányellenes helyzetet. A jogalkalmazási gyakorlat szerint ugyanis a Csjt. 43. § (5) bekezdésében foglalt egyéves határidő a megtámadás végső határideje, vagyis törvényes lehetőség van a megtámadásra – a gyámhatóság útján – a gyermek kiskorúsága idején is.

A támadott jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló további indítványok lényegében az alkotmányjogi panaszban foglaltakkal azonos okból és érveléssel kérték a Csjt. 43. § (5) bekezdése, 44. § (1) bekezdése, valamint a Pp. 293. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítását, illetve a jogszabályi rendelkezések megsemmisítését.

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

Az AB megállapította, hogy a Csjt. 44. § (1) bekezdésének következő rendelkezése alkotmányellenes: „teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett azonban – a gyámhatóság hozzájárulásával – a törvényes képviselő léphet fel”. Ezért az Alkot-

mánybíróság e rendelkezést 1992. évi március hó 31. hatállyal megsemmisítette és alkalmazási tilalmat rendelt el az indítványozó ügyében. Az AB ezen túlmenően megsemmisítette az első és a másodfokú ítéletet az alperes apasága vélelmét megdöntő részében, illetve elrendelte az alperes apaságának anyakönyvi visszaállítását. Az AB a Csjt. 43. § (5) bekezdése és a régi Pp. 293. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e jogszabályi rendelkezések megsemmisítése iránti kérelmeket elutasította.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az Alkotmánybíróságnak hatáskörei gyakorlása során nem a normaszöveget önmagában, hanem az „élő jogot” kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie. „Élő jog” alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni [Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés].**

Az AB abból indult ki, hogy csak az Alkotmány rendelkezései tekintetében van értelmezési hatásköre, önálló törvényértelmezési hatásköre nincs. Ugyanakkor valamely jogszabály alkotmányossága nyilvánvalóan csak szövegértelme és normatartalma alapján bírálható el. Az AB tehát az ún. absztrakt normakontroll során nem pusztán a jogszabály „betűjét”, hanem annak megállapított értelmét és szövegtartalmát veti össze az ugyancsak általa értelmezett és megállapított alkotmánytartalommal.

Mindebből a testület szerint az következik, hogy „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie (ABH 1991, 272, 277.)” Az AB „élő jog” alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen érti (ABH 1991, 272, 277.).

A testület ezt követően rögzítette, hogy nincs hatásköre a bírói, jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának a vizsgálatára. Ebből vonta le azt a következtetést, hogy egyrészt nem hozhat jogértelmező döntést, mert ezzel a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét vonná el. Másrészt, amennyiben valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódik, akkor csak ez a normatartalom szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat alapjául is. Ellenkező esetben az AB önálló jogszabályértelmezést végezne, és azzal túllépne a hatáskörét. Ebből következik az is, hogy az alkotmánybírósági eljárásban az alkotmányellenes tartalommal élő norma alkotmányellenességét kell megállapítani.

Az AB ennek megfelelően a továbbiakban a támadott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát a jogalkalmazási gyakorlat által és jogszabálynak tulajdonított jogszabálytartalommal összefüggésben vizsgálta. Megállapította, hogy a Csjt. 44. § (1) bekezdésének második fordulata szerint ugyan a pert a jogosultnak személye-

sen kell megindítania, a Legfelsőbb Bíróság iránymutatást adó P.törv.22.703/1956. számú eseti döntése alapján és annak meghozatala óta az eseti gondnok keresetindítási jogát a kiskorú nevében következetesen megengedhetőnek tartja. Ennek folytán a gyermek számára, illetőleg a gyermek érdekében az egyébként perindításra nem jogosult anya kezdeményezésére a gyermek születésétől számított 19. év végéig áll nyitva a perindítás lehetősége, míg egyéb jogosultak számára ez a lehetőség csak egy évig adott. Amennyiben pedig a perindítás sikerre vezet – rendkívüli jogorvoslat hiányában – a gyermek számára nagykorúságának elérése után már semmilyen törvényes lehetőség nem áll rendelkezésre, amellyel családi jogállását kideríthetné, illetőleg annak tisztázását kezdeményezhetné.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A vérségi származás kiderítése, illetőleg az arra vonatkozó törvényi vélelem vitatása, kétségbevonása mindenkinek az önazonossághoz való jogból fakadó legszemélyesebb joga, amely az „általános személyiségi jog” körébe tartozik. Ezért a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

Az indítványozó az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének sérelmét állította, de az AB szerint ezt a rendelkezését nem lehet úgy értelmezni, hogy az tartalmazza a gyermeknek a családi álláshoz, a vérségi családba tartozáshoz való jogát is. Az AB ugyanakkor rámutatott arra, hogy „a vérségi származás kiderítése, illetőleg az arra vonatkozó törvényi vélelem vitatása, kétségbevonása, mindenkinek a legszemélyesebb joga, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében írt »általános személyiségi jog« körébe tartozik (ABH 1991, 272, 278.).”

Az AB álláspontja szerint az „általános személyiségi jog” részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog, amely magában foglalja a vérségi származás kiderítéséhez való jogot is. Ennek a jognak az elvonása a mások által lefolytatott korábbi perléssel, amelynek eredménye kétségbevonhatatlan és felülvizsgálhatatlan, a gyermek identitásához való jogát sérti és ez egyben az alkotmányosan védett általános személyiségi jog megsértésével jár. Az AB ezért megállapította, hogy a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes (ABH 1991, 272, 279.).

### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az alkotmányjogi panasz – jogorvoslat. Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól [Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés, Abtv. 48. § (1) bekezdés].**

Az AB az Abtv. 48. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt jogorvoslati kérelemként bírálta el. Abból indult ki, hogy az alkotmányjogi panasz – jogorvoslat (ABH 1991, 272, 281.). Ezt a következtetést egyrészt abból vonta le, hogy a törvény a jogintézményt „panasz”-nak nevezi, másrészt abból, hogy azt az „egyéb jogorvoslati lehetőségek” kimerítése után, vagy „más jogorvoslati lehetőség hiányában”, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosított a jogosult számára.

Az indítványozónak ebből kifolyólag alanyi joga van arra, hogy az AB a konkrét ügyében eljárjon és határozatot hozzon. A testület azonban azt is rögzítette, hogy a jogorvoslatihoz való alanyi jogosultság nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól (ABH 1991, 272, 282.). Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelme orvosolhatóságának hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely a bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az AB eljárása folytán jogsérelme orvosolhatóvá válik.

Azt is kimondta a testület, hogy az AB jogköre kiterjed az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére. Ennek megfelelően a testületet az alkalmazási tilalom megállapítása mellett megsemmisítette – az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazó részükben – a támadott bírósági ítéleteket és elrendelte a jogsérelmet okozó ítéletekkel megváltoztatott anyakönyvi bejegyzés eredeti állapotban történő visszaállítását. A testület a megsemmisítés indokolása során abból indult ki, hogy csak ezen az úton érhető el, hogy e konkrét ügyben „az alkotmányjogi panasz – a panasznak az Abtv. alapján egyedül létjogosultságot adó – jogorvoslati funkcióját betöltse”. Az Abtv. ugyanis csak büntetőügyekben tartalmaz – a büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelésével – lehetőséget a konkrét jogsérelme orvoslására, a közigazgatási és polgári ügyekben nem. Az AB rögzítette, hogy – a megfelelő törvényi szabályozás hiánya miatt – mindaddig, amíg a törvényhozó az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásából eredő jogsérelme orvoslásának eljárásjogi módozatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelme orvoslásának módját magának az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia (ABH 1991, 272, 283.).



## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEELÉS

### 5.1. AZ „ÉLŐ JOG” DOKTRÍNÁJA

Az AB a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett dolgozta ki az „élő jog” doktrínáját, amelyet a Jánosi határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. A testület az „élő jog” alkotmányossági kontroll alá helyezésével kétségtelenül az Abtv. rendszerén belül – hatáskörének korlátai között – talált egyfajta (az olasz alkotmánybírói gyakorlatból kölcsönzött) megoldást a jogalkalmazás, azon belül elsősorban a Legfelsőbb Bíróság normatív aktusai alkotmányossági felülvizsgálatának a problémájára.<sup>24</sup>

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy ennek a megoldásnak túlságosan nagy az ára. Önmagában attól ugyanis, hogy valamely rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, és ezek közül az egyik értelmezés alkotmányellenes, a szóban forgó rendelkezés még nem válik alkotmányellenessé. Abban is egyet lehet érteni a különvéleménnyel, hogy a jogalkalmazó szerveket kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt.<sup>25</sup> Csakhogy a bírói döntések alkotmányos felülvizsgálatára irányuló hatáskör hiányában értelemszerűen hiányzott a megfelelő jogi eszköz a jogszabályok alkotmányos értelmezésének kikényszerítésére. A Jánosi határozat ezért a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott alkotmánykonform értelmezés<sup>26</sup> alternatívájaként dolgozta ki az „élő jog” teóriáját.<sup>27</sup> Ezzel szemben a különvélemény szerint a megfelelő jogi eszköz az lett volna, ha az AB határozatának indokolásában kifejtette volna, hogy melyik a támadott jogszabályi rendelkezésnek az az értelme, amelynek alapulvételével nem tekinti alkotmányellenesnek a rendelkezést. Ez azonban csupán „szignalizációt” jelentett volna a „szankciós” döntéssel szemben.<sup>28</sup> Ennek ellenére ez a különvéleményben megfogalmazott megoldás ala-

<sup>24</sup> SÓLYOM (2. lj.) 53.

<sup>25</sup> Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye, melyhez csatlakozott Schmidt Péter alkotmánybíró. ABH 1991, 272, 286.

<sup>26</sup> A német Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth-ítéletben dolgozta ki az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének (*das Gebot der verfassungskonformen Auslegung*) alapjait. A határozat szerint az alapjogok egy objektív értékrendszer (*objektive Wertordnung*) alkotnak, amely minden jogágba kisugárzik. Ebben a kisugárzó hatásban (*Ausstrahlungswirkung*) határozta meg a testület a rendes bíróság alapjogokhoz kötöttségének a lényegét. A kisugárzó hatás figyelmen kívül hagyása ugyanis alapjogsértést valósít meg, amely a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz alapjául szolgálhat (BVerfGE 7, 198, 204–207.). Lényeges, hogy a *Grundgesetz* maga kimondja, hogy a bíróság kötve van az alapjogokhoz: „1. cikk (3) A következő alapjogok közvetlenül kötelező jogként kötelezik a törvényhozót, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.”

<sup>27</sup> SÓLYOM (2. lj.) 52.

<sup>28</sup> SÓLYOM (2. lj.) 52–53.



pozta meg a jogértelmezés felülvizsgálatát illetően a máig ható egyik megoldást: az alkotmányos követelmény intézményét.

Az AB a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában [lásd még kötetünkben a bírói függetlenség határozatot] – a különvéleményben megfogalmazott javaslattal szemben – a rendelkező részében állapított meg alkotmányos követelményt, amellyel az Alkotmányból kiindulva *erga omnes* hatállyal kijelölte a jogszabály alkotmányos értelmezésének tartományát. Ezzel gyakorlatilag megfordította az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét. Az alkotmányos követelmény funkciója ugyanúgy a norma alkotmányos értelmezése az „élő jog” koncepciójától való elhatárolódás jegyében, mint az alkotmánykonform értelmezés esetében. Ám míg az alkotmánykonform értelmezést utólag kizárólag a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz alapján kérheti számon az AB (feltéve, hogy van erre vonatkozó hatásköre), addig az alkotmányos követelmény egy preventív eszköz, amely megakadályozhatja az alkotmányellenes ítélkezési gyakorlat megszilárdulását. Mindez azt bizonyítja, hogy a jogalkalmazás felülvizsgálatának alapja kizárólag a jogszabályoknak az alkotmánnyal összhangban való értelmezése lehet.

Az AB későbbi gyakorlatában a Jánosi határozatban megjelenő „kisebbségi álláspont” érvényesült, és a testület kevés határozatban hivatkozott az „élő jog” doktrínájára.<sup>29</sup> Az „élő jog” módosított doktrínája<sup>30</sup> alapul szolgált azonban az alkotmányossági kontroll jogegységi határozatokra való kiterjesztéséhez.<sup>31</sup>

## 5.2. A VÉRSÉGI SZÁRMAZÁS KIDERÍTÉSÉHEZ VALÓ JOG

A Jánosi határozat az általános személyiségi jog újabb tartalmi elemeként nevezte meg az önazonossághoz való jogot. Az általános személyiségi jog ezen tartalmi eleme révén még inkább alkalmassá vált a személyiség átfogó védelmére. A védelem ugyanis ezzel kiterjed a személyiség fejlődésének dinamikus elemein (a szellemi-erkölcsi személyiség megnyilvánulásain) túlmenően a személyiség statikus elemeire (a személy identitására) is. Az AB az önazonossághoz való jogból vezette le a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogát, amely az arra vonatkozó törvényi védelem vitatását foglalja magában.

<sup>29</sup> Azokat a határozatokat, amelyekben felmerült az „élő jog” fogalma lásd ZAKARIÁS Kinga – POTJE László: „A jogegységi határozatok alkotmánybírói vizsgálata” *Jogtudományi Közlöny* 2010/10. 484.

<sup>30</sup> A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat azzal módosította az „élő jog” doktrínáját, hogy elválasztotta a jogszabály tartalmát a jogszabály értelmezett tartalmától, ez utóbbit értve „élő jog” alatt és a jogegységi határozatot az „élő jog” egy megnyilvánulási formájaként azonosította az „élő jog”-gal. Esetről esetre vizsgálva, hogy a jogszabály maga vagy csak az értelmezett tartalma vet fel alkotmányossági problémát, ez utóbbira nézve is lefolytathatónak tartotta az alkotmányossági vizsgálatot (ABH 2005, 504.). ZAKARIÁS – POTJE (29. l.) 485.

<sup>31</sup> A jogegységi határozat és az „élő jog” közötti különbséghez lásd VARGA Zs. András: „A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje” *Magyar Jog* 2004/6. 337.

Az AB – a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan – a megszereshető információk körére korlátozta a vérségi származáshoz való jog védelmi körét. A testület evidenciának tekintette az önazonosság és a vérségi származás kiderítéséhez való jog közötti összefüggést, legalábbis a határozatból hiányzik az újonnan kibontott különös személyiségi jog megalapozása. Az valóban köztudomású, hogy a származás meghatározza az egyén genetikai állományát, és az is logikus, hogy fontos szerepet tölt be az egyén identitásának a meghatározásában. Ettől függetlenül érdemes lett volna kibontani a származás szerepét az egyén identitásának a megtalálásában, különös tekintettel az alapjog korlátozhatóságának kérdésére.

A testület a Jánosi határozatban a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítása jogosultsága útján történő végérvényes elvonását ítélte alkotmányellenesnek. Ebből az következik, hogy a nem korlátlan perindítási jogosultság és a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a nem végleges elvonása nem feltétlenül alkotmányellenes. Tehát a lényeges tartalom kivételével ez a különös jog is korlátozható. A „végleges elvonás” szóhasználatból arra lehet következtetni, hogy a konkrét ügyben az alapjog lényeges tartalma sérült.

Az AB az alapjogok lényeges tartalma fogalmát már a korai gyakorlatában összekapcsolta az emberi méltósághoz való joggal, az emberi méltósághoz való jogot téve az alapjog-korlátozás abszolút határává. Az emberi minőség védelme már az AB korábbi gyakorlatában az alapjogok „emberi méltóság lényeges tartalmának” védelmét jelentette. A testület ezt az élethez való joggal<sup>32</sup> és az általános jogegyenlőséggel<sup>33</sup> összefüggésben is kimondta. Az általános személyiségi jog és a belőle levezetett különös jogok esetében egyértelmű, hogy ennek az átfogó, de korlátozható személyiségvédelmi jognak a magja az érinthetetlen emberi méltósághoz való jog (jelen esetben az annak tartalmi elemét képező önazonossághoz való jog). A vérségi származás vitatása mint az emberi méltóság lényeges tartalma korlátozhatatlan, ezért alkotmányellenes a származás kiderítésére irányuló eljárás ellehetetlenítése. A származás kiderítésére irányuló eljárás szabályozása során azonban már tekintettel kell lenni a szülők magánszférájának és a házasság, valamint a család védelmére is.

### 5.3. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGORVOSLAT FUNKCIÓJA

Az AB már működésének első évétől kezdve kereste a lehetőséget az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének az érvényesítésére a gyakorlatban és a Jánosi határozatban kifejezetten kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz – jogorvoslat.

<sup>32</sup> Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységben jelenik meg. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.

<sup>33</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.

A jogorvoslati jelleg kimondása, a kifogásolt bírói döntések megsemmisítésének megalapozását szolgálta, amivel a testület – a jogos kritikák szerint<sup>34</sup> – túllépte a hatáskörét.<sup>35</sup> Az AB maga is rögzítette az élő jog doktrína kiindulópontjaként, hogy nincs hatásköre a bírói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára (ABH 1991, 272, 277.). Ennek ellenére kimondta, hogy az AB jogköre kiterjed az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére (ABH 1991, 272, 282.). Ez nyilvánvaló ellentmondás, hiszen a bírói döntés alkotmányosságának felülvizsgálatára irányuló hatáskör hiányában az Alkotmánybíróságnak nem lehet joga a bírói döntés megsemmisítése jogkövetkezményének alkalmazására sem.

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege ettől függetlenül nem vitatható. Az Abtv. 48. §-a az „egyéb jogorvoslati lehetőségeit”, illetve a „más jogorvoslati lehetőség” megfogalmazással kétségtelenül arra utal, hogy az alkotmányjogi panasz maga is jogorvoslat. A megfogalmazásból az is következik, hogy az alkotmányjogi panasz „nem minősül általános jogorvoslatnak”, azaz különleges jogorvoslat.

Az alkotmányjogi panasz különleges jogorvoslat jellegét a testület egyrészt azzal támasztotta alá, hogy annak csak kivételesen, a jogerő beállta után, azaz a végző, bírósági eljárásban már nem támadható bírói döntés ellen van helye. Másrészt csak alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. Míg az előbbi feltétel kiolvasható az Abtv. 48. § (2) bekezdéséből (alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítését követően lehet benyújtani), az alkotmányjogi panasz indítványozására jogosultságnak az „Alkotmányban biztosított jogok”, illetve „alkotmányos alapjogok” sérelmére szűkítése már az AB jogfejlesztő munkájának eredménye. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése ugyanis az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem esetére biztosítja az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét. Az AB a későbbi gyakorlatában – különbséget téve az alapjogok és alkotmányos jogok között – az Alkotmányban biztosított jogok fogalmát szűken értelmezte oly módon, hogy az alkotmányjogi panasz igénybevételét az alapjogok sérelmére korlátozta.<sup>36</sup> Ugyanakkor kivételeket tett a szűk értelmezés alól azzal, hogy meghatározott alkotmányos jogok esetén elfogadta az alkotmányjogi panasz benyújtását.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> A szakirodalmi kritikákhoz lásd SZIGETI Péter: „Hatalommegosztás – Alkotmánybíróság” *Világosság* 1993/1. 54.; HALMAI Gábor: „Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?” *Bírák Lapja* 1994/3–4. 46. Ezen túlmenően a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiltakozó nyilatkozatot fogalmazott meg. HALMAI (10. lj) 218. 68. lj.

<sup>35</sup> A kritikákkal szemben Lábady Tamás szerint „[a] testület a nagy visszhangot kiváltó döntést az Abtv. szerinti hatáskörének kiterjesztő értelmezésével, hatáskörének tágításával hozta meg”. LÁBADY (7. lj.) 39.

<sup>36</sup> 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.

<sup>37</sup> Az AB a 1140/D/2006. AB végzésben foglalta össze – az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeinek vizsgálata során – a jogállamiságra hivatkozással összefüggő megszorító értelmezését: „Az Alkotmánybíróság több határozata is egyértelműen kimondta, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelemnek egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell tettest öltenie [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.]. [...] A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának.” (ABH 2008, 3578, 3580.). Ugyanakkor a testület

A jogorvoslati funkció célja tehát ezeknek az Alkotmányban biztosított jogoknak az érvényesítése. A jogorvoslati funkció viszont csak akkor érvényesül a gyakorlatban, ha az AB alkotmányjogi panasz eljárásban hozott döntésének a konkrét ügyre nézve is van jogkövetkezménye, azaz közvetlenül vagy közvetve a bírói döntés megváltoztatásához vezethet.<sup>38</sup> Az Abtv. azonban nem rendelkezett erről. Ezért „»[a]z alkotmányellenes jogszabály egyedi ügyben való alkalmazhatatlanságának kimondása« külön ága lett az Alkotmánybíróság judikatúrájának”.<sup>39</sup>

Az Abtv. 48. § szerinti alkotmányjogi panasznak kétségtelenül „önmagában” nem volt értelme,<sup>40</sup> addig, amíg az AB döntésének jogkövetkezményei megegyeztek a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll jogkövetkezményeivel. Ezért értékelendő a testületnek az a törekvése, hogy az alkotmányjogi panasz funkciójából kiindulva, amely „fogalmilag involválja az anyagi jogi hatást”, feloldotta a populáris akciónak és az alkotmányjogi panasz az egybemosódását,<sup>41</sup> de se az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő kizárása eljárásjogi következményei, se a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz nem volt levezethető az AB gyakorlatával.<sup>42</sup> Így mindaddig, amíg az Alaptörvény be nem vezette a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt, az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege – az alkotmányellenes jogszabályok alkalmazhatósága eljárásjogi következményeinek megteremtését követően is – csak korlátozottan érvényesült, mivel az AB csupán a normakontroll hatáskörének keretei között terjeszthette ki az alkotmányossági felülvizsgálatot a jogalkalmazásra.

kivételt tett a visszaható hatályú jogalkalmazás és a kellő felkészülési idő tekintetében [45/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 946, 951.]. Azt is kimondta, hogy közvetlenül a szerződési szabadságra, mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem nem alapozható [327/B/1992 AB határozat, ABH 1995, 604, 607.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.]. Ezzel elfogadta a szerződési szabadság sérelmére alapított alkotmányjogi panasz indítványozását és az érdemi elbírálás tekintetében tett különbséget az alapjogok és a szerződési szabadság mint alkotmányos jog között [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 128/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 954, 956.; 852/B/1995. AB határozat, ABH 2002, 724, 728.; 897/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 722, 726.].

<sup>38</sup> „A jogorvoslat valamely eljárás során hozott döntés kontrolljának az a fajtája, amely a támadott döntésnek szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében, a teljes eljárás vagy legalább a döntés felülbírlatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének (közvetlen vagy közvetett) jogával.” Varga Zs. András szerint, ha ezt a meghatározást elfogadjuk, akkor az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. VARGA Zs. András: „Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi?” *Acta Universitatis Szegediensis. Forum Acta Juridica et Politica* 2015/2. 144. Ezzel szemben a jogorvoslat – Bragyova András értelmezésében – egy bírósági vagy más határozat jogi helyességéről való döntés és a határozat jogi státusának megváltoztatása. Mivel az alkotmányjogi panasz egyik feltételnek sem felel meg, azt nem tekinti jogorvoslatnak. A panasz – álláspontja szerint – nem magatartási normák (az ezen alapuló alanyi jog) érvényesítésére hivatott, hanem kizárólag eljárási jogok érvényesítésére szolgáló jogvédelmi eszköz. BRAGYOVA András: „Az alkotmányjogi panasz fogalma” in Dezső Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 70., 76–77.

<sup>39</sup> SÓLYOM (2. lj.) 175.

<sup>40</sup> LÁBADY (7. lj.) 39.

<sup>41</sup> LÁBADY (7. lj.) 39.

<sup>42</sup> SÓLYOM (2. lj.) 176.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Jánosi határozat kihirdetését követően a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény módosításáról szóló 1992. évi XVI. törvény módosította a Csjt. 43. § (5) bekezdését és 44. §-át. A Csjt. 43. § (5) bekezdése minden jogosult számára egy évet biztosított az apasági vélelem megtámadására.<sup>43</sup> A Csjt. 44. § (1)–(3) bekezdése pedig változatlanul azt tartalmazta, hogy az apasági vélelem megdöntésére irányuló pert a jogosultnak személyesen kell megindítania. Változatlanul lehetőséget ad arra is, hogy a gyermek cselekvőképtelensége idején törvényes képviselője lépjen fel, illetőleg a gyermek korlátozottan cselekvőképessége esetén ilyen pert csak törvényes képviselője – bizonyos esetekben pedig a gyámhatóság – hozzájárulásával kezdeményezhet. A Csjt. 44. § (4) bekezdése ugyanakkor három garanciális szabályt vezetett be a törvényes képviselő perindítási kezdeményezésének a korlátozására. Egyrészt az apaság vélelmének megdöntése iránti per megindítása előtt a gyámhatóságnak cselekvőképtelen kiskorú esetében – elháríthatatlan akadályt kivéve – az anyát és a vélelmezett apát meg kell hallgatnia. Másrészt a gyámhatóság a perindításhoz csak akkor járulhat hozzá, ha a származás kiderítése és a családi jogállás rendezése a kiskorú érdekében áll. Harmadrészt, ha az anya és a vélelmezett apa között a gyermek elhelyezése vitás, a gyámhatóság a hozzájárulást csak kivételesen indokolt esetben adhatja meg.

Ezekre a garanciális rendelkezésekre hivatkozással az Alkotmánybíróság a 879/B/1992. AB határozatban elutasította a Csjt. 43. § (5) bekezdésében és 44. §-ában foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.<sup>44</sup> Az AB arra hivatkozott, hogy már a Jánosi határozatban abból indult ki, hogy a törvényes képviselő perindítási jogosultságának csak a korlátlanága alkotmányellenes. A korlátozást pedig elkerülhetetlennek ítélte a gyermek családi jogállásának rendezése érdekében, mert a gyermek teljes cselekvőképességének elnyerése előtt identitásának kiderítéséhez való jogát személyesen nem érvényesítheti. Elfogadta, hogy azok a törvényi garanciák, amelyek a törvényes képviselő perindítási jogának korlátlanóságát kizárják, elegendő biztosítékot képeznek, hogy az alkotmányos alapjog sérelme csak elkerülhetetlen esetekben és a korlátozással elérni kívánt céllal arányos mértékben és okokból következzen be. Az AB – a Jánosi határozathoz csatolt különvélemény szellemében – határozata indokolásában a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményt

<sup>43</sup> 43. § (5) bekezdés. Az apaság vélelmét a gyermek a nagykorúsága elérése után egy évig, a többi jogosult pedig a gyermek születéséről szerzett értesülése időpontjától számított egy év alatt támadhatja meg. Az a jogosult, aki a megtámadás alapjául szolgáló tényről a reá nézve megállapított határidő kezdete után értesült, az értesüléstől számított egy év alatt támadhatja meg az apaság vélelmét.

<sup>44</sup> ABH 1996, 397. Súlyom László alkotmánybíró különvéleménye szerint, amelyhez Zlinszky János alkotmánybíró csatlakozott, a Csjt. 1992-ben megállapított új 44. §-a a Jánosi határozat elfogadása idején a hatályos jogban már meglévő garanciákhoz képest – egyetlen rendelkezéstől eltekintve – nem tartalmazott új biztosítékot, csupán a kiskorú érdekének követelményét emelte törvényi szintre, ezért az indítványnak helyt kellett volna adni. ABH 1992, 397, 404.

fogalmazott meg: „A jogalkalmazást végző bíróságok joga és felelőssége eldönteni ilyen törvényi garanciák mellett, hogy a gyermek identitásához fűződő személyes jogának, vagy annak tulajdonitanak-e elsőbbséget, hogy a gyermek érdekében családi jogállása már kiskorúsága idején rendeződjék.”

A testület tehát a jogalkalmazó felelősségévé tette az ütköző alapjogok egymással szembeni mérlegelését. Ugyanakkor a mérlegelés szempontjait nem adta meg, mivel nem határozta meg a vérségi származás kiderítéséhez való jog védelmi körét. A Jánosi határozat – a vizsgált jogszabályhoz igazodva – ehhez a mérlegeléshez csupán egy szempontot adott: a vérségi származáshoz való jogot nem lehet teljesen elvonni. Ezért a módosított rendelkezésekkel összefüggésben ki kellett volna fejteni, hogy mire terjed ki – az emberi méltóság lényeges tartalmán túlmenően – a vérségi származás kiderítéséhez való jog. Bár a hatályos jogszabályi környezet úgyszemint tette volna lehetővé az alkotmányos követelmény számonkérését a bíróságokon.

Az Alkotmánybíróságnak a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat alkalmat adott alkotmányellenes mulasztás megállapítására, mivel a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.<sup>45</sup> Ezt követően az Országgyűlés meg is alkotta az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási rendjét, az orvoslás módját a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe utalva.<sup>46</sup> Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójának gyengesége azonban változatlanul megmutatkozott akkor, amikor a törvény maga nem, hanem csak az ahhoz kapcsolódó bírói jogértelmezés volt alkotmányellenes. Ezért már 1991-ben felmerült – a populáris akció intézményének korlátozása mellett – a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz bevezetésének az igénye,<sup>47</sup> amellyel szemben azonban komoly ellenérvék is megfogalmazódtak.<sup>48</sup>

Az Alaptörvény – német mintára – újraszabályozta az AB sokak szerint „féloldalasra sikerült” hatáskörét: bevezette a jogalkalmazás felülvizsgálatára kiterjedő „valódi”<sup>49</sup> alkotmányjogi panaszt [24. cikk (2) bekezdés d) pont] az utólagos absztrakt normakontroll megtartása, de indítványozói körének szűkítése mellett [24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az Alaptörvény ennek megfelelően szabályozza az e hatáskör gyakorlása során kötelezően alkalmazható jogkövetkezményt is: a bírói döntés megsemmisítését [24. cikk (3) bekezdés]. Így kétségtelenül most már sokkal több eljárásjogi eszköz áll az AB rendelkezésére az alkotmányjogi panasz speciális jog-

<sup>45</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182.

<sup>46</sup> Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi LXV. törvény.

<sup>47</sup> LÁBADY Tamás: „A populáris akció és az egyéni jogvédelem biztosítása az alkotmánybírói eljárásban” *Magyar Jog* 1991/7. 386–390.

<sup>48</sup> Az egyes álláspontok összefoglalást lásd NASZLADI (12. lj) 23–24.

<sup>49</sup> A „valódi” jelző a német típusú, a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszra utal, amely a régi Abtv. 48. §-ában szabályozott, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasztól eltérően biztosította a jogalkalmazás felülvizsgálatát. PACZOLAY Péter: „Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben” *Alkotmánybírói Szemle* 2012/1. 68–69.



orvoslati funkciójának érvényesítésére. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is hatékony jogorvoslatnak minősíti a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt. Ezért a kérdés ma már az, hogy mennyire hatékony ez a jogorvoslati funkció.

A vérségi származás kiderítéséhez való jog az AB gyakorlatában a biológiai apa jogaival összefüggésben merült fel. Az AB 2011-ben még nem ismerte el a biológiai apának a jogilag nem neki tulajdonított gyermek tőle való származása megismeréséhez való jogát (más férfit jegyeztek be apaként a Csjt.-ben megállapított apasági vélelmekből következően).<sup>50</sup> Ezzel szemben a 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés – a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva – elismerte, hogy az önzonosságához való jog normatív tartalma kiterjed a biológiai apának a gyermekei származásának megismeréséhez fűződő jogára is, azaz arra, hogy tudja, mely gyermek származik tőle.<sup>51</sup> Ugyanakkor a testület hangsúlyozta, hogy „az egyén személyiségének kibontakozásához és egészséges fejlődéséhez elengedhetetlen a vérségi származás ismerete, ez azonban nem keletkeztet szükségképpen szülői felügyeleti jogokat.”<sup>52</sup> Az AB visszautasította az apasági vélelem megdöntése tárgyában hozott elutasító bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panaszt, ugyanakkor – élve a szignalizáció lehetőségével – felhívta a figyelmet arra, hogy a következő évben nagykorúvá váló gyermek önállóan jogosult lesz a perindításra, így „az ügy uraként” maga dönthet arról, hogy kíván-e élni a származás megismeréséhez való jogával, és indít-e pert az apaság vélelmének megdöntése iránt.<sup>53</sup>

A 13/2020. (VI. 22.) AB határozat – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 4:109. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasítása mellett a rendelkező részben rögzített alkotmányos követelményben mondta ki, hogy a gyámhatóságnak komplex vizsgálatot és érdekösszemérést kell folytatnia a származás kiderítésére irányuló per megindítását megelőzően.<sup>54</sup> A határozat elvi megállapításként rögzítette, hogy „a származás mint a személy identitásának, önzonosságának alapvető meghatározója, az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk) védelmi körébe tartozik, amellet, hogy a szülő-gyermek viszonyt mint a családi kapcsolat alapját az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése is védelemben részesíti a házasság mellett. Alapjogi szempontból a vérségi származás kiderítéséhez való jog a gyermek mellett megilleti a vélelmezett és a vér szerinti (feltételezett apát is az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk) alapján.”<sup>55</sup> A határozat tehát fenntartotta

<sup>50</sup> 340/E/2006. AB határozat, ABH 2011, 1599.

<sup>51</sup> Indokolás [16]–[17]. Hasonlóan lásd ZAKARIÁS (15. lj) 231.

<sup>52</sup> Indokolás [18]

<sup>53</sup> Indokolás [29]

<sup>54</sup> „Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdéséből, II. cikkéből, VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyámhatóság a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 64. § (4) bekezdése alapján a vér szerinti apa, a vélelmezett apa, valamint a gyermek alapvető jogaira, ezen túlmenően a házasságon alapuló stabil családi kapcsolatra is kiterjedő, komplex vizsgálatot és érdekösszemérést folytasson a származás kiderítésére irányuló per megindítását megelőzően.”

<sup>55</sup> Indokolás [50].



a Jánosi határozatban kidolgozott elvi alapokat (az emberi méltósághoz való jog, az önazonossághoz való jog és a vérségi származás kiderítéséhez való jog közötti összefüggést). Azzal viszont ez a határozat is adós marad, hogy mire terjed ki a vérségi származás kiderítéséhez való jog korlátozható tartalma. Ennek megállapítását az alkotmányos követelmény révén tulajdonképpen a jövőre nézve a jogalkalmazóra bízta (az alkotmányos követelmény alapján az eljárási törvények értelmében nincs lehetőség új eljárásra), ám anélkül, hogy a mérlegelés kereteit kijelölné. Jelentős különbség azonban a 879/B/1992. AB határozat alapjául szolgáló jogszabályi környezetehz képest, hogy az AB a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz eljárásban számon kérheti az alkotmányos követelmény betartását és egyúttal konkretizálhatja az abban megfogalmazott általános követelményeket (a vérségi származáshoz való jog tartalmát is).

## 7. IRODALOM

- BRAGYOVA András: „Az alkotmányjogi panasz fogalma” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 69–77.
- LÁBADY Tamás: „A helyét kereső alkotmánybíráskodás” *Világosság* 1993/1. 34–40.
- SÓLYOM László: „Ellenőrzött rendszerváltás” *Világosság* 1991/5. 365–375.
- VARGA Zs. András: „Mit ér a panasz, ha alkotmányjogi?” *Acta Universitatis Szegediensis. Forum Acta Juridica et Politica* 2015/2. 137–148.

ZAKARIÁS KINGA\*

## **64/1991. (XII. 17.) AB HATÁROZAT – ABORTUSZ I.**

**Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog összefüggése az abortusszal megköveteli, hogy a terhességmegszakításról törvény rendelkezzen.**

Az abortusz I. határozatban jelent meg először az alapjogok objektív oldalának az alanyi jogi oldalától való megkülönböztetése, és az AB az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségét kiterjesztette a keletkezőben lévő emberi életre. Az abortusz I. határozat ezen túlmenően részletesen kidolgozta az élethez és az emberi méltósághoz való jognak a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban (a halálbüntetés határozat elemzését lásd kötetünkben) foglalt értelmezését. Az abortusz I. határozat definiálta először a jogképességnek az élethez és emberi méltósághoz való joggal fennálló kapcsolatát, az emberi méltósághoz való jog fogalmát és tárta fel annak lényegi összefüggését az élethez való joggal.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az abortusz I. határozatban az AB a „múlt rendszer” abortusz szabályozásának a jogállami Alkotmánnyal való összhangját vizsgálta. A terhességmegszakítás szabályozása a szocialista felfogáson alapult, amely szakított a polgári korszak emberi jogi felfogásával, és a pozitivista felfogásnak megfelelően az állampolgári jogok fogalmát vezette be. A szocialista Alkotmány az élethez való jogot nem említette, a 47. § pedig az egészség védelmét csupán a dolgozók tekintetében mondta ki, amelyet az orvosi ellátás megszervezésével kívánt megvalósítani.

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

Az orvosi ellátás megszervezése körében adta ki a Rákosi-korszak<sup>1</sup> egészségügyi minisztere, Ratkó Anna a 81/34/1952. EüM számú utasítást,<sup>2</sup> amely a nők életének, egészségének, munkaképességének védelmére, valamint a népszaporodás fokozására hivatkozással szabályozta a terhesség megszakítását.<sup>3</sup> Az utasítás kivételeket állapított meg a magzatelhajtásnak a hatályos büntetőjogi szabályok hivatalos összeállításában foglalt tilalma alól.<sup>4</sup> Ezzel kezdetét vette az a több évtizedes gyakorlat, amely a törvényi főszabály alól kivételeket állapított meg.<sup>5</sup> A kivételek nem a magzat életének védelmét szolgálták, hanem a pártállam gazdasági rendszerét, amelyet a terhességmegszakítás elleni propaganda tükrözött: brosúrák kiadása, a *Semmelweis* című film (1952, rendező: Bán Frigyes) vetítése, felvilágosító előadások, a „leplezett abortörök” nyilvános bírósági tárgyalása.<sup>6</sup>

Az 1047/1956. (VI. 3.) MT határozat jelentős változást hozott azzal, hogy enyhítette a terhességmegszakítás szabályait. A terhes nő betegsége mellett „méltánylást érdemlő személyi és családi körülmények esetén”, valamint akkor is lehetővé tette a terhesség első 12. hetéig a terhességmegszakítás engedélyezését, ha a kérelmező ahhoz a megszakítás káros egészségi kihatásairól szóló felvilágosítás ellenére ragaszkodott.

A terhesség megszakításával kapcsolatos eljárás szabályozásáról szóló 2/1956. (VI. 24.) EüM rendeletbe beépült a fenti két új terhességmegszakítási indok.<sup>7</sup>

A szovjet álláspont módosulása, az „emberi jogok szocialista koncepciójának” kidolgozása az 1970-es évek elején Magyarországon is az állampolgári jogok új elméleti megítélését hozta, melynek értelmében az állampolgári jogok objektív

<sup>1</sup> Jobbági a terhességmegszakítás szocialista szabályozásában három szakaszt különböztet meg: 1. Rákosi-kor (1950–1972), 2. Kádár-kor (1973–1988), 3. Grósz-szakasz (1988–1990). JOBBÁGYI Gábor: *Az élet joga. Abortusz, eutanázia, művi megtermékenyítés* (Budapest: Szent István Társulat 2004) 148–152.

<sup>2</sup> Lásd I/1. számú dokumentum. „Aki ettől a naptól fogva abortuszt hajt végre, azt a legkeményebben büntetjük” Archívnet, <https://bit.ly/3dS2YUf>

<sup>3</sup> Az utasítás értelmében a terhességet annak első 28 hetében, meghatározott okokból lehetett megszakítani: a terhes nő életének megmentése vagy meghatározott súlyos betegségektől, illetve azok fokozódásától való megóvása érdekében, valamint „ha a születendő magzat életét előreláthatólag súlyos károsodás fenyegeti”. A terhesség megszakításáról a terhes nő kérelmére az utasításban meghatározott összetételű I. és II. fokú bizottságok döntöttek.

<sup>4</sup> A gyűjtemény 358. §-a a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. tc. 285. §-ának rendelkezését ismételte meg, mely szerint „[a] terhesen levő nő, aki méhmagzatát szándékosan elhajtja, megöli, vagy azt más által eszközölteti [...] börtönnel büntetendő. Ugyanazon büntetés éri azt, aki a büntettet, a terhesen levő nő beleegyezésével követi el.”

<sup>5</sup> JOBBÁGYI (1. lj.) 148–152.

<sup>6</sup> Lásd I/5. számú dokumentum. „Aki ettől a naptól fogva abortuszt hajt végre, azt a legkeményebben büntetjük” Archívnet, <https://bit.ly/3dS2YUf>

<sup>7</sup> A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény a magzatelhajtást meghatározó törvényi tényállásokat követően büntethetőséget kizáró okként külön rendelkezett arról, hogy nem büntethető magzatelhajtás miatt az, aki a terhesség megszakítását az arra hivatott szerv által jogszabály alapján kiadott engedélynek megfelelően hajtja, illetve hajtja végre [256. § (5) bekezdés]. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény már nem tartalmazott a magzatelhajtás büntethetőségét kizáró okot. Az engedélyezett terhességmegszakítás a jogellenességet zárta ki.

követelmények a szocialista állammal szemben.<sup>8</sup> Ezt az ideológiai változást kívánták jelezni az 1972-es alkotmánymódosítással. A szocialista Alkotmány új szövege az 57. §-ban deklarálta az állampolgárok életének, testi épségének és egészségének intézményes védelmét, ugyanakkor az élethez való alanyi jogot nem biztosította, az állam életvédelmi kötelezettségének pedig úgy kívánt eleget tenni, hogy összekapcsolta a szociális jogokkal (például egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével), de ezek is az államcélok szintjén maradtak.

Ebben a jogszabályi környezetben fektette le a Kádár-korszak terhességmegszakításra vonatkozó szabályozásának alapjait a népesedéspolitikai feladatokról szóló 1040/1973. (X. 18.) MT határozat, amely a népesedési helyzet javítása mellett a nők és a születendő gyermekek egészségének megóvására hivatkozással jogszabályban meghatározott esetben engedte meg az abortuszt. Ezt az elvet deklarálta az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (régii Eütv.) 29. § (4) bekezdés első mondata is, ezzel kifejezetten lehetővé téve, hogy a terhességmegszakítás indokait alacsonyabb szintű jogszabály tartalmazza. A terhességmegszakítás engedélyezésének indokait a terhességmegszakítás iránti kérelem elbírálásáról szóló 4/1973. (XII. 1.) EüM rendelet szabályozta.<sup>9</sup>

A Grósz-szakaszban az abortuszt a terhességmegszakításról szóló 76/1988. (XI. 3.) MT rendelet (R.) és az annak végrehajtására kiadott 15/1988. (XII. 15.) SZEM rendelet (Vhr.) szabályozta, amely ismét enyhítette a terhességmegszakítás engedélyezésének feltételeit. Tíz indok fennállása esetén tette lehetővé a terhesség megszakítását: 1. a terhes nőnél fennálló egészségi ok, 2. a magzat súlyos fogyatékos-sága, 3. a terhes nő házasságának hiánya vagy hat hónapja folyamatos különélés, 4. a terhesség bűncselekmény következménye, 5. saját tulajdonú vagy bérlakás hiánya, 6. a terhes nő a 35. életévét betöltötte, 7. a terhes nőnek két élő gyermeke van, 8. a terhes nő vagy házastársa szabadságvesztés-büntetését tölti, 9. a terhes nő házastársa sorkatonai szolgálatot teljesít, 10. egyéb szociális ok azt nyomtatékosan alátámasztja.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> SCHMIDT Péter: „Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei” in SCHMIDT Péter (szerk.): *Alkotmányjog* (Budapest: BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1976) 88–89.

<sup>9</sup> A terhességmegszakítás engedélyezése a következő esetekben kötelező volt: egészségügyi okból, meghatározott szociális okok bekövetkezte (lakás hiánya, házasság hiánya, több gyermek) vagy a 40. életév elérése esetén, valamint abban az esetben, ha a terhesség bűncselekmény következménye volt. A terhességmegszakítás engedélyezésére ezen túlmenően a terhesség első 12 hetében a születendő magzat fejlődési rendellenessége miatt, továbbá fel nem sorolt „egyéb szociális okok” esetén is lehetőség volt.

<sup>10</sup> A terhesség a terhes nőnél fennálló egészségi ok esetén a terhesség időtartamától függetlenül, a magzatnál fennálló egészségi ok esetén pedig meghatározott időpontig volt megszakítható. Ezen túlmenően csupán azt a korlátozást tartalmazta, hogy a 20. hetet meghaladó terhesség csak meghatározott intézményben volt megszakítható, illetve az egyéb szociális ok alapján előterjesztett kérelemről a Család- és Nővédelmi Tanácsadó határozott, amely ellen fellebbezésnek volt helye a II. fokú bizottságokhoz.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az abortusz jogi szabályozásának megítélésében Európában a második világháborút követően nem alakult ki a halálbüntetés megítéléséhez hasonló elvi egyetértés. Két egyformán erős emberi jogi meggyőződés került szembe egymással. A *pro choice* mozgalmak vagy „választáspártiak” a nő önrendelkezési jogának adnak elsőbbséget, a *pro life* mozgalmak vagy „életvédők” a méhmagzat életjogának.<sup>11</sup>

Az európai államok abortuszszabályozásában az elvi különbségek miatt két kompromisszumra törekvő modell érvényesül. A határidős modell vagy időbeli korlátozások rendszere alapján a terhesség első szakaszában (általában a fogantatástól számított 10–12. hétig) a nő önrendelkezési joga alapján szabadon dönthet a terhesség megszakításáról. A meghatározott időpont eltelte után általában csak meghatározott indikáció esetében szakítják meg a terhességet. Ez a szabályozási modell érvényesül a következő európai államokban: Ausztria, Franciaország, Görögország, Hollandia, Norvégia, Románia, Svájc, Svédország, Törökország.<sup>12</sup> Az indikációs modell lényege, hogy a terhességszakításra csak valamilyen törvényben meghatározott ok esetén kerülhet sor. Ilyen okok lehetnek: a várandós nő életének és egészségének veszélyeztetése (orvosi indikáció), fogyatékos gyermek születése (genetikai indikáció), nemi erőszak (kriminológiai indikáció), a várandós nő szükséghelyzete (szociális indikáció). Az okok megválasztásánál azonban különbségek vannak az egyes országok között. Az indikációs rendszert követő országok közé sorolható Anglia, Belgium, Dánia, Finnország, Írország, Luxemburg, Magyarország, Németország.<sup>13</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) nem foglalt kifejezetten állást abban a kérdésben, hogy a magzatra kiterjed-e az élethez való jog védelme az anyával szemben, csupán azt rögzítette, hogy a magzat élethez való jogát adott esetben az anya élethez és magánszférához való joga korlátozná. Az EJEB korábban, az eltérő megközelítésekre tekintettel, három lehetőséget vázolt fel a magzat jogállásáról: 1. az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 2. cikke nem vonatkozik a magzatra, 2. elismeri az élethez való jogát az abban meghatározott korlátozásokkal, 3. a magzatnak abszolút joga van az élethez. Az utóbbi lehetőséget – elsősorban az anya élethez való jogára tekintettel – elvetette, de nem tartotta szükségesnek a fennmaradó lehetőségek közötti választást.<sup>14</sup> Az EJEB szerint a „minden ember” (*everyone*) kifejezés nem zárja ki, hogy a meg nem született emberi életre kiterjedjen az élethez való jog védelme, de az európai konszenzus hiányára hivat-

<sup>11</sup> Tóth Gábor Attila: „Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog” in HALMAI Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 328.

<sup>12</sup> JOBBÁGYI Gábor: *Orvosi jog. Hippokratésztől a klónozásig* (Budapest: Szent István Társulat 2007) 116.

<sup>13</sup> JOBBÁGYI (12. l.) 116.

<sup>14</sup> X v. the United Kingdom, Admissibility decision of 13 May 1980, Appl. No. 8416/79.

kozva az élethez való jog kezdetének megítélését a tagállamok mérlegelésére bízta (*margin of appreciation*).<sup>15</sup>

Az EJEB a másik oldalról nem ismerte el a várandós nő terhességmegszakításhoz való jogát sem, ugyanakkor a későbbi gyakorlatában megállapította, hogy a terhességmegszakítás tilalma bizonyos esetekben (pl. egészségügyi vagy jóléti okok fennállása esetén) az EJEE 8. cikkében biztosított magánélethez való jog védelmi körébe tartozik.<sup>16</sup> Az állam pozitív kötelezettsége ebből kifolyólag magában foglalja a vonatkozó jogszabályok megalkotását és az egyéni jogok védelmének akár konkrét intézkedésekkel való érvényesítését.<sup>17</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz több indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régí Abtv.) 37. §-a alapján – a terhességmegszakításról szóló jogszabályok: az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (régí Eütv.) 29. § (4), az R., valamint a Vhr. alkotmányellenességét állították, és kérték a kifogásolt jogszabályok megsemmisítését. Az indítványokban két ütköző emberi jogi felfogás jelent meg, melyeket a rendszerváltást követően létrejött szervezetek képviseltek: a Pacem in Utero Egyesület,<sup>18</sup> valamint a Feminista Hálózat.<sup>19</sup>

Az „életvédők” abból indultak ki, hogy „az emberélet a fogamzással kezdődik” és a magzat teljes értékű emberi lény (ABH 1991, 297, 298.). Álláspontjuk szerint a rendeleti szintű szabályozás önmagában sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, amelynek értelmében az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. A terhességmegszakítás szabályozása ezen túlmenően alkotmányellenesen tág körben engedi meg a terhesség megszakítását, ezért sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált élethez és emberi méltósághoz való jogot, valamint az „emberi jogképességet biztosító” 56. §-t. Végül azt is kifogásolták, hogy a szabályozás nem biztosítja az orvos és más egészségügyi alkalmazottak számára a beavatkozás megtagadásának lehetőségét, ezért sérti az Alkotmány 60. §-ában biztosított lelkiismereti szabadságot.

A „választáspártiak” ezzel szemben abból indultak ki, hogy „a terhesség megszakításáról való döntés a nők lelkiismereti ügye”, amely az emberi méltósághoz való jogból fakad, ezért a döntésbe beavatkozó jogszabályok rendeleti szintű szabályozása alkotmányellenes (ABH 1991, 297, 298.).

<sup>15</sup> Vo v. France, Judgment of 9 July 2004, no. 53824/00, § 82., 84.; Evans v. United Kingdom, Judgment of 10 April 2007, no. 6339/05, § 54.

<sup>16</sup> A, B and C v. Ireland, Judgment of 16 December 2010, no. 25579/05, § 214.

<sup>17</sup> Tysiąc v. Poland, Judgment of 20 March 2007, no. 5410/03, § 110.

<sup>18</sup> A Pacem in Utero Egyesület 1990. január 10-én benyújtott indítványához a benyújtást követően több szervezet is csatlakozott. JOBBÁGYI (1. lj.) 153.

<sup>19</sup> Bozzi Vera – CZENE Gábor: *Elsikkasztott feminizmus* (Budapest: Osiris 2006) 41.

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

Az AB az abortusz I. határozat rendelkező részében megállapította, hogy a terhességmegszakításra vonatkozó szabályok rendeletben való meghatározása alkotmányellenes. Ezért 1992. december 31-i hatállyal megsemmisítette a régi Eütv. kifogásolt rendelkezését, valamint a megtámadott rendeleteket.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az élethez való jog és a méltósághoz (önrendelkezéshez) való jog összefüggése az abortusszal megköveteli, hogy a terhességmegszakításról törvény rendelkezzen. Egyrészt a terhességmegszakítás kizárása közvetlenül és lényegesen érinti az anya önrendelkezési jogát. Másrészt az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettsége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is. Ez a kötelezettség nem abszolút, ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljenek [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 54. § (1) bekezdés].**

Az AB az abortusz I. határozat indokolásában abból indult ki, hogy az alapjogokkal való nem minden összefüggés követeli meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében előírt törvényi szintű szabályozást, csupán az alapjog tartalmának meghatározása, valamint az alapjog közvetlen és jelentős korlátozása. Megállapította, hogy a terhességmegszakítás mindig a magzat fölötti rendelkezést jelent, így az abortusz szabályozása magában foglalja a döntést a magzat jogalanyiségének előkérdéséről, és ebből következően az élethez való jogáról. Az AB – „számos külföldi alkotmánybíróági ítéletre” utalással – rámutatott az abortusz melletti és a magzati élet melletti két klasszikus érvre. Az utóbbi körben felhívta a figyelmet arra, hogy az élethez való jogból levezetett, az élet védelmére vonatkozó kötelezettséget ki lehet terjeszteni a magzat védelmére anélkül, hogy a magzat jogalanyiságáról dönteni kellene. Ugyanakkor kifejtette, hogy az emberi élet objektív védelmére való hivatkozás a magzat jogalanyiségének hallgatólagos tagadását feltételezi. Ha ugyanis a magzatnak alanyi joga van az élethez, azt az anya önrendelkezési joga nem korlátozhatja. Ezt követően rögzítette, hogy a terhességmegszakítás szabályozása számos alapjogot érint, de az élethez való jog és méltósághoz való jog (önrendelkezés) összefüggése az abortusszal biztosan megköveteli azt, hogy a terhességmegszakításról törvény rendelkezzen (ABH 1991, 297, 301.).

Az élethez és a méltósághoz való joggal való összefüggés egyik alapja, hogy a terhességmegszakítás közvetlenül és lényegesen érinti az anya önrendelkezési jogát. A terhesség olyan változásokkal jár az anya szervezetében és a gyermeknevelés olyan jelentős mértékben meghatározza az anya további életét, hogy az abortusz lehetőségének a kizárása közvetlenül és lényegesen érinti az anya önrende-



zési jogát. Az élethez és méltósághoz való joggal való összefüggés másik eleme az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből következik, amely arra az esetre is biztosítja a magzat életének védelmét, ha individualitását jogilag nem ismerik el.

Az AB szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése „minden ember” számára garantálja az élethez való alanyi jogot, amely az egyes emberek saját életének biztosítására szolgál. Az állam kötelezettsége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” – az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből következően – nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell a szubjektív alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Az alapjogok jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást.

Ennek megfelelően az élethez való jog objektív oldalából az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több, mivel az emberi élet mint érték a védelem tárgya. Erre tekintettel az AB kiterjesztette az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségét a keletkezőben lévő emberi életre és a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására (ABH 1991, 297, 303.). Az AB szerint ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben az anya egészséghez való jogát vagy önrendelkezési jogát mérlegeljék.

Az AB a fentiek alapján megállapította, hogy a terhesség megszakítására vonatkozó szabályok rendeletben való meghatározása alkotmányellenes, és *pro futuro* hatállyal megsemmisítette a R.-t, a Vhr.-t, valamint a régi Eütv. rendeleti szintű jogalkotásra felhatalmazást adó rendelkezését.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az ember jogi státuszához hozzátartozik két tartalmi alapjog, amelyek kitöltik a jogképesség formális kategóriáját és kifejezi a személy emberi minőségét: az élethez és az emberi méltósághoz való jog. Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, ezért minden emberre nézve egyenlő. Ha a jog az emberi státuszt kiterjeszti a születés előttre, akkor a magzatot fejlettségére tekintet nélkül el kell ismernie jogalanynak [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 56. §].**

Az AB rögzítette, hogy nem végzi el a terhességmegszakításról szóló jogszabályok tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatát, de megvizsgálta, hogy mit jelent az Alkotmány „ember” fogalma. Az AB abból indult ki, hogy az Alkotmány – az embe-

ri jogokra vonatkozó nemzetközi egyezményekkel összhangban<sup>20</sup> – minden ember jogképességét, azaz jogalanyiságát, jogi értelemben vett személy voltát elismerte, ezáltal az „ember” normatív fogalommal lett. Ugyanakkor rögzítette, hogy a jogképesség olyan jogi absztrakció, amelyben már nincs semmi emberi. Ezért megállapította, hogy „az ember jogi alaphelyzetéhez hozzátartozik két »tartalmi« alapjog is, amely a jogképesség formális kategóriáját kitölti, és a »személy« emberi minőségét kifejezi: az élethez és az emberi méltósághoz való jog” (ABH 1991, 297, 308.).

Az AB ezt követően megfogalmazta, hogy mit jelent az emberi méltósághoz való jog fogalma: „Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a fel fogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs »érintetetlen« lényegük” (ABH 1991, 297, 308.). Továbbá rámutatott az emberi méltósághoz és az élethez való jog közötti összefüggésre azzal, hogy kimondta: „a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség”. Ez biztosítja, hogy az emberi életek értéke között jogilag ne lehessen különbséget tenni: „Emberi méltósága és élete mindenkinek érintetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségeiből mennyit valósított meg, és miért annyit” (ABH 1991, 297, 309.).

Az AB emlékeztetett arra, hogy amikor egy több száz évig tartó történelmi folyamat eredményeként minden ember elnyerte a jogi státuszt, nem volt feszültség az ember jogi, biológiai és erkölcsi fogalma között. A 20. század második felében viszont az ember biológiai és jogi fogalma közötti viszony problematikussá vált, és az erkölcsi nézetek sokfélesége miatt általánosan elfogadott erkölcsi emberfogalom sem volt. Ezzel összefüggésben az abortusz korábbi negatív erkölcsi megítélése egyre semlegesebbé lett. Másrészt a természettudományok fejlődése következtében a megszületés már nem minőségi választóvonal a magzati és az emberi lét között. Biológiai szempontból az egyedi emberi élet nem a születés és a halál, hanem a fogantatás és a halál közötti egységes folyamat (ABH 1991, 297, 310.). Az AB szerint a jogalanyiség ilyen kiterjesztése a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítható, ugyanakkor a testület csak a kiterjesztés alkotmányos feltételeiről foglalhat állást.

Az AB az élethez és emberi méltósághoz való jog értelmezésével megállapította, hogy a normatív emberfogalom tartalmilag nem meghatározott, és azt a követelményt állította fel, hogy az ember eddig elért jogi pozíciójából semmit sem lehet visszavenni. A jogi emberfogalom legfontosabb tartalmi elemének az elvont egyenlőséget tette, amelyhez képest másodlagos kérdésnek tekintette a jogalanyiség kezdetét. Az AB ezt követően rögzítette, hogy az ember fogalmának másik elemét képezi, hogy jogalanyisége a születéssel kezdődik. A konklúzió: „az Alkotmány-

<sup>20</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 6. cikk; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikk.

ból nem következik, hogy a magzat jogalanyiségát el kell ismerni, de az sem, hogy ne lehetne a magzatot jogilag embernek tekinteni” (ABH 1991, 297, 312–313.).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A magzat életének védelme a fogantatástól kezdve állami kötelesség. Az állam objektív kötelességéből az élet védelmére az következik, hogy az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

Az AB a továbbiakban rámutatott azokra az alkotmányos keretekre, amelyek – a törvényhozónak a magzat jogalanyiségára vonatkozó döntésétől függően – az abortusz szabályozásának lehetőségeit behatárolják.

Ha a törvényhozó a magzatot jogilag embernek tekinti, a magzatnak alanyi joga van az élethez, ami kioltja a nő önrendelkezési jogát. Így az anya önrendelkezési joga szabály szerint nem, hanem csupán néhány rendkívüli határesetben érvényesül. Ha a törvényhozó úgy dönt, hogy a magzat jogilag nem ember, az Országgyűlésnek mérlegelnie kell az anya önrendelkezéshez való jogát és az élethez való jogból folyó, a magzatra is kiterjedő állami életvédelmi kötelezettséget. A magzat életének védelme a fogantatástól kezdve állami kötelezettség, ezért a terhesség korai szakaszában sem lehet kizárólag az önrendelkezési jog irányadó. „Az állam objektív kötelességéből az élet védelmére következik, hogy az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt” (ABH 1991, 297, 316.). Az AB kiemelte, hogy az indok megléte azért különösen szükséges, mert a terhességmegszakítás az „egyedi emberi magzat” szándékos megsemmisítését jelenti.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A lelkiismereti szabadság joga a terhességmegszakítással összefüggésben azt jelenti, hogy az állam senkit sem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy az ilyen kényszerszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – észszerű keretek között – az alternatív magatartást [Alkotmány 60. §].**

Az AB megvizsgálta a lelkiismereti szabadság és a terhességmegszakítás összefüggését, és megállapította, hogy az állam senkit sem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy az ilyen kényszerszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye – észszerű keretek között – az alternatív magatartást (ABH 1991, 297,

314.). A hatályos jogszabályok vizsgálatát követően megállapította, hogy az állam eleget tesz az abortuszt ellenző orvosokkal kapcsolatban a lelkiismereti szabadság jogából folyó kötelezettségének, ha lehetővé teszi a mentesülést a munkajogi kötelesség alól, vagy lehetővé teszi olyan munkahelyek létesítését, ahol az orvos nem kénytelen meggyőződése ellenére abortuszt végezni. A Munka Törvénykönyve lehetővé teszi, hogy a munkavállaló a lelkiismereti szabadsággal ellentétes munkáltatói utasítást megtagadja, továbbá az orvosilag nem indokolt terhességmegszakítás nem szükségszerű része a szülész-nőgyógyász munkakörnek, tehát az abortuszt ellenző orvos általában hivatkozhat a lelkiismereti szabadság jogára. Ezért az AB elutasította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre irányuló indítványt.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. FORMAI ALKOTMÁNYELLENESSÉG TARTALMI MEGÁLLAPÍTÁSOKKAL: ÖNRENDELKEZÉSI JOG KONTRA AZ ÁLLAM OBJEKTÍV, INTÉZMÉNYES VÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE

Az AB formai szempontból állapította meg az abortusz szabályozásának alkotmányellenességét, és részletesen kibontotta, miben áll az az összefüggés, amely az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint törvényi szintű szabályozást követel. Az összefüggés kibontása során pedig kidolgozta azokat a dogmatikai kereteket, amelyek megvetették az abortuszszabályozás alkotmányjogi megítélésének alapjait.

Az abortuszprobléma alapja az anya önrendelkezési jogának és az állam életvédelmi kötelezettségének ütközése. Az AB az önrendelkezési jogot már az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi joggal azonosító határozatában az általános személyiségi jog egyik tartalmi elemeként nevezte meg,<sup>21</sup> és állandó gyakorlatában széles körű védelemben részesítette a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát.<sup>22</sup> Az AB az abortusz I. határozatban a terhességmegszakításról való döntést, azaz a magzati élet feletti rendelkezést az önrendelkezési jog védelmi körébe vonta, és annak a hatályos jogszabályok szerinti szűk körű kizárását is az önrendelkezési jog korlátozásának minősítette. A magzat védelmére pedig az AB kidolgozza az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségének dogmatikai konstrukcióját.

A szakirodalomban közhelynek számít az a megállapítás, hogy az AB az abortusz I. határozatban – a „számos külföldi alkotmánybírószági ítéletre” hivatkozás ellenére – német mintára vezette le az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt „védelem”

<sup>21</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45.

<sup>22</sup> 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80.

kifejezésből az állam objektív intézményvédelmi (a konkrét esetben életvédelmi) kötelezettségét.<sup>23</sup> A magyar gyakorlat lényegét tekintve követte a német alkotmánybíróság első abortuszhatározatát<sup>24</sup> azzal, hogy az abortusz I. határozatban megállapította az állam pozitív, tevőleges kötelezettségét az élet mint érték védelmére, és megkülönböztette az alapjogok szubjektív és objektív tartalmát.

Az államnak a magzati életre kiterjedő védelme mindkét testület gyakorlatában arra vonatkozik, hogy megóvja azt mások jogellenes beavatkozásától.<sup>25</sup> Jelentős különbség, hogy a német gyakorlatban a védelmi kötelezettség az alapjogok magánszemélyek közötti jogviszonyokban való érvényesülésének tételén alapul: az alapjogok mindenki irányában tartalmazzák az általuk védett érték megsértésének tilalmát.<sup>26</sup> Ezzel szemben az abortusz I. határozatban az alapjog tárgyi oldala teljesen elszakadt annak az alanyi oldalától, és kizárólag az alapjogot mint alkotmányos értéket manifesztáló jogintézmény objektív védelmére irányult.<sup>27</sup> Az AB ezzel összemosta a pozitív állami kötelezettségek két megnyilvánulási formáját: az alapjogok védelmére létrehozott jogintézmények (például házasság, egészségügyi intézményhálózat) működtetésével megvalósuló objektív, intézményi védelmet, amely személytelenül – az intézmény közvetítésével – védi az egyént és az alapjogok magánszemélyekkel szembeni közvetlen egyéni jogvédelmét.

A szigorú szétválasztás az abortusz I. határozatban érthető, hiszen az AB kifejezetten arra az esetre dolgozta ki az állam objektív életvédelmi kötelezettségét, ha az Országgyűlés nem ismeri el a magzat jogalanyiságát. Tehát az AB az abortusz személytelenségének a végletekig fokozásával oldotta fel az 54. §-ból származó általános, személytelen életvédelmi kötelezettség és az abortusz individualitásának ellentmondását. Az AB ezzel az élethez való jognak a – halálbüntetés határozatban kidolgozott – korlátozhatatlanságát kívánta fenntartani.

<sup>23</sup> Gárdos-Orosz szerint a védelmi kötelezettségnek két része van: egyrészt tevőlegesen biztosítja az állam az alapvető alanyi jog érvényesülését, másrészt az állam az alapvető jogot mint alkotmányos érték érvényesülését manifesztáló jogintézményt védi. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2011) 82.

<sup>24</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság az 1975. évi első abortuszhatározata rendelkező részében a *Grundgesetz* 2. cikk (2) bekezdés első mondatával és az 1. cikk (1) bekezdésével ellentétesnek minősítette a büntető törvénykönyv (*Strafgesetzbuch*) 1974-ben elfogadott módosítását, amely büntetlenséget biztosított a várandósság első 12 hetében a várandós nő kérésére orvos által elvégzett abortuszhoz [BVerfGE 39, 1 (2)]. A határozat ismertetését magyarul lásd Tóth (11. l.) 134–135.

<sup>25</sup> BVerfGE 39, 1 (42).

<sup>26</sup> A védelmi kötelezettség alapja az emberi méltóság, amely az alapjogok által alkotott objektív értékrendszer alapjaként meghatározza az alapjogok tárgyi oldalának védelmi körét, de az abból kioltvasott védelem terjedelmét már az a konkrét érték határozza meg, amelynek a védelmére irányul. ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 53.

<sup>27</sup> Az állam objektív intézményes életvédelmi kötelezettsége elnevezés Häberle 1960-as években kidolgozott „intézményi felfogásából” ered, amelynek keretében megkülönböztette az alapjogok szubjektív és objektív intézményvédelmi oldalát. Az AB azonban ezzel ellentétben figyelmen kívül hagyta az alapjogok „intézményi oldala” és az intézményi garanciák közötti különbséget. ZAKARIÁS (26. l.) 70–71.

Ezzel szemben felvethető, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége nem terjeszthető ki a szubjektív jog védelmén túlra, mivel alapjogot csak egy másik fontosabb alapjog védelmében szabad korlátozni.<sup>28</sup>

## 5.2. A MAGZAT JOGALANYISÁGÁNAK ELŐKÉRDÉSE

Az AB nem végezte el a terhességmegszakításról szóló jogszabályok tartalmi alkotmányellenességének vizsgálatát, arra való hivatkozással, hogy a magzat jogalanyiságának kérdése az Alkotmány értelmezésével nem dönthető el. Ugyanakkor megvizsgálta a különböző emberfogalmakat, és állást foglalt a jogi emberfogalom kiterjesztésének alkotmányos feltételeiről. Ennek során a jogi értelemben vett ember, a személy fogalmát összekapcsolta az élethez és az emberi méltósághoz való jog tartalmával, és itt, az abortusz I. határozatban határozta meg először az emberi méltóság fogalmát.<sup>29</sup>

Az emberi méltósághoz való jog az AB gyakorlatában két formában jelent meg: egyrészt tágabb értelemben a személyiség fejlődését védő relatív jogként (általános személyiségi jogként), másrészt szűkebb értelemben az emberi lét alapvető feltételeit védő, az alapjogi rendszert megalapozó abszolút jogként (az élethez való joggal együtt). A testület az emberi méltósághoz való jogot elsősorban nem abszolút jogként, hanem az általános személyiségi jog megnyilvánulásaként hasznosította azzal, hogy megnevezte annak tartalmi elemeit, és ezekből különböző különös jogokat olvasott ki. Az emberi méltósághoz való abszolút jog ennek ellenére – a szakirodalomban képviselt álláspontokkal szemben<sup>30</sup> – nem üres.

<sup>28</sup> Kis János: „Az Alkotmánybíróság az élethez való jogról” *Jogtudományi Közlöny* 1992/3–4. 127–128. Lásd még HALMAI Gábor: „Az élethez való jog az alkotmányjogász szemével. Korreferátum Jobbágyi Gábor előadásához” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/90–2005* (Budapest: Gondolat 2007) 273.

<sup>29</sup> Az emberi méltóság fogalmának meghatározása korábban Sólyom László párhuzamos indokolásában jelent meg. Sólyom László párhuzamos indokolása, 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 103. Részletesebben lásd ZAKARIÁS (26. lj.) 155–157., 164.

<sup>30</sup> Györfi szerint a Sólyom-féle koncepció gyengesége, hogy a méltóságot képességként definiálja, amely nem véd semmilyen durva bánásmód ellen, ezért üres. Álláspontja szerint a méltóság valamilyen morálisan releváns tulajdonságánál fogva (amely lehet akár az autonóm viszonyulás is) illeti meg az embert, de a méltóság nem azonos ezzel a tulajdonsággal, hanem ebből az embernek meghatározott érdekei származnak (például az autonóm viszonyulás képességét gyakorolja, s élete fontos döntéseit maga hozza meg). Györfi Tamás: „A tulajdonságok nélküli ember elmélete. Az Alkotmánybíróság oszthatatlansági doktrínája és ami abból (nem) következik” *Fundamentum* 1998/3. 24. Deli és Kukorelli szerint az AB az emberi méltóságot „meghatározhatatlan fogalomként fogta fel”, és csupán a második szinten határozott meg bizonyos alapfunkciók mentén ún. beszámítási pontokat, amelyekből a harmadik szinten az egyes konkrét alapjogokat levezette. DELI Gergely – KUKORELLI István: „Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon” *Jogtudományi Közlöny* 2015/7–8. 347.

Az abortusz I. határozatból az emberi méltósághoz való jog két megközelítése olvasható ki: az emberi méltóságnak a történelem során megtapasztalt<sup>31</sup> jogsértéseiből kiinduló negatív, és az emberi méltóság filozófiai fogalmából<sup>32</sup> táplálkozó pozitív megközelítés.

A határozat – „a klasszikus megfogalmazás szerint” kitétele ellenére – egyértelműen a német alkotmánybíróági gyakorlatból vette át a tárgyként kezelés tilalmát az emberi méltóság tartalmának meghatározására.<sup>33</sup> Míg a tárgyként kezelés elvének alkalmazása a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltóság sérelmének megállapításához vezet,<sup>34</sup> az abortusz I. határozatban csupán „díszítőelem”.

A határozatból – a negatív meghatározás lehetősége mellett – kiolvasható az emberi méltóságnak egy pozitív tartalmi eleme is, amely irányt mutat a magzat jogállása és az emberi méltósághoz való jog közötti összefüggés megértéséhez is: az autonómia, az önrendelkezés. A méltósághoz való jog által védett érték tehát az önrendelkezés.

Az abortusz I. határozatban az általános személyiségi jog tartalmi elemét képező önrendelkezési jog az anya saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát jelenti, amely a magzat életének védelmére tekintettel korlátozható. Az emberi méltósághoz való jog két megnyilvánulási formájának eltérő szerkezetéből (korlátozhatatlan – korlátozható) az a következtetés adódik, hogy az emberi méltósághoz való jog két aspektusának védelmi köre nem azonos.

A jog által védett önérték jelentéséhez az élethez és méltósághoz való jog összefüggése visz közelebb: „A méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség.” Tehát a méltóság és az általa védett önérték az emberi élettel együtt járó tulajdonság. Ezzel az AB elmozdult a biológiai emberfogalom irányába, amely szerint ember minden egyed, mely genetikai értelemben a *homo sapiens*hez tartozik.<sup>35</sup> Ezzel szemben az ember erkölcsi fogalma az autonóm viszonyulásra képes sze-

<sup>31</sup> Az embert teljes mértékben az államhatalomnak alávető nemzetiszocialista és szovjet típusú szocialista diktatúrák szomorú tapasztalata vezetett az emberi méltóság nemzetközi dokumentumokba és nemzeti alkotmányokba, így az Alkotmányba való felvételéhez.

<sup>32</sup> Az AB az emberi méltósághoz való jog tartalmát a keresztény természetjog, valamint a kanti erkölcsfilozófia forrásaiból merítve bontja ki. Ezekben a filozófiai elméletekben közös, hogy az emberi méltóságot eleve adott emberi tulajdonságnak tekintik, amelynek egyik eleme az autonómia.

<sup>33</sup> A tárgyként kezelés formuláját (*Objektformel*) a német Szövetségi Alkotmánybíróság dolgozta ki: „Ellentétes [...] az emberi méltósággal az embert az állam pusztá eszközévé tenni [...]. Az a mondat, hogy »az ember mindig cél kell, hogy maradjon«, korlátlanul érvényes minden jogterületre” [BVerfGE 45, 187 (228)].

<sup>34</sup> A tárgyként kezelés tilalma a korlátozó magatartás meghatározására irányul, ezért az emberi méltóság sérelmének megállapítása példákön keresztül nyilvánul meg és a konkrét ügy körülményeitől függ. Pl. BVerfGE 30, 1 (25); BVerfGE 115, 118 (153).

<sup>35</sup> Erre példa a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata. A testület az első abortuszhatározatában az emberi méltósághoz való jog jogosultjának meghatározásakor egyértelműen a biológiai emberfogalomból indult ki, amikor kimondta: „Ahol emberi élet van, azt megilleti az emberi méltóság; annak nincs jelentősége, hogy hordozója tudatában van-e méltóságának vagy ő maga meg tudja-e óvni. A kezdetektől az emberi létben benne foglalt potenciális képességek elegendők az emberi méltóság megalapozására” [BVerfGE 39, 1 (41)].



mélyre vonatkozik, aki a morális közösség tagjaként erkölcsi ítéletet alkot élethelyzetéről és ehhez igazítja a magatartását. Ez a fogalom szűkebb a biológiai emberfogalomnál, mivel megköveteli a személyt alkotó tulajdonságok egy minimumát.<sup>36</sup>

A biológiai emberfogalomból az következik, hogy az egyéni önrendelkezés potenciális képességének megőrzése a védelem tárgya. Az erkölcsi emberfogalomból pedig az, hogy az egyéni önrendelkezésnek a morális közösségben való kibontakoztatása a jog által védett érték. A kétféle felfogás keveredik az AB gyakorlatában, ezért jelenik meg a fent jelzett két formában az emberi méltósághoz való jog.

A terhességmegszakítással összefüggésben az a kérdés merül fel, hogy a magzatot megilleti-e a szűkebb értelemben vett emberi méltósághoz (és élethez) való jog. Bár az AB megállapította, hogy a biológiai emberfogalom kiterjedőben van, rögzítette, hogy a jogi emberfogalomnak – az elvont egyenlőség mellett – a másik elemét képezi, hogy jogalanyisága a születéssel kezdődik. Az AB ezzel azt a kérdést, hogy a magzatot megilleti-e az élethez és méltósághoz való jog, azonosította azzal a kérdéssel, hogy jogalany-e a magzat.<sup>37</sup>

A magzat jogalanyisága eldöntésének alkotmányjogi akadályát – az emberfogalom körüli vitán túlmenően – az Alkotmány 54. § (1) bekezdés „veleszületett” fogalmának a többféle értelmezése jelentette. Az egyik álláspont értelmében az Alkotmány a veleszületett kifejezéssel határvonalat kívánt húzni a megszületett ember, az emberi élet és az ún. potenciális élet (magzati élet) közé, és csak az előbbiről rendelkezett.<sup>38</sup> Ebből az álláspontból az következik, hogy a magzat jogalanyisága fennállásának feltétele az alkotmányi szintű törvényhozási döntés meghozatala. Ehhez közeli álláspont szerint a magyar jogrend a magzati életet védendő értéként kezeli, de a magzatot nem tekinti jogalanynak, jogi értelemben embernek, hanem önálló, sajátos közjogi jogtárgynak. Az ember az anyatesttől elvált, megszületett ember, aki a hatályos jog szerint jogképes. A veleszületett fogalmat a hatályos jog az anyatesttől való elválás és nem az anyatestben való fogantatás mozzanatához köti.<sup>39</sup> Ezzel a véleménnyel élesen szembenálló álláspont szerint a veleszületettség

<sup>36</sup> Kis János: *Az abortuszról. Érvék és ellenérvék* (Budapest: Cserépfalvi 1992) 110–111.

<sup>37</sup> Gyórfi (30. l.) 38. 17. lábjegyzet. Frivaldszky szerint „[e]z úgy válik csupán lehetségessé, hogy elvitatják – életkori diszkriminációval – az életének korai szakaszában lévő emberi személy ember jellegét s ezáltal jogalanyiságát, ami által tagad(hat)ják a magzati korú személy élethez való elidegeníthetetlen alanyi jogát. Ennek egyik eszköze (házánkban) a pandektisztikából örökölt, állami juttathatóságot kifejező »jogképeség« fogalom, amelyet a »jogalanyiség« helyett, azt kiváltó módon használnak – nézetünk szerint helytelenül.” FRIVALDSZKY János: *Tanulmányok a jog erkölcsi alapjairól – emberi méltóság, szabad vasárnap, uzsora, pénzügyi világválság* (Budapest: Pázmány Press 2015) 7–8.

<sup>38</sup> Ez az álláspont már Kilényi Géza alkotmánybírónak az abortusz I. határozathoz írt párhuzamos indokolásában megjelent: „a törvényalkotó akkor sem kerül szembe a hatályos Alkotmánnyal, ha a jogalanyiságot az elveszületéshez kapcsolja” (ABH 1991, 297, 322.). A fenti álláspont kifejezetten a „veleszületett” fogalom értelmezéséhez kapcsolódóan Holló András alkotmánybírónak a 48/1998. (XI. 23.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában fogalmazódik meg (ABH 1998, 333, 368–369.).

<sup>39</sup> Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 331–332.

nem a születéssel szerzett, hanem elidegeníthetetlen, az emberrel „vele keletkezett”, azaz a létéből, ember voltából eredő jogot jelent. Ennek értelmében az Alkotmány alapján semmivel nem igazolható, hogy a még meg nem születettnek nincs joga az élethez és az emberi méltósághoz.<sup>40</sup>

A testület megosztottsága vezetett annak rögzítéséhez, hogy „az Alkotmányból nem következik, hogy a magzat jogalanyiságát el kell ismerni, de az sem, hogy ne lehetne a magzatot jogilag embernek tekinteni” (ABH 1991, 297, 312–313.). Az AB ezzel a magzat jogállásának rendezését a törvényalkotó feladatává tette, és megkerülte azt a kérdést, hogy a magzatot megilleti-e az élethez és az emberi méltósághoz való alapjog. Tekintettel arra, hogy a testületet a „közönséges törvények” nem kötik, de saját esetjoga igen, helyesebb lett volna eldönteni, hogy a magzatot megilleti-e az élethez és az emberi méltósághoz való jog.<sup>41</sup>

### 5.3. TOVÁBBI TARTALMI MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az AB deklarálta ugyan, hogy nem végzi el a terhességmegszakításról szóló jogszabályok tartalmi vizsgálatát, mégis további tartalmi megállapításokat tett, amelyek meghatározzák az abortusz szabályozásának alkotmányos kereteit. Az AB – a törvényhozónak a magzat jogalanyiságára vonatkozó döntési lehetőségeire tekintettel – kétféle forgatókönyvet vázolt fel. Az AB szerint a magzat jogalanyiságának elismerése esetén a magzatnak alanyi joga van az élethez, ami kioltja a nő önrendelkezési jogát. Ezért az anya önrendelkezési joga szabály szerint nem, hanem csupán néhány rendkívüli határesetben érvényesül. Példaként csupán azt az esetet hozta fel, amikor az anya életének megmentése érdekében válik szükségessé az abortusz.

Ezzel a testület nyitva hagyta a nemi erőszak révén bekövetkező terhesség kérdését.<sup>42</sup> Az egyik párhuzamos vélemény azonban megoldást kínált a problémára. Ennek értelmében az anyának önrendelkezési joga alapján szabad döntési joga van abban, hogy kíván-e gyermeket, ugyanakkor az anya emberi, erkölcsi kötelezettsége, hogy a magzatát kihordja. Ez a kötelezettség azonban csak akkor áll fenn, ha a magzat szabad aktus révén fogant. A jogalkotó döntésétől függ, hogy ezt az erkölcsi kötelezettséget jogi kötelezettséggé teszi-e.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Lábady Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 325.; Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye, 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 363–364.

<sup>41</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság az első abortuszhatározatában nyitva hagyta a magzat jogalanyiságának kérdését, de elismerte, hogy a magzatot megilleti az emberi méltósághoz való jog és ebből kifolyólag az élet védelme. ZAKARIÁS (26. lj.) 96–101.

<sup>42</sup> Lásd Judith Thomson analóg példájának rövid összefoglalását GyÖRFFI Tamás: *Az Alkotmánybírászkodás politikai karaktere. Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről* (Budapest: INDOK 2001) 101.

<sup>43</sup> Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 1991, 258, 290.

Az AB szerint tehát az élethez való jog erősebb alapjog az önrendelkezési jognál. Az ezzel szembenálló álláspont szerint a terhes nő önrendelkezési joga nem verseng, nem konkurál a magzat élethez való alanyi jogával. A terhesség kihordásának kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha az anya önként vett részt a terhesség állapotának létrehozásában. A terhességi viszony létrehozásának önkéntessége a magzat megszületéshez való jogának előkérdése.<sup>44</sup>

Az AB ugyan nem döntött arról, hogy a magzatot megilleti-e az élethez és méltósághoz való alanyi jog, de meghatározta azt a minimális védelmet, amely a magzat jogalanyiségének el nem ismerése esetén is következik az élethez való jog objektív oldalából. Egyrészt rögzítette, hogy a magzat életének védelme a fogantatástól kezdve állami kötelesség. Másrészt az állam objektív kötelességéből levezette, hogy az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt.<sup>45</sup>

Az abortusz I. határozat ezzel állást foglalt az abortusz szabályozásának két ismert modellje, a határidős modell és az indikációs modell alternatívájáról, és kizárólag a terhesség kezdetétől fogva megfelelő indoktól függővé tett terhességmegszakítást tekinti alkotmányosnak.<sup>46</sup> Ezzel messze meghaladta a formai alkotmányellenesség és az alapjogokkal való összefüggés feltárásának kereteit. A további tartalmi megállapítások tulajdonképpen érdemi elbírálást jelentenek.

#### 5.4. A LELKIISMERETI SZABADSÁG ÉS A TERHESSÉGMEGSZAKÍTÁS ÖSSZEFÜGGÉSE

A lelkiismereti szabadság és a terhességmegszakítás összefüggése különböző perspektívákból vizsgálható: az anya, az apa és az orvos nézőpontjából. Az indítványozók az orvosok lelkiismereti szabadságára hivatkoztak, ezért az abortusz I. határozat azt mondja ki, hogy az állam nem kényszerítheti olyan helyzetbe a szülész-nőgyógyász orvosokat, amely nem egyeztethető össze személyes meggyőződésükkel. Az AB értelmezésében a lelkiismereti szabadság a személyiség integritásához való jogként jelenik meg, amely „szekularizált meggyőződésként” elkerülhetővé teszi, hogy az egyháztagság jogi relevanciát kapjon.<sup>47</sup> Az abortusz elvégzésének megtagadása ezért nemcsak az egyes egyházközösségekhez tartozó orvosokat illeti meg, hanem bárkit, aki erre a lelkiismereti okra hivatkozik.

<sup>44</sup> Kis (28. lj.) 129.

<sup>45</sup> Ádám Antal nem az állam objektív életvédelmi kötelezettségén belül, az élethez való jog objektív oldalán keresi a magzati élet védelmének megoldását. Szerinte a magzatot akkor is megilleti a születéshez való jog, ha a törvényhozó nem minősíti jogi értelemben vett embernek. Ez a jog azonban nem abszolút, hanem származékos jogosultság, nem azonos a jogi értelemben vett embernek az élethez és a méltósághoz való jogával. Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 1991, 258, 275.

<sup>46</sup> Hasonlóan értékeli az abortusz I. határozatot SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 96.

<sup>47</sup> SCHANDA Balázs: „60. §. Lelkiismereti és vallásszabadság” in JAKAB András (szerk): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009) 2200.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 6.1. 48/1998. (XI. 23.) AB HATÁROZAT – ABORTUSZ II.

Egy évvel az abortusz I. határozat kihirdetése után alkotta meg az Országgyűlés a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvényt.<sup>48</sup> A törvény nem terjesztette ki az ember jogalanyiságát a megszületés előtti időre, de preambulummal kinyilvánítja, hogy „a fogantatással induló magzati élet tiszteletet és védelmet érdemel”. A törvény indikációs rendszert vezetett be és indikációként elfogadta a nő súlyos válsághelyzetét.<sup>49</sup>

Az AB az abortusz II. határozat rendelkező részében megállapította, hogy nem alkotmányellenes, ha a törvény az állapotos nő súlyos válsághelyzete esetén lehetővé teszi a terhesség megszakítását.<sup>50</sup> Egyúttal alkotmányos követelményként mondta ki<sup>51</sup> és a rendelkező részben is rögzítette:<sup>52</sup> a súlyos válsághelyzet fogalmának és alkalmazása feltételeinek meghatározása kizárólag törvényben történhet [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 54. § (1) bekezdés]. Ezért megsemmisítette a súlyos válsághelyzet törvény által meghatározott fogalmát,<sup>53</sup> valamint a törvény végrehajtásáról szóló rendelet e fogalmat konkretizáló rendelkezését.<sup>54</sup> Így a súlyos válsághelyzet intézménye meghatározás nélkül maradt.

Az AB a határozata rendelkező részébe emelte a következő elvi tételt is: a súlyos válsághelyzet vizsgálatáról a törvényhozó alkotmányosan kizárólag akkor mondhat

<sup>48</sup> A törvény kritikájához lásd Kis János: „Az Alkotmánybíróság a terhességmegszakításról” *Fundamentum* 1998/3. 97–113. A törvény értékelését lásd továbbá JOBBÁGYI Gábor: „Az élethez való jog alakulása” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/90–2005* (Budapest: Gondolat 2007) 128–130.

<sup>49</sup> 1992. évi LXXXIX. törvény a magzati élet védelméről 6. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>50</sup> Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményében az egész határozat koncepcióját elveti. Megismétli az I. abortuszhatározathoz csatolt párhuzamos véleményében megfogalmazott gondolatmenetet, mely szerint a magzat az Alkotmány értelmében jogalanynak tekintendő, így megilleti az élethez való abszolút jog. Lábady a határozat koncepcióján belül is elégtelennek tartja az állam objektív életvédelmi kötelezettségével bevezetett védelmi szintet (ABH 1998, 333, 346.). Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleménye szerint pedig a súlyos válsághelyzetet mint a terhességmegszakítás indokát meg kellett volna semmisíteni (ABH 1998, 333, 346.).

<sup>51</sup> Az alkotmányos követelmény megállapításának indokait lásd 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 358–359.

<sup>52</sup> A döntést megalapozó indokolásnak a rendelkező részben való feltüntetésének gyakorlata összefonódott az alkotmányos követelmény intézményével, amely az AB gyakorlatában az ún. hivatalos elvi tételek funkcióját is betölti. ZAKARIÁS Kinga: „Az elvi tételek kiemelésének kérdése az alkotmánybírói gyakorlatban” *Pázmány Law Working Papers* 2019/10.

<sup>53</sup> 1992. évi LXXXIX. törvény a magzati élet védelméről 12. § (6) bekezdés: „Súlyos válsághelyzet az, amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz, és ez által veszélyezteti a magzat egészséges fejlődését. A súlyos válsághelyzet fennállását az állapotos nő a kérőlap aláírásával igazolja.”

<sup>54</sup> 32/1997. (XII. 23.) NM rendelet 9. § (3) bekezdés: „A feltétel fennállását a terhessége megszakítását kérő nő nyilatkozatával igazolja, a nyilatkozat tartalmával, illetőleg valóságával kapcsolatban a munkatársnak mérlegelési jogköre nincs.” (A munkatárs itt a Családvédelmi Szolgálat munkatársát jelenti.)

le, ha a magzati élet védelmére irányuló, megfelelő ellensúlyt képező rendelkezéseket is megállapít [Alkotmány 54. § (1) bekezdés]. Az AB ugyanakkor elutasította azokat az indítványokat, amelyek a magzatvédelmi törvény egészének alkotmányellenességét arra alapozva állították, hogy a törvény a magzat jogállását kifejezetten nem határozta meg, az arra irányuló indítványt pedig, hogy a testület állapítsa meg, ember-e a magzat, visszautasította.

Az AB az abortusz II. határozat indokolásában megállapította, hogy az Országgyűlés a magzatvédelmi törvény megalkotásával formailag eleget tett a korábbi határozatban meghatározott követelményeknek. A törvényalkotó nem rendelkezett kifejezetten a magzat jogalanyiségéről, a terhességmegszakítás e törvényben foglalt szabályozásával az Országgyűlés impliciten azt juttatta kifejezésre, hogy a magzat jogilag nem ember, és nem illetik meg jogok. Az AB kimondta – az abortusz I. határozatra hivatkozással –, hogy a magzat jogalanyiségének el nem ismerése ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a magzati élet nem élvez alkotmányos védelmet. A törvényhozónak mérlegelni kell a magzati életre is kiterjedő objektív életvédelmi kötelezettséget és az anya önrendelkezési jogát (ABH 1998, 333, 339.).<sup>55</sup>

Az AB szerint a súlyos válsághelyzet az arányosság kritériumának az abortusz sajátos tényállására alkalmazott konkretizálása. A magzat életvédelmének korlátozását az anya joga által az teszi arányossá, hogy a magzat védelmének érvényesítése olyan megterhelést jelentene a várandós nő számára, amely lényegesen nagyobb a normálnál. Tágabb értelemben valamennyi klasszikusan elismert indikáció súlyos válsághelyzet, szűkebb értelemben azonban a szociális indikáció fedi a súlyos válsághelyzet elnevezést. A nő súlyos válsághelyzetének mint önálló indikációnak mindig a terhes nő állapotát kell minősítenie, akinek az állapota igazolhatja a magzat védelmének feladását. A magzatvédelmi törvény azonban ellentmond az indikáció természetének és feladatának, így nem tesz eleget a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelezettségnek.<sup>56</sup> Az alkotmányossági problémát tovább súlyosbítja, hogy a nő súlyos válsághelyzetére vonatkozó nyilatkozata nem vizsgálható. Az általános válságindikáció és az elbírálásról lemondás hatása a határidős megoldással ér fel.

Az indikáció legalább szimbolikus fenntartásának komoly elvi jelentősége van, azt hivatott kifejezni, hogy az állam legalább elvileg és alkotmányos okból nem engedni korlátozások nélkül az abortuszt. Ezért ha a válsághelyzet ellenőrizhetőségét a jog feladja, az ezzel kieső védelmet máshol pótolni kell. Az AB tehát az abortusz II. határozatban is két lehetőséget vázolt fel az alkotmányosság helyreállítására. Az egyik lehetőség a válsághelyzet indikációjának ellenőrzése, a másik a magzat védelmének más eszközökkel való biztosítása.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> ZAKARIÁS (26. lj.) 308–310.

<sup>56</sup> A magzatvédelmi törvény oksági kapcsolatba hozta a nő válsághelyzetét és a magzat fejlődését, márpedig e két szempontot egymással szemben kellene mérlegelni.

<sup>57</sup> Holló András párhuzamos véleményében arra figyelmeztet, hogy a válsághelyzet ellenőrizhetővé tétele sértene a nők önrendelkezési jogát és magánszférához való jogát, ezért az államnak a magza-

Az AB az abortusz II. határozatban tehát megerősítette az abortusz I. határozatban kidolgozott elvi tételeket, és azokat – újabb elvi tételek kidolgozásával – a súlyos válsághelyzet-indikáció tekintetében konkretizálta.

Az Országgyűlés az AB határozata alapján a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2000. évi LXXXVII. törvénnyel módosította a magzatvédelmi törvényt. A törvényhozó továbbra sem tette lehetővé a súlyos válsághelyzet-indikáció ellenőrzését, de a magzattal szemben fennálló életvédelmi kötelezettséget új eszközökkel erősítette meg (pszichikai, orvosi, anyagi segítség).<sup>58</sup>

## 6.2. A MAGZAT VÉDELME AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az AB-nak nem kellett szembenéznie a terhességmegszakítás szabályozása alkotmányosságának kérdésével. Az Alkotmánybíróság a 3112/2021. (IV. 14.) AB végzésben visszautasította a magzatvédelmi törvény 6. § (3) bekezdése<sup>59</sup> ellen irányuló bírói kezdeményezést, amely a genetikai indikáció egyik esetének szabályozását kifogásolta.

Az Alaptörvény szövegéből – az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által készített koncepciótervvel ellentétben, amely az élet sérthetatlenségének kimondásával gyökeres változást jelentett volna<sup>60</sup> – az a következtetés vonható le, hogy nem várható gyökeres változás az abortusz alkotmányos megítélésében: a magzat fogantatástól biztosított védelme az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségét jelenti.<sup>61</sup>

Bár az Alaptörvény II. cikke nyitva hagyta az emberfogalom körüli vitát. Mindazonáltal az Alaptörvény hallgatása (nem tartalmazza a „veleszületett” fogalmat) és a magzati élet védelmének fogalma arra utalhat, hogy a jogi emberfogalom máso-

ti élet védelme érdekében új jogintézményeket kell bevezetni és a terhes nő megsegítésére hivatott intézményi hálózatot kifejleszteni (ABH 1998, 333, 370.).

<sup>58</sup> Értékelését lásd JOBBÁGYI (12. lj.) 131–133.

<sup>59</sup> 6. § (3) A terhesség a 20. hetéig – a diagnosztikus eljárás elhúzódása esetén 24. hetéig – szakítható meg, ha a magzat genetikai, teratológiai ártalmának valószínűsége az 50%-ot eléri.

<sup>60</sup> Az Országgyűlés 2010-ben a 47/2010. (VI. 29.) OGY határozattal eseti bizottság felállításáról döntött az új alkotmány kidolgozása érdekében. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által készített koncepciótervet lásd „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei” in JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 344. A koncepcióterv releváns rendelkezésének értékelését lásd ZAKARIÁS Kinga: „Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmánykoncepció tükrében” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011* (Budapest–Pécs: Pázmány Press 2013) 371–380.

<sup>61</sup> Ezzel szemben az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság által készített koncepcióterv gyökeres változást jelentett volna. Az alkotmánykoncepció újdonsága az volt, hogy az élet védelmét a fogantatástól kezdve rendelte volna el, mégpedig az élet és méltóság sérthetatlenségének kimondása mellett. Az alkotmánykoncepció szövegét lásd JAKAB (60. lj.) 344. Értékelését lásd ZAKARIÁS Kinga: „Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmánykoncepció tükrében” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011* (Budapest–Pécs: Pázmány Press 2013) 371–380.



dik elemét képezi továbbra is az, hogy a jogalanyiség a születéssel kezdődik.<sup>62</sup> Az AB azonban már az abortusz I. határozatban elmozdult a biológiai emberfogalom irányába, amit az Alaptörvény beteljesített az élet „fogantatástól” biztosított védelmének deklarálásával.<sup>63</sup>

Az Alaptörvényben a „fogantatástól” biztosított védelem ezen túlmenően – az abban képviselt értékrendnek megfelelően<sup>64</sup> – többet jelenthet, mint az anya önrendelkezési jogával konkuráló személytelen, objektív intézményvédelmi kötelezettség, ami a jövőben az állam életvédelmi kötelezettségének tartalmában eredményezhet változást.

Erre utalnak a 3112/2021. (IV. 14.) AB végzéshez fűzött különvélemények is. Az egyik különvélemény szerint a támadott törvényhely alapján a terhesség megszakításának túlságosan tág lehetősége a magzati élet elvételét alaptörvény-ellenessé teszi.<sup>65</sup> A másik különvélemény szerint a terhesség megszakítását szabályozó, a teratológiai ártalmakat, a súlyos fogyatékossgot és az egyéb károsodást ellentmondásosan értékelő rendelkezést az Alaptörvény II., XV. és adott esetben a személyes felelősséget rögzítő O) cikk fényében érdemben kellett volna vizsgálni és jelentőséget kellett volna tulajdonítani – egyebek mellett – a magzatvédelmi törvény

<sup>62</sup> Schanda Balázs szerint, míg az alkotmánykoncepció egyértelművé tette, hogy a megfogant embernek joga van a védelemre, az Alaptörvény végleges szövegében az ember/magzat szóhasználat kettőssége azt fejezi ki, hogy a védeni rendelt magzatot nem tekinti emberi jogok alanyának. SCHANDA Balázs: „Keresztény vagy semleges? Az Alaptörvény identitásának kérdése” *Magyar Jog* 2015/3. 133–134.

<sup>63</sup> Ezzel szemben Schanda Balázs szerint ebben a tekintetben az Alaptörvény visszalép az alkotmánykoncepcióhoz képest. Míg az alkotmánykoncepció egyértelművé tette, hogy a megfogant embernek joga van a védelemre, a végleges szövegben az ember/magzat szóhasználat kettőssége azt fejezi ki, hogy a védeni rendelt magzatot nem tekinti emberi jogok alanyának. A magzatfogalom megjelenése gyengíti az egységes emberfogalmat, amelyben az ember biológiai és jogi fogalma egybeesik. SCHANDA Balázs: „Keresztény vagy semleges? Az Alaptörvény identitásának kérdése” *Magyar Jog* 2015/3. 133–134.; SCHANDA Balázs: „Élet és értékek az új Alaptörvényben” in CSEHI Zoltán – KOLTAY András – LANDI Balázs – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis. Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2014) 508–510.

<sup>64</sup> ZAKARIÁS (26. l.) 90., 160–161. Catherine Dupré az Alaptörvény II. cikkének és R. cikk (3) bekezdésének együttes olvasatából azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmányozók a méltóság ún. determinisztikus megközelítését választották. E szerinte különösen problematikusá válik a magzat fogantatástól kezdődő védelme amiatt, hogy az az abortuszt különösen korlátozó megközelítést tesz lehetővé, „a nő méltóságának erősen megkérdőjelezhető képét rajzolja fel”, illetve az embrió védelmével „figyelman kívül hagyja a prenatális élet fejlődésének biológiai valóságát annak különböző szakaszaiban”. Catherine DUPRÉ: „Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben” *Fundamentum* 2011/4. 24., 26–27.; Catherine DUPRÉ: „Human Dignity: Rhetoric, Protection and Instrumentalisation” in Gábor Attila TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary’s 2011 Fundamental Law* (Budapest – New York: Central European University Press 2012) 145–146., 152–156.

<sup>65</sup> Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében alkotmányos követelmény kimondására is javaslatot tett: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény II. cikke alapján megállapítja, hogy amennyiben a negatív teratológiai hatás nem jelent komplex fejlődési rendellenességet, és így ez nem jelenik meg a rendszerszintű károsodás lehetőségeként, akkor a terhesség megszakítása nem támogatható.” Indokolás [18]–[19].



elfogadása óta eltelt évtizedek során az orvosi diagnosztikában és a koraszülött-ellátásban bekövetkezett ugrásszerű fejlődésnek is.<sup>66</sup>

Az Alaptörvény II. cikkével összefüggésben – a terhességmegszakítás szabályozásának megítélésén túlmenően – felmerül az embrió és a magzat státusa közötti különbség alkotmányossága is,<sup>67</sup> amely a testen kívül létrejött és be nem ültetett embrió védelmében változást eredményezhet.<sup>68</sup>

## 7. IRODALOM

FENWICK, Daniel: „»Abortion jurisprudence« at Strasbourg: deferential, avoidant and normatively neutral?” *Legal Studies* 2014/2. 214–241.

NAVATYIL Zoltán: *A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a klónozásig* (Budapest: Gondolat 2012).

NAVATYIL Zoltán: *A gyermek mint „kár”?* (Budapest: Pázmány Press 2019).

SÁNDOR Judit: *Az én molekulám. Bioetika és emberi jogok a XXI. század elején* (Budapest: L'Harmattan 2016).

<sup>66</sup> Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [23]. A különvéleményhez csatlakozott Hörcherné Marosi Ildikó és Szabó Marcel. Szabó Marcel különvéleményében azt is hangsúlyozta, hogy szükségesnek tartottam volna annak vizsgálatát is, hogy „a vagy igen – vagy nem szintű bizonyosság a már méhen kívül is életképes magzatok esetében alkotmányosan elfogadható-e a terhességet felszámoló orvosi beavatkozás engedélyezése és végrehajtása érdekében.” Indokolás [27].

<sup>67</sup> Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) definíciója: „165. § a) embrió: minden élő emberi embrió a megtermékenyítés befejeződése után a terhesség 12. hetéig, b) magzat: a méhen belül fejlődő emberi lény a terhesség 12. hetétől.” Az Eütv. aszerint tesz különbséget ugyanazon embriónális élet között, hogy az fizikailag hol helyezkedik el, testen belül vagy testen kívül. Navratyil szerint ebből fakad az „a ritka jogi kuriózum, hogy míg az anyatesten belül fejlődő embrióval kapcsolatban a jogszabályok a személy mivolttal kapcsolatos fogalmakat használnak – például jogképesség, gyámság –, addig az anyatesten kívüli embrióval összefüggésben viszont dologi, tulajdonjogi kategóriákat.” NAVATYIL Zoltán: „Az anyatesten kívüli embrió mint »jogi személy«? Egyes szabályozási alternatívák problémái az asszisztált reprodukció során létrehozott anyatesten kívüli embrió tekintetében” in CSEHI Zoltán – KOLTAY András – LANDI Balázs – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis. Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2014) 404.

<sup>68</sup> Az Eütv. kritikájához lásd JOBBÁGYI (12. l.) 254–255., 257–258.



JAKAB ANDRÁS\*

## 11/1992. (III. 5.) AB HATÁROZAT – ZÉTÉNYI–TAKÁCS-FÉLE ELÉVÜLÉSI TÖRVÉNY

**A visszamenőleges hatály tilalma alól a rendszerváltás átmeneti igazságszolgáltatása sem jelenthet kivételt.**

A Zétényi–Takács-féle elévülési törvény határozat kulcsfontosságú volt dogmatikailag, mert meghatározta az igazságtétel alkotmányos kereteit (különösen a visszamenőleges hatály tekintetében), valamint a jogfolytonosság alapján definiálta a rendszerváltás jogi természetét. A határozat lényegében mindazon módszertani és tartalmi dilemmákat sűrítve megjeleníti, amelyek az első magyar Alkotmánybírószággal kapcsolatban felmerültek.

### 1. ELŐZMÉNYEK

Az Országgyűlés Zétényi Zsolt és Takács Péter MDF-es országgyűlési képviselők egyéni képviselői indítványa alapján,<sup>1</sup> 1991. november 4-i ülésén egy igazságtételi törvényt fogadott el, amely a rendszerváltás előtt elkövetett, de politikai okokból

\* Egyetemi tanár, Salzburgi Egyetem; tiszteletbeli kutató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem; külső kutató, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

Köszönettel tartozom Kelemen Miklósnak a releváns szakirodalom beszerzéséhez nyújtott segítségéért, valamint Ádány Tamásnak, Bodnár Eszternek, Fröhlich Johannának, Gárdos-Orosz Fruzsinnának, Kazai Viktornak, Orbán Endrének, Paczolay Péternek, Tordai Csabának, Török Bernátnak és Zakariás Kingának a kéziratához fűzött kritikai megjegyzéseikért. Az 5.2. és 5.3. pontok az Alkotmány 2. §-ának Györfi Tamás és Jakab András által közösen írott kommentárján alapulnak (Györfi Tamás hozzájárulásával), vö. JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég<sup>2</sup>2009) 113–123., 130–139. msz.

<sup>1</sup> Zétényi Zsolt beszámolója alapján Takács Pétertől nem érkezett érdemi tartalmi input, csupán formálisan volt társ-előterjesztő. Érdemi tartalmi segítséget nyújtottak ellenben Békés Imre és Kónya Imréné Kutrucz Katalin büntetőjogászok, lásd ZÉTÉNYI Zsolt: „Néhány őszinte szó az igazságtételről, avagy megtettünk-e mindent, ami tőlünk tellett?” *Hitel* 2017/December. 36–65., 40. A jogtudomány képviselői közül akkoriban többen tartalmilag támogatták a törvényjavaslat megközelítését,

nem üldözött egyes bűncselekmények büntethetőségét kívánta biztosítani.<sup>2</sup> A törvényjavaslat szövege a következő volt: „1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkezdődik az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntethetőségének az elévülése, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése szándékos emberölésként, 170. § (5) bekezdése halált okozó testi sértésként határoz meg, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét. (2) Korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdés alkalmazásával kiszabott büntetés. 2. § Ez a törvény a kihirdetés napján lép hatályba.”

A törvényjavaslat nyomán heves vita zajlott a magyar közéletben, annak elfogadása adta a Pető Iván (SZDSZ) és Kónya Imre (MDF) között 1991. november 16-án lezajlott, politikatörténeti jelentőségű vita apropóját a történelmi igazságtétel általános kérdéséről.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A diktatúrák vagy háborúk vége utáni műtfeldolgozásra (átmeneti igazságszolgáltatásra) nemzetközileg igen sokféle megoldás született. Egyes országokban természetjogi alapon történtek utólag büntetőjogi felelősségre vonások (például Németországban), más országokban a nemzetközi jogra próbálták bízni a kérdés megoldását (Jugoszlávia), ismét más országokban kifejezetten elkerülték az ilyen eljárásokat (Spanyolország).<sup>3</sup> A határozat megszületésekor nem volt (még) világos európai trend evvel kapcsolatban. Egyértelmű nemzetközi jogi kötelezettség az utólagos üldözésre csupán az agresszió, a népirtás, az apartheid és a háborús bűncselekmények esetén volt a kérdéses AB határozat meghozatalának időpontjában.<sup>4</sup>

lásd *uo.* 50.; BÉKÉS Imre – BIHARI Mihály – KIRÁLY Tibor – SCHLETT István – VARGA Csaba – VÉKÁS Lajos: „Szakértői vélemények az »igazságtételről«. – I. Szakvélemény” *Társadalmi Szemle* 1992/1. 70–76.

<sup>2</sup> A törvényjavaslat indokolása megjelent: *Magyarország politikai évkönyve 1992* (Budapest: Economix 1992) 525–527.

<sup>3</sup> Lásd pl. Gerhard WERLE – Moritz VORBAUM: *Transitional Justice. Vergangenheitsbewältigung durch Recht* (Springer 2018); Guiliano VASSALLI: *Radbruchsche Formel und Strafrecht: Zur Bestrafung der „Staatsverbrechen“ im postnazistischen und postkommunistischen Deutschland* (Berlin 2010) további hivatkozásokkal.

<sup>4</sup> Lásd pl. Christian TOMUSCHAT: „The Duty to Prosecute International Crimes Committed by Individuals” in H.-J. CREMER et al. (Hrsg.): *Festschrift für Helmut Steinberger* (Berlin: Springer 2002) 315–349.; Diane F. ORENTLICHER: „The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime” *Yale Law Journal* 100 (1991) 2537–2615.

### 3. INDÍTVÁNY

Göncz Árpád köztársasági elnök a törvényt nem hirdette ki, hanem az 1991. november 16-án kelt indítványában alkotmányossági vizsgálatát kérte. Az indítvány szövege a következő volt:

„Az (alkotmányossági) aggály lényege, hogy a törvény 1. §-a nem sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve nem ütközik-e az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe. Részleteiben:

A törvény elévülési idő újrakezdését kimondó rendelkezése nem ellentétes-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos elvvel, mely szerint a Magyar Köztársaság jogállam. A jogállamiságnak ugyanis elengedhetetlen összetevője a jogbiztonság, amelynek fenntartása nélkül jogállamról beszélni nem lehet.

Az 1. § megfogalmazása nem jelent-e alkotmányellenes visszaható hatályú büntetőjogi törvényhozást, nem sérti-e a *nullum crimen sine lege* történelmileg kialakult és nemzetközi egyezmények által az emberi jogok részévé tett jogelvével, különös tekintettel arra, hogy az 1. § által büntethetővé tett cselekmények esetlegesen az elkövetésük idején fennálló büntetőjogi szabályok szerint már elévültek?

Az elévülési idő eltelte után a teljes elévülési idő »újraindítása« megfelel-e a jogállamiság elveinek? Nem ellentétes-e az említett rendelkezés a jogállamiság azon követelményével, mely szerint az elévülési idő eltelte után az állam büntetéstől való mentességet ígér mindenkinek, és ennek az ígéretnek a visszavonása nem sérti-e azt a jogállami alapelvet, hogy minden állampolgár bízhat az állam és a törvény szavahihetőségében?

Nem sértik-e a jogbiztonság jogállami elvét a törvényben foglalt teljesen általános, illetve határozatlan fogalmak, valamint rendelkezések, mint például az, hogy »az állam politikai okokból nem érvényesítette büntető igényét«; hogy a törvény úgy jelöli meg a hazaárulás, illetve a testi sértés minősített esetét, hogy az alapbűncselekmény meghatározására nem hivatkozik; továbbá hogy ezeknél a bűncselekményeknél kimondja a büntetés »minden esetben« való korlátlan enyhíthetőségét. Végül lehet-e a büntetőjogban az elévülés nyugvásának Btk.-ban, tehát az anyagi büntetőjogban nem ismert elvét analógiaként alkotmányosan alkalmazni?

Kérdéses, hogy a törvény nem tesz-e indokolatlan és önkényes különbséget ugyanazon bűncselekmények elkövetői között aszerint, hogy az állam velük szemben milyen okból lépett fel. Nem áll-e szemben ez a rendelkezés az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott önkényesség tilalmával, illetve az állampolgári egyenlőség 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szabályával?”

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

Az AB a törvényjavaslat alkotmányellenességét állapította meg, és a következőket rendelte el:<sup>5</sup> „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy »Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről« szóló, az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott törvény alkotmányellenes.”

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Jogállamot nem lehet a jogállam (így különösen a jogbiztonság) ellenében megvalósítani. A jogállam tartalmát adó alkotmányos elv az is, hogy az állam büntető hatalmának törvényben meghatározott határai és feltételei nem változtathatók meg annak terhére, akinek a cselekményét büntetőjogilag megítélik [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].**

Az AB a határozat indokolásának III. pontjában általános gondolatokat fogalmaz meg saját szerepéről, a jogállam és a demokrácia fogalmáról, valamint az átmeneti igazságszolgáltatás alkotmányos kereteiről. Ennek keretében megállapítja, hogy az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, és azóta sokszor idézett tézisként, hogy: „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre.” (ABH 1992, 77, 80.). Implicite a nyugati mainstreamre hivatkozik (többes számban szól a demokráciákról: „a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményei”).

Az AB leszögezi: „az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá.” (ABH 1992, 77, 80.). Ennek megfelelően „bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg” (ABH 1992, 77, 81.). Az AB hangsúlyozta, hogy „a jogrendszerre vonatkozó alkotmányos normák érvényesítése – a jogrendszer önmagára vonatkoztatott szabályainak megtartása – a jogállam alapvető kritériuma.” (ABH 1992, 77, 84.). Ennek megfelelően az „alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat” (ABH 1992, 77, 84.). A jogállamiság elve azonban ezekhez a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmány-

<sup>5</sup> A döntést az AB 1992. március 5-én egyhangú döntéssel, Sólyom László és Szabó András előterjesztése alapján hozta meg. Az AB az általa *ratio decidendine*k tekintett a megállapításokat (elvi tételek, *Leitsätze*) is a rendelkező részbe helyezte. A témához lásd részletesebben ZAKARIÁS Kinga: „Az elvi tételek kiemelésének kérdése az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Pázmány Law Working Papers* 2009/10. <https://bit.ly/3vk4Rjh>

jogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét (ABH 1992, 77, 84.).

A jogállamiság elvén belül erősen hangsúlyozza az AB annak egyik formális aspektusát, amelyet „legalitás” néven illet. „A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek.” (ABH 1992, 77, 81.). Explicite kizárja a (morális, nem szociológiai értelemben vett) legitimitás kérdését a jogszabályok érvényességének megítéléséből (vagyis a régi jogszabályok érvénytelensége csupán az új alkotmányos szabályoknak való ellentmondásból fakadhatnak, nem a legitimitás hiányából).

Az AB álláspontja szerint a jogbiztonság általános elve alól az arányosság elve mentén lehet kivételeket engedni, de ennek során az igazságtalanság „önmagában nem érv” a jogbiztonsággal szemben (ABH 1992, 77, 81.). Ennek megfelelően nem lehet a történelmi (rendszerváltási) helyzetre és az igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető (formális) biztosítékait félretenni. Vagyis: „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.” (ABH 1992, 77, 82.). Sőt, jogfilozófiai megállapításként az AB azt is leszögezi, hogy a „mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbreváló.” (ABH 1992, 77, 82.). Az alkotmányos büntetőjog garanciái tekintetében abszolút védelmet állapít meg az AB, amellyel kapcsolatban nem alkalmazható arányossági teszt, az AB szerint a „büntetőjogi garanciák alóli kivétel fogalmilag is csak a garanciák nyílt félretételével lenne lehetséges, ezt azonban a jogállam elve kizárja” (ABH 1992, 77, 83.).

Ezt követően a jogban megtestesülő értékeket szembeállítja a pusztá igazságossági érvekkel, az előbbieket súlyosabbnak ítélve: „Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető.” (ABH 1992, 77, 84.). Saját feladatáról szólva megállapítja, hogy „a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróságnak is egyik fontos feladata” (ABH 1992, 77, 84.). Az AB jogállamiság fogalmi elemei közül külön is kiemeli a visszamenőleges hatály tilalmát (ABH 1992, 77, 85.).

Összességében az AB megítélése szerint a törvény rendelkezései részben nem egyértelműek (határozatlanok), részben a visszamenőleges jogalkotás tilalmát [jogállamiság, Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és specifikusan az Alkotmány 57. § (4) bekezdés szerinti *nullum crimen* és *nulla poena* elveit is megsértik.

Az AB hangsúlyozza: a „jogállam tartalmát adó alkotmányos elv az is, hogy az állam büntető hatalmának törvényben meghatározott határai és feltételei nem változtathatók meg annak terhére, akinek a cselekményét büntetőjogilag megítélik. Sem a büntetőpolitika változása, sem az eljáró hatóságok mulasztása vagy hibája nem eshet az elkövető terhére.” (ABH 1992, 77, 88.). Az AB a határozat korábbi részeinek általános megállapításaiból levonja az egyes konkrét következményeket a határozat indokolásának V. pontjában. Ennek megfelelően leszögezi, hogy a legalitás (azon belül is a visszaható hatály tilalmának) elve alapján „a büntethe-



tőség elévülésére is a bűncselekmény elkövetésekor hatályos törvényt kell alkalmazni” (ABH 1992, 77, 88.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A már elévült bűncselekmények újból büntethetővé tétele, a még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása, a még el nem évült bűncselekmények elévülésének törvénnyel való félbeszakítása, nyugvási vagy félbeszakítási oknak visszaható hatályú törvénnyel való megállapítása alkotmányellenes [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 57. § (4) bekezdés].**

Az AB szerint az „elévüléssel végérvényesen megszűnik a bűncselekmény elkövetőjének büntethetősége. [...] Ha tehát az elévülés beállt, az elkövetőnek alanyi joga keletkezik arra, hogy ne lehessen megbüntetni. [...] A jogban való bizalom elve feltétlenül megköveteli azt, hogy ha egyszer valamely büntethetőséget megszüntető ok megvalósult, akkor a bűncselekményt ne lehessen újabb törvénnyel ismét büntethetővé tenni.” (ABH 1992, 77, 88-89.). Ebből következik az is, hogy a „már elévült bűncselekmény elévülése nem kezdődhet meg ismét” (ABH 1992, 77, 89.), ez ugyanis mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével (jogbiztonság), mind pedig az 57. § (4) bekezdésével (*nullum crimen* és *nulla poena*) ellentétben áll.

A még el nem évült büntethetőség törvényi meghosszabbítása más tekintetben vet fel alkotmányossági kérdéseket, mint a már elévült cselekmény újbóli büntethetővé tétele. Az AB szerint az „elévülés intézménye nem nyújt garanciát arra, hogy a büntethetőség előre meghatározott időn belül valóban megszűnik, azt azonban biztosítja, hogy az elévülési idő számításának szabályai ne változzanak az elkövető terhére az elévülési idő folyása alatt” (ABH 1992, 77, 90.). Ezért „garanciális szempontból semmi különbség nincs ugyanis aközött, hogy a törvény egyes bűncselekmények elévülését úgy hosszabbítja meg, hogy a rendes elévülési időt emeli fel, vagy pedig hogy annak újra kezdődését rendeli el” (ABH 1992, 77, 91.).

Az AB szerint az elévülés elbírálása, így különösen a nyugvás vagy félbeszakítás megállapítása kizárólag a bűnüldöző hatóságokra, s végső soron a bíróságra tartozik. A törvényhozó ebben a kérdésben utólag nem dönthet: „Ezzel ugyanis a törvény az elévülési időt utólag meghosszabbítaná, ez pedig a fent kifejtettek szerint alkotmányellenes.” (ABH 1992, 77, 91.).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az elévülés szempontjából nem lehet alkotmányosan különböztetni aszerint, hogy az állam politikai vagy pedig egyéb okból nem érvényesítette büntető igényét. Határozatlansága miatt a jogbiztonságot sérti és ezért alkotmányellenes annak**

**elévülési nyugvási okká nyilvánítása, hogy „az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét”. Alkotmányellenes, ha a törvény akként vonja hatálya alá a hazaárulás büntetettét, hogy nem veszi figyelembe a bűncselekményi tényállás által védett jogi tárgy többszöri változását a különböző politikai rendszerekben [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 57. § (4) bekezdés és 70/A. §].**

A törvény különleges célját figyelembe véve sem határozható meg kellő biztonsággal, hogy mit jelent a büntető igény „politikai okból” való nem érvényesítése (eljárás el nem indítása, megszüntetése, törvénytelenül enyhe büntetéssel lezárás, illetve maga a „politikai ok” fogalma is bizonytalan, különös tekintettel a kérdéses időszak alatti számos jogszabályi és politikai változásra). Ez a határozatlanság önmagában is alkotmányellenessé teszi a törvényt.

A „hazaárulás” tényállása által védett jogi tárgy a politikai rendszerek változásával megváltozik, s más politikai értéktartalmat nyer. Ezért a hazaárulás a szövegszerű azonosság ellenére is más-más bűncselekményként kezelendő a különböző politikai rendszerekben, és annak „politikai okból” való elmaradása utólagos minősítés, amely „magát a tényállást minősíti át visszaható hatállyal” (ABH 1992, 77, 93.).

#### **4.4. ELVI TÉTEL 4.**

**A kegyelmezési jog korlátozása a törvény alkalmazásával kiszabott büntetés korlátlan enyhítésére alkotmányellenes [Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés k) pont].**

Az AB szerint a törvény elfogadott szövege „nem büntetés-kiszabási, hanem kegyelmi rendelkezést fogalmaz meg. [...] A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított kegyelmezési jogköre pedig nem korlátozható. A törvény viszont ezt a kegyelmezési jogkört a büntetés részbeni elengedésére szorítja, ezért alkotmányellenes.” (ABH 1992, 77, 94.).

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

A határozat egy kis modellje mindazon módszertani jellegzetességeknek és tartalmi elemeknek, amelyek miatt a Súlyom-bíróságot egyesek dicsérték, mások kritizálták.

### **5.1. OBJEKTÍV-TELEOLOGIKUS ÉRVELÉS VS. TERMÉSZETJOG**

A határozat érvelésében kulcsszerepet játszik az objektív-teleologikus érvelés, méghozzá leginkább az „Alkotmány értékrendje” mint hivatkozási alap formájában. Az AB egyértelművé teszi, hogy ennek elsőbbséget biztosít a pusztán igazsá-

gossági érvekkel szemben (ABH 1992, 77, 84.). Ez azt jelenti, hogy az AB elutasítja ugyan a korábbi szocialista értelmezést,<sup>6</sup> de éppígy elutasítja a természetjogi elképzeléseket is. Ehelyett az értékeket (a német alkotmányjogi dogmatikai mintáknak megfelelően) a normaszövegen keresztül közvetítve, csupán értelmezési és önmagában nem érvényességi kérdésként kezeli.<sup>7</sup> Vagyis az értékek a törvények érvényességét csupán az alkotmányértelmezés révén befolyásolják.

## 5.2. A JOGRENSZER ÖNSZABÁLYOZÓ VOLTÁNAK KÉRDÉSE

A szabályokhoz kötöttség egyik fontos és speciális kérdése az, hogy a jogalkotó mennyiben van kötve, és mennyire tartja be a jognak önmaga megalkotására vonatkozó szabályait, vagy másképpen megfogalmazva, a jogrendszer mennyire tesz eleget a legalitás követelményének.

Ez a probléma a jogrendszer azonosságának a kérdéséhez vezet. A jogrendszer-ről bizonyos összefüggésekben gondolkodhatunk úgy, hogy az nem más, mint jogi normák rendezett összessége. Intuitive úgy gondoljuk, hogy ha például a magyar jogrendszer egy adott normáját megváltoztatjuk, akkor ezzel nem jön létre új jogrendszer, pusztán a meglévő jogrendszeren belül történt valamilyen változás.<sup>8</sup> De ha helyes ez az intuíció, s magunk úgy véljük, hogy igen, úgy felmerül a kérdés: mikor állíthatjuk azt, hogy nem egyszerűen a már meglévő jogrendszer tartalma változott meg, hanem új jogrendszer jött létre? Meddig állíthatjuk azt, hogy a  $t_1$  időpontban létező jogrendszer azonos a  $t_2$  időpontban létező, tartalmilag megváltozott jogrendszerrel? A magyar rendszerváltás történetére alkalmazva ezt a fogalmi keretet, a kérdés az, hogy a rendszerváltás utáni jogrendszer azonos-e a rendszerváltás előtti jogrendszerrel vagy sem. Azt a tézist, amelyik az előbbi kérdést igenlően válaszolja meg, kontinuitási, míg azt, amelyik nemleges, diszkontinuitási tézisnek fogjuk nevezni.

<sup>6</sup> Épp így tagadja a szocializmus instrumentalista jogfelfogását is: „Alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogatás eszköze.” (ABH 1992, 77, 86.).

<sup>7</sup> A szocialista értelmezéstan elutasításához és a német objektív-teleologikus mintához további hivatkozásokkal és bővebben lásd JAKAB András – KAZAI Viktor: „A Sólyom-bíróság hatása a magyar alkotmányjogi gondolkodásra” in GYÖRFI Tamás – KAZAI Viktor Zoltán – ORBÁN Endre (szerk.): *Kontextus által világosan: a Sólyom-bíróság antiformalista elemzése* (Budapest: L'Harmattan). (Megjelenés előtt.)

<sup>8</sup> A problémát a jogi szakirodalomban egyesek Thészeusz hajójához (amelynek Tézeusz fokozatosan minden darabját egyenként kicserélte, és a kérdés az volt, vajon ez még ugyanaz a hajó-e) hasonlítják, lásd pl. ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubsidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban* (PhD értekezés, 2019) 17, <https://bit.ly/3ctWYPPK>; SAJÓ András – URZ Renáta: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press 2017) 67.

Ha a jogrendszer azonosságának kérdése nem válaszolható meg az alapján, hogy az egyes normáknak mi volt a tartalmuk, és elviekben azt is lehetségesnek tartjuk, hogy  $t_1$  és  $t_2$  időpont között a jogrendszer valamennyi magatartási szabálya megváltozzon, és ennek ellenére még mindig ugyanarról a jogrendszerről beszéljünk, úgy arra a következtetésre kell jussunk, hogy a jogrendszer azonosságának kérdésében kitéüntetett szerepe van a rendszer végső érvényességi kritériumát jelentő szabálynak, amelyet – Hans Kelsen kifejezését használva – a jogrendszer alapnormájának nevezhetünk.<sup>9</sup> E felfogás szerint a  $t_1$  és  $t_2$  időpontban érvényes normák akkor alkotnak két különböző jogrendszert, ha a két időpontban a két rendszer alapnormája különbözik egymástól. Ha viszont a két rendszer alapnormája azonos, akkor a jogrendszer identitása nem változott, függetlenül attól, hogy esetleg a két időpont között valamennyi szabály (leszámítva az alapnormát) kicserélődött.<sup>10</sup>

Abban az esetben, ha forradalom révén jön létre új jogrendszer, és megváltozik a korábbi rendszer alapnormája, az új rendszer szabályait tekinthetjük erkölcsi értelemben legitimnek, de nem tekinthetjük őket legálisnak abban az értelemben, hogy maguk is a régebbi jogrendszer alapnormájának betartásával jöttek volna létre. Persze az új jogrendszer szabályait (amelyek tartalmilag akár szinte teljesen azonosak lehetnek a régi jogrend szabályaival) tekinthetjük legálisnak immár az újonnan kialakult jogrendszer saját legalitási kritériumai alapján.

Az AB a rendszerváltás természetét jellemezve az itt tárgyalt határozatban egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy a politikai rendszerváltás a jogrendszer kontinuitásának megtartása mellett ment végbe. Az átmenet ilyen jellegének leírására használja az AB a jogállami forradalom kifejezést. Felvethető azonban az a kérdés, hogy ezt a jogi szempontból kontinuus átmenetet utóbb egy újabb forradalom nélkül diszkontinuussá lehet-e tenni. Ha igen, úgy új jelentéssel gazdagodik az a tétel, mely szerint „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre” (ABH 1992, 77, 80.). Ha ugyanis a jogi átmenet utóbb diszkontinuussá válhat, akkor ebből az következhet, hogy az AB-nak az átmenet legalitására vonatkozó megállapításai nem egyszerűen a múltra vonatkozó

<sup>9</sup> Itt csak Kelsennek a magyar jogászok előtt is széles körben ismert terminológiáját vesszük át, de nem azonosulunk feltétlenül a szerzőnek az érvényességre vonatkozó elméletével. Sőt, nem kell elköteleznünk magunkat Kelsennek a jogrendszer azonosságára vonatkozó nézetei mellett sem. Az itt képviselt állásponthoz elegendő az, hogy a jogrendszer azonosságának szükséges feltétele a legalitás szabályainak betartása. Lehetséges azonban, hogy ezek a feltételek nem elégségesek ahhoz, hogy két pillanatnyi jogrendszert azonosnak tekintsünk. A magyar rendszerváltás vonatkozásában ilyen álláspontot fejt ki pl. Kis János: „Reform és forradalom között. Három hipotézis a rendszerváltás természetéről” *Világosság* 1993/11. 5–21. Ugyancsak bonyolítja a képet, ha nem az alapszabály azonosságát, hanem csupán annak kontinuitását feltételezzük. Herbert Hart jogrendszerre vonatkozó tanításában például az alapszabály, vagy Hart terminológiáját használva: az elismerési szabály szokásjogi jellegű, és ezért folytonosan változhat. H. L. A. HART: *A jog fogalma* [ford. TAKÁCS Péter] (Budapest: Osiris 1995) 129–131.

<sup>10</sup> Mindez persze arra is rámutat, hogy elméletileg ezek a kérdések nem válaszolhatók meg megnyugtatóan anélkül, hogy ne érintenénk a jogrendszer végső érvényességi kritériumának jogelméleti kérdését.

ténymegállapítások, hanem egyben a jövőre vonatkozó programot is megfogalmazó normatív állítások: az AB-nak örködnie kell azon, hogy az átmenet legalitása ne sérüljön meg, mert a jogállam elve azt kívánja, hogy a szabályokhoz kötöttség a jogrendszer legalitási kritériumaira is kiterjedjen.

De ha betartják a jogalkotásra vonatkozó szabályokat, akkor miként sérülhetne egyáltalán az átmenet legalitása? Két erre vonatkozó érvet érdemes megfontolni. Mint az széles körben ismert, a német bíróságok mind a náci rezsim bukása, mind a német újraegyesítés után több ízben használták Gustav Radbruch jogfilozófus jogelméleti érveit.<sup>11</sup> Radbruch érvelésének lényege, az ún. Radbruch-formula azt a tételt fogalmazza meg, hogy egy formálisan megfelelő eljárásban megalkotott szabály lehet olyan tűrhetetlen mértékben igazságtalan, hogy emiatt nem rendelkezik jogi minőséggel. Az ilyen szabályt nem egyszerűen rossz vagy erkölcstelen jogszabálynak, hanem a jogi érvényességet nélkülöző szabálynak kell tekintenünk.<sup>12</sup> Ennek a felfogásnak az a gyakorlati következménye, hogy az ilyen szabályokra úgy kell tekintenünk, mint amelyek megalkotásuk pillanatában érvénytelenek voltak. Vagyis a Radbruch-formulával érvelő bíróságok a jogalkotó közbenjárása nélkül, visszaható hatályú szabályok megalkotása hiányában is más jogkövetkezményeket kapcsolhattak egy adott cselekedethez, mint maga az érintett szabály tette.<sup>13</sup> Megítélésünk szerint vitatható jogelméleti kérdés, hogy a bíróságok ilyen gyakorlati önmagában megalapozza-e a diszkontinuitási tételt.

Egy kapcsolódó probléma, hogy az igazságtételi törvények – köztük a visszamenőleges büntetőjogi felelősségre vonás – előfeltételezik-e a jogrendszer diszkontinuitásának tételét.<sup>14</sup> Mivel az AB-nak többször szembe kellett néznie a visszamenőleges igazságszolgáltatás problémájával, így ez elől az elvi kérdés elől nem térhetünk ki. Ez az érvelés azért tűnik csábítóknak, mert ha megáll, úgy nem kell olyan bonyolult erkölcsi vitákba bocsátkoznunk, amelyekben meglehetősen korlátozottak a konszenzus kilátásai. Ez az elegáns érvelési stratégia pusztán annyit igényel, hogy valaki a jogrendszer legalitásának talaján kívánjon maradni, márpedig egy jogász jogászként aligha tehet mást. Ez esetben csak azt kellene kimutatnunk, hogy az ún. igazságtételi törvények előfeltételezik a jogrendszer diszkontinuitását.

<sup>11</sup> Lásd pl. BVerfGE 3, 225, 232 (1953).

<sup>12</sup> Gustav RADBRUCH: „Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog” [ford. NAGY Endre] in VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia* (Budapest: Szent István <sup>3</sup>2001) 234–235.

<sup>13</sup> A Radbruch-formulát érdemes két összetevőre bontanunk. Az eljárási értelemben megfelelően megalkotott szabály akkor nem rendelkezik jogi minőséggel, ha (a) tűrhetetlenül igazságtalan, vagy (b) a szabály megalkotója egyáltalán nem törekedett az igazságosság magját jelentő egyenlőség tiszteletben tartására. Mivel az utóbbi kritérium (b) a jogalkotó szubjektív szándékával áll összefüggésben, ezért a német bíróságok gyakorlatában inkább az első kritérium (a) jutott szerephez az érvelésben. Lásd Robert ALEXI: „A Defence of Radbruch’s Formula” in David DYZENHAUS (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order* (Oxford, Portland Oregon: Hart Publishing 1999) 16.

<sup>14</sup> „[A]z igazságtétel nem állhat meg mint jogilag megalapozható követelés, csak akkor, ha a jogrendszer diszkontinuitásának téziséét elfogadjuk annak minden következményével együtt.” BRAGYOVA András: „Az igazságtétel legalitása” in LAMM Vanda – BRAGYOVA András (szerk.): *Visszamenőleges igazságszolgáltatás* (Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1992) 73.

Magunk úgy véljük, ez a tézis nem tartható. A visszaható hatályú jogalkotás nem feltételezi a diszkontinuitási tézis igazát, így sajnos nem tartjuk lehetségesnek a visszamenőleges igazságtétel megítélésének ilyen elegáns, formális érvekre épülő megoldását. A visszaható hatályú szabály alkotója nem azt állítja, hogy valamely szabály tartalmi fogyatékoságainál fogva eleve nem rendelkezett jogi minőséggel. Azt gondolja, hogy ez a korábbi szabály, mivel a jogrendszer legalitási kritériumainak megfelelően jött létre, rendelkezett jogi minőséggel. Az új szabály azonban, amely ugyanannak az alpnormának megfelelően jött létre, hatályba lépésének időpontjától, de visszaható hatállyal más jogkövetkezményeket fűz bizonyos magatartásokhoz, mint a jogrendszer korábbi szabályai tették.<sup>15</sup> A visszaható hatályú jogalkotás kérdése tehát nem érinti a jogrendszer legalitását, illetve a jogrendszer önazonosságát és az átalakulás jogfolytonosságát. A határozat érvelése azonban ennek ellenkezőjére alapul.

### 5.3. A JOGBIZTONSÁG ÉS AZ IGAZSÁGOSSÁG KONFLIKTUSA A JOGÁLLAMI ÁTMENET KÜLÖNLEGES TÖRTÉNELMI KÖRÜLMÉNYEI KÖZÖTT

A normális és a kivételes állapot kettősége, illetve annak tagadása igen fontos szerepet játszik a jelen határozat érvelésében.<sup>16</sup> Egy állapot ugyanis nem csak amiatt lehet kivételes (rendkívüli, szükség- stb.), mert az államot közvetlenül fenyegető veszély van jelen. A kivételességnek speciális, ám a hadiállapot és a szükségállapot szokásos jogi fogalmai alá nem vonható esetével állnak szemben azok a jogállami minőségre aspiráló államok, amelyekben az új politikai berendezkedés egy korábbi diktatórikus vagy totalitárius politikai rendszer romjain jött létre. Itt az alapkérdés úgy merül fel, hogy a jogállamiság elvei érvényesíthetők-e már közvetlenül az új politikai rendszer megszületésekor, vagy kivételesen – bizonyos ideig, bizonyos ügyekre vagy bizonyos csoportokra – még alkalmazhatók másfajta szabályok. Ezek a kérdések a jelen határozatban a visszaható hatály tilalmával kapcsolatban merültek fel.

<sup>15</sup> Bragyova ezt írja: „A visszamenőleges törvényhozás fűzhet új jogkövetkezményeket korábbi tényállásokhoz, de nem minősítheti illegálisnak, jogellenesnek azt, ami a jogrendszer az előzőből visszavezethető állapotaiban jogszerű volt.” BRAGYOVA (14. l.) 87. A mondat első része talán azt a lát-szavet kelti, hogy Bragyova álláspontja nem tér el radikálisan az itt képviselt nézettől, így kritikánk eltévesztette tárgyát. Ha azonban így lenne, semmiképpen sem lenne tartható általában Bragyova azon tézise, hogy az igazságtételi törvények sértik a jogrendszer legalitását. A mondat második része ismét világossá teszi a két álláspont közötti eltérést. Egy olyan szabály, amely büntetendővé tesz egy korábban nem büntetendő magatartást, Bragyova szerint a diszkontinuitási tézist implikálja, míg az itt kifejtett álláspont szerint az összeegyeztethető a kontinuitási tézissel.

<sup>16</sup> Vö. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 693. Ez eltér például az EJB megközelítésétől, amelyik elfogadja a különleges történelmi körülmények szerepét az alapjogi korlátozások terén, lásd pl. Rekvényi v. Hungary, 20 May 1999 [ECtHR], no. 25390/94, § 48.



Mint azt fent már jeleztük, álláspontunk szerint a visszaható hatályú jogalkotás elméleti problémájának a szíve nem az a konceptuális kérdés, hogy betartották-e a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályait, vagy másképpen megfogalmazva: sérült-e a jogrendszer legalitása – megítélésünk szerint nem sérült –, hanem az az értékválasztást feltételező kérdés, hogy miként vélekedünk a jogállamiság és a tartalmi igazságosság egymással időnként szembekerülő értékeiről.<sup>17</sup>

Nem merült volna fel ilyen élesen ez a kérdés, amennyiben az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből kényszerítő erővel következett volna az ún. elévülési törvény alkotmányellenessége. Ekkor a bíróság valóban csak az Alkotmány szövegének félretételével tudott volna teret engedni a tartalmi igazságosság követelményeinek. A hivatkozott jogszabályhely azonban többféle értelmezést is megenged, s e ponton az alkotmánybírói értelmezés is erősen vitatható.<sup>18</sup> Ugyancsak nem merülne fel ez a kérdés, ha a jogállamból fakadó követelményeket mindig abszolút, mérleget nem engedő módon kellene alkalmaznunk. Az AB érvelésének egyik fontos eleme volt, hogy éppen ilyennek igyekezett beállítani a büntetőeljárás garanciáit.

Noha elképzelhetők olyan büntetőeljárás-jogi garanciák, amelyek esetében ez az érvelés meggyőző (pl. az ártatlanság védelme), bizonyosan nem ilyen a jogállamból fakadó valamennyi követelmény. Éppen ezért úgy véljük, hogy az AB-nak az az értelmezése, amely az elévülésre vonatkozó szabályokat is mérleget nem engedő garanciákként fogta fel, nem valamifajta fogalmi szükségszerűség, hanem maga is előzetes értékválasztás következménye.

A formális jogszerűség és a tartalmi igazságosság dilemmájában – legalábbis ahogyan az az elévülési törvény elbírálásának kontextusában megjelent – az AB alapvetően a formális jogállamiság mellett foglalt állást. Konfliktus esetén a formális jogállamiságot kell előnyben részesíteni az igazságossággal szemben. „A jogviszonyok igazságtalan eredménye [...] önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. [...] A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való” (ABH 1992, 77, 82.).

Hozzá kell azonban ehhez tennünk, hogy a retrospektív értelmezés szerint ebben az esetben tulajdonképpen nem volt jelen a „végső választás kényszere”, mert a bíróság nem a tartalmi igazságosság ellenében érvelt, hanem csak a tartalmi igazságosság azon felfogásait akarta kikényszeríteni, amelyek a jogállamisággal is összeférnek, hiszen a későbbiekben az AB a nemzetközi jog révén megnyitotta bizonyos büntettek üldözésének lehetőségét.<sup>19</sup> Ez azonban nem teszi feleslegessé, hogy a fenti értékválasztásnak magában az elévülési határozatban kifejtett indokait kommentáljuk.

<sup>17</sup> A jogbiztonság és az igazságosság ütközésének klasszikus megfogalmazását lásd Gustav RADBRUCH: „Jogfilozófia” [ford. NAGY Endre] in VARGA Csaba (szerk.): *Jog és filozófia* (Budapest: Szent István 32001) 166–170.

<sup>18</sup> HOLLÁN Miklós – LŐRIK József – OSZTOVITS András – VARGA István – VÉGVÁRI Réka: „57. § – Bírósági eljárási garanciák” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 22009) msz. 289.

<sup>19</sup> SÓLYOM (16. lj.) 699., 705.



Először is érdemes leszögezni, hogy a jogbiztonság és az igazságosság fent említett dilemmájával nem csak a magyar AB-nak kellett szembenéznie. Számos ország bírósága, amelyik szembekerült ezzel a dilemmával, az AB-tól eltérő következtetésre jutott a jogállamiság fogalmának értelmezésével kapcsolatban (sőt, az AB álláspontja utólag a nemzetközi összehasonlításban kifejezetten kisebbségi álláspontnak bizonyult).<sup>20</sup> Ez legalábbis azt támasztja alá, hogy még ha védhető is az AB jogállamiság-interpretációja, ez az olvasat semmiképpen nem következik kényszerítő erővel magából a jogállam fogalmából.<sup>21</sup>

Másodszor, az AB érvelésének fontos eleme volt az a tézis, hogy lényegében „közömbös”, milyen jogi technikákkal tesz büntethetővé egy magatartást a jogalkotó ebben az esetben (ABH 1992, 77, 89.). Az azonban valójában vitatható büntetőjog-dogmatikai kérdés, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt tilalom kiterjed-e az elévülés szabályainak megváltoztatására.<sup>22</sup> Látnunk kell, hogy ezek a jogi technikák a jogállameszmény által felölelt elveket különböző mértékben érintik, így az alapul szolgáló értékek szempontjából e jogi technikák egyáltalán nem közömbösek. Míg egy cselekménynek az utólagos büntetendővé tétele azért problematikus, mert egy később bevezetett szabályhoz nem igazíthatjuk magatartásunkat, addig az elévülés feltételeinek megváltoztatására vonatkozó tilalom mellett az a legnyomósabb érv, hogy az ilyen változtatások sértik az elkövető(k) nek a joggal kapcsolatos várakozásait. Az előbbi esetben a jogszerű és a jogellenes magatartás közötti választás lehetetlenül el, mivel az elkövető nem tudhatja, hogy mi jogellenes és mi nem. Az utóbbi esetben az elkövető tisztában lehet azzal, hogy cselekedete jogellenes, pusztán azok a várakozásai sérülnek, hogy meddig vonható felelősségre jogellenes magatartásának következményeként. Noha amellett is lehet érveket felhozni, hogy ez a várakozás védelemre érdemes, az aligha védhető álláspont, hogy a két esetben ugyanolyan súlyú érvekre lenne szükség.

Amint azt már említettük, a jelen határozatban az AB a formális jogbiztonságot állítja szembe a szubjektív igazságossággal. Ez a szembeállítás azt sugallja, hogy a jogbiztonságot azért kell előnyben részesíteni az igazságossággal szemben, mert formális, következképpen objektív, míg az igazságosság pusztán szubjektív. Látnunk kell azonban, hogy a jogbiztonságnak az az értelmezése, amelyet az AB adott, maga is vitatható, vagyis bizonyos értelemben szubjektív. A jogbiztonságnak ezzel a koncepciójával pedig nem egyszerűen az igazságosság egy szubjektív felfogása

<sup>20</sup> Súlyom László cseh, lengyel és német példákra hivatkozik: SÓLYOM (16. lj.) 699. A kérdéshez lásd még VARGA Csaba (szerk.): *Igazságtétel jogállamban. Német és cseh dokumentumok* [ford. Udvaros Judit, Bába István] (Budapest: Windsor Klub 1995); Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Dordrecht: Springer 2005) 223–263.

<sup>21</sup> Sőt, egyes olvasatok szerint a jogállamiságnak épp része, hogy a korábbi diktatúrákban a büntetést a diktatúra eszközeivel elkerülő személyeket az új rezsimben felelősségre vonjuk. Dél-amerikai példán érzékeltetve lásd Charles SAMPFORD: *Retrospectivity and the Rule of Law* (Oxford e. a.: Oxford University Press 2006) 250., 253., 261.

<sup>22</sup> A tilalom és feltételének fogalmi elkülönítéséhez (vagyis a *nullum crimen/nulla poena* elkülönítendő az elévülés korlátozásától) lásd HOLLÁN Miklós kritikáját: HOLLÁN e. a. (18. lj.) msz. 289.

állt szemben, hanem az igazságosságnak az az ugyancsak vitatható, és ennyiben valóban szubjektív felfogása, amelyet mindazonáltal a demokratikus döntéshozatal tüntetett ki.<sup>23</sup> A jogbiztonság formalitása nem „objektívabb”, hanem csupán eltérő értékeket véd. Vagy másként megfogalmazva: a jogállamiság valamely konkrét fogalmának elfogadása (az igen tág fogalmi kereteket adó, az állami önkényt tagadó jellegét leszámítva) mindig egy konkrét történelmi helyzetre való tudatos reflexió és mérlegelés eredménye, annak válasz-karaktere van.<sup>24</sup>

#### 5.4. DOGMATIKAI MAXIMALIZMUS

A határozat explicit módon is jelzi, hogy nem csupán a konkrét esetet kívánja megoldani, hanem fogalmi rendszert kíván építeni és részletes mércéket felállítani a jövő törvényhozójának is: „Az Alkotmánybíróság a törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági problémákat külön-külön, és attól függetlenül vizsgálta, hogy az egyik kérdésben való állásfoglalás esetleg a másik megválaszolását feleslegessé teszi, vagy feltevését egyenesen kizárja.” (ABH 1992, 77, 87.). Ezen felül az érvelésben több helyen is fogalmi szükségszerűségként láttatja a saját értékválasztásait. Ezek mind olyan érvelési stílusjegyek, amelyek a német Szövetségi Alkotmánybíróságra is jellemzőek voltak akkor is és jellemzőek azóta is. A magyar jogi (különösen alkotmányjogi) kultúrában ez az érvelési stílus radikális változást jelentett, amelyet leginkább „aktivizmus”-ként kritizáltak a korabeli vitákban.<sup>25</sup>

### 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Zétényi Zsolt és mások 1992 szeptemberében hasonló igazságtételi céllal újabb törvénytervezetet nyújtottak be. Az Országgyűlés 1993. február 16-án ezt elfogadta, de Göncz Árpád köztársasági elnök ezúttal is előzetes alkotmányossági vizsgálatot kezdeményezett, majd az Alkotmánybíróság 1993. június 30-án azt ismét alkotmányellenesnek találta.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Ebből származik az az AB döntésével szembeni kritika, amely szerint a bíróság a rendszerváltás feltételeinek formálását így kivette a törvényhozás kezéből azáltal, hogy a saját vitatható jogállamiság-értelmezésével felülírta a törvényhozónak a jogállamiság és az igazságosság egyensúlyára vonatkozó másfajta értékítéletét. Lásd SADURSKI (20. l.) 256.

<sup>24</sup> Lásd részletesebben JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE 2016) 121–144.

<sup>25</sup> Ezekhez a vitákhoz lásd GYÖRFI Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere. Értekezés a magyar alkotmánybíráskodás első tíz évéről* (Budapest: Indok 2001) további hivatkozásokkal. A német aktivista gyakorlat kritikájához lásd Matthias JESTAEDT – Olivser LEPSIUS – Christoph MÖLLERS – Christoph SCHÖNBERGER: *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht* (Frankfurt aM: Suhrkamp 2011).

<sup>26</sup> Lásd részletesen a jelen kötetben az 53/1993. (VI. 30.) AB határozat elemzését.

Ugyancsak a határozat utóéletéhez tartozik, hogy a 2011-ben elfogadott új alkotmány (Alaptörvény) preambuluma explicit módon tartalmazza: „Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését.” Az U) cikk pedig részletes rendelkezésekben szól az elévülhetetlenségről a kérdéses bűncselekményekben, alkotmányos szinten tagadva a Zétényi–Takács-féle elévülési törvény határozat átmeneti igazságszolgáltatásra vonatkozó főbb téziseit.<sup>27</sup>

Végül a határozat utóéletének utolsó fejezete az, hogy a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt Gulyás Gergely (Fidesz) képviselő a nemzetközi jogra hivatkozó, az 1956-os forradalom utáni megtorlások irányítóinak és az akkori igazságszolgáltatás egyes szereplőinek a büntethetőségét célzó törvényjavaslatot nyújtott be, amelyet 2011. évi CCX. törvény az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről címmel fogadott el az Országgyűlés („lex Biszku”).

## 7. IRODALOM

BRAGYOVA András: „Az igazságtétel legalitása” in LAMM Vanda – BRAGYOVA András (szerk.): *Visszamenőleges igazságszolgáltatás* (Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1992) 69–91.

HOLLÁN Miklós – LŐRIK József – OSZTOVITS András – VARGA István – VÉGVÁRI Réka: „57. § – Birósági eljárási garanciák” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég<sup>2</sup>2009) 2001–2126.

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).

ZÉTÉNYI Zsolt: „Néhány őszinte szó az igazságtételről, avagy megtettünk-e mindent, ami tőlünk tellett?” *Hitel* 2017/December. 36–65.

<sup>27</sup> A mai U) cikk korábban az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiben (egy külön jogi aktusban) volt található, és az Alaptörvény negyedik módosításával került mai helyére. A kérdéshez lásd még jelen kötetben a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat elemzését.



**30/1992. (V. 26.) AB HATÁROZAT  
– GYŰLŐLETBESZÉD**

**Sérti a véleménynyilvánítás szabadságát az olyan büntetőjogi tényállás, amely a köznyugalom elvont védelme érdekében büntetőjogi szankcióval fenyegeti a magatartást, amely a köznyugalom magas szintű megzavarásával közvetlen és nyilvánvaló veszélyt nem idéz elő, és így nem jár az egyéni alapjogok sérelmének a veszélyével.**

Az AB ebben a határozatban foglalkozott először átfogó módon a véleménynyilvánítás korlátainak értelmezésével, megfogalmazva az emberi méltósághoz való jog és a véleménynyilvánításhoz való jog kapcsolatát, valamint kidolgozva azt a mérce-t, amely az egyes esetekben a jogi norma alkotmányosságának az elbírálásához szükséges. A határozat megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága mint kommunikációs anyajog kiemelt védelmet élvez.

**1. ELŐZMÉNYEK**

Az AB büntetőjogi előzményeket áttekintő összefoglalója szerint a gyűlöletbeszéd szabályozásának története során sokszor módosultak a büntetőjogban a védett jogi tárgyak és az elkövetési magatartások is (ABH 1992, 167–170.).<sup>1</sup> Eközben a szabályozási igény, a büntetendővé nyilvánítás célja állandó volt. A szabályozás feladata az, hogy kijelölje a véleménynyilvánítás, ezen belül konkrétan a szólás szabadságának határait, meghatározza a büntetőjogilag tilalmazott magatartások körét és azt, hol húzódik a szólás határa.

A magyar büntetőtörvénykönyvről szóló 1878. évi V törvénycikk, azaz a Cseme-gi-kódex vonatkozó szabálya szerint büntetendő az, aki „valamely gyülekezeten nyilvánosan, szóval, vagy ki nyomtatvány, irat, képes ábrázolás terjesztése vagy közszemlére kiállítása által valamely osztályt, nemzetiséget vagy felekezetet

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

<sup>1</sup> A büntetőjogi szabályozási előzmények lényegretörő összefoglalását a gyűlöletbeszéd határozat elvégzi, jelen cím annak rövidített, szó szerinti ismertetése.

gyűlöletre a másik ellen izgat” [172. § (2) bekezdés]. Az állam és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk a 8. §-ában vétség miatt rendelte büntetni azt, aki a magyar állam vagy a magyar nemzet ellen meggyalázó kifejezést használ vagy ily cselekményt követ el. A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvénycikk – a Csemege-kódex rendelkezése helyébe – a demokratikus államrendre és a demokratikus köztársaságra hivatkozva az állampolgári szabadság és jogegyenlőség elleni lázítás és izgatás tényállásait iktatta be.

Előzményként említhető továbbá, hogy a büntetőtörvények egyes fogycatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvénycikk a demokratikus államrend és demokratikus köztársaság elleni rágalmozást kiegészítette a nemzeti, nemzetiségi és felekezeti érzület büntetőjogi védelmével. A „Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítás” (BHÖ) 1952-ben az 1946. évi VII. és az 1948. évi XLVIII. törvénycikkben megfogalmazott tényállásokat az állam belső biztonsága elleni bűncselekmények között lényegében változatlan szöveggel tartalmazta.

A pártállami időszakban a Büntető Törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvényben új bűncselekményként jelent meg a közbiztonság és közrend elleni cselekmények között a „közösség megsértése”. Az 1978. évi IV. törvényben – a gyűlöletbeszéd határozat elbírálásakor is hatályos Büntető Törvénykönyvben (Btk.) – megszületett az a megoldás, amely szerint a Btk. eredeti 148. §-ában szabályozott „izgatás” célzatos bűncselekménnyé vált, azaz a bűnösség megállapításához többé már nem volt elegendő, hogy az elkövető csupán tudatában legyen: cselekménye alkalmas a tényállásban szereplő jogi tárgyak elleni gyűlölet felkeltésére, hanem szükséges volt, hogy szándéka kifejezetten erre irányuljon, ezt kívánja, ennek érdekében cselekedjék.

Aki esetében a gyűlölet keltésére irányuló célzat nem volt megállapítható, az ugyanazon magatartásért a köznyugalom elleni bűncselekmények között elhelyezett közösség megsértése [eredeti 269. § (1) bekezdés] miatt volt büntetendő. A közösség megsértését valósította meg továbbá az, aki mások előtt a magyar nemzetet, továbbá – nemzetiségük, felekezetük, fajuk vagy szocialista meggyőződésük miatt – csoportokat vagy személyeket sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt, avagy egyéb ilyen cselekményt követett el [eredeti 269. § (2) bekezdés]. Ezek a rendelkezések az elsők között voltak a rendszerváltás idején, amelyeket a jogalkotó módosított, mert politikai jellegű bűncselekménynek számított.

Az 1989. évi XXV. törvény az állam elleni bűncselekmények közül kiemelte az izgatást és a köznyugalom elleni bűncselekmények között a „közösség elleni izgatás” új tényállását fogalmazta meg. A Btk. új 269. §-a szerint: „(1) Aki nagy nyilvánosság előtt a) a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség, b) valamely nép, felekezet vagy faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet

vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javítónevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

A demokratikus rendszerváltás maga, illetve azok a határozatok, amelyek az alkotmányos büntetőjog előzményeinek tekinthetők, szintén fontos előzményei a határozatnak. A 11/1992 (III. 5.) AB határozat [lásd még kötetünkben a Zétényi–Takács-féle elévülés törvény határozatot] kimondta, hogy demokratikus jogállam jött létre Magyarországon, amelyben kiemelt szerepet kap a közéleti kérdések megvitathatósága, a véleménynyilvánítás, a nyilvánosság, és ennek a keretei között fogalmazza meg az állam a büntetőjogi igényét (ABH 1992, 77.).

A gyűlöletbeszéd szabályozását illetően a nemzetközi jog az elvek, elvárások, irányok körvonalazására törekszik, ám nem ad fogódzót annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy a törvényhozó hogyan alkossa meg a pontos büntetőjogi szabályozást. Az egyes államok szabályozása ezért igencsak eltérő.

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi ENSZ-egyezmény a részes államok felé közvetített elvárásként azt fogalmazza meg, hogy fel kell lépni a faji gyűlölet terjesztése ellen. A „pozitív intézkedés” kifejezést használva a nemzetközi szerződés szabad utat enged abban a tekintetben, hogy milyen eszközöket választ a jogalkotó a szóban forgó magatartások szankcionálására.<sup>2</sup>

A faji megkülönböztetés minden fajtájának tilalmára felügyelő bizottság, a CERD a faji felsőbbrendűség vagy gyűlölet terjesztésének büntetendőségét hangsúlyozza. Emlékeztet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 20. cikkére, és kiemeli azt, hogy a nemzeti, faji, vallási gyűlölet védelmezését, mint ami diszkriminációra, ellenségeskedésre vagy erőszakra vezet, törvény által is tiltani kell. Ebben az érvelésben keverednek a büntetőjogi szabályozási igények az általános elvekkel, miszerint törvényt kell alkotni azoknak a magatartásoknak a szabályozására is, amelyek nem jelentenek konkrét rasszista tetteket. Nyitva marad azonban itt is az a kérdés, hogy milyen törvényeket hozzon a jogalkotó.<sup>3</sup>

A köznyugalom sérelmének megállapítása mellett azonban – bár nem egyértelmű, hogy milyen mértékben –, a nemzetközi jogi szabályok, köztük kiemelt jelentőséggel az Emberi Jogok Európai Egyezménye véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 10. cikkének értelmezési gyakorlata<sup>4</sup> – is megkövetelik, hogy bekövet-

<sup>2</sup> 4. cikke szerint „[a] részes államok elítélnék minden olyan propagandát és minden olyan szervezetet, amely egy bizonyos fajnak vagy egy bizonyos színű vagy etnikai származású személyek csoportjának felsőbbrendűségét hirdető eszméken vagy elméleteken alapszik vagy a faji gyűlöletet és megkülönböztetést valamilyen formában igazolni vagy előmozdítani igyekszik, és vállalják, hogy az ilyen megkülönböztetésre irányuló minden izgatás vagy eljárás gyökeres kiirtására haladéktalanul pozitív intézkedéseket hoznak”. Kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet.

<sup>3</sup> A CERD az említett 1965-ös ENSZ-egyezmény 4. cikkének értelmezéséről készített XV. általános ajánlásának 3. §-ában rendelkezik a kérdéstről.

<sup>4</sup> Összefoglalóan lásd Dominika BYCHAWSKA-SINIARSKA: *A véleménynyilvánítás szabadságának védelme az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján – Kézikönyv jogászok számára* (Európa Tanács 2018) 22–25.



kezzen az alanyi jogok közvetlen vagy közvetett veszélyeztetése vagy megsértése. A közösség elleni uszítás azonban egyik olvasatban sem eredménybűncselekmény.<sup>5</sup>

### 3. AZ INDÍTVÁNY

Az indítványozók – köztük a Pesti Központi Kerületi Bíróság (PKKB) bírāja – absztrakt utólagos normakontroll eljárás és bírói kezdeményezés keretében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján a Btk.-nak az 1989. évi XXV. törvény 15. §-ával megállapított 269. §-át támadta, mert az álláspontja szerint ellentétes az Alkotmány 61. §-ában foglalt véleménynyilvánítás és sajtó szabadságával.

A bírói kezdeményezés körében az indítványozó bíró úgy fogalmazott, hogy a támadott rendelkezés ellentmondani látszik az Alkotmány 61. §-a mellett az alapjogkorlátozás terjedelmére vonatkozó 8. § (1), (2) és (4) bekezdésének, egy másik indítványozó szerint pedig mindemellett a gondolat szabadsága és a menedékhez való jog is sérül. A rendelkezés két tényállást foglalt magában, amelyeknek az alkotmányosságát az AB külön-külön bírálta el.

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

Az AB kimondta, hogy az uszítás tényállása, a Btk. 269. § (1) §-a nem alkotmányellenes, mert közvetlen és jelenvaló veszélyt okoz az a magatartás, amelyet büntetni rendel. A Btk. 269. § (2) bekezdés szabályozott izgatás tényállása ezzel szemben alkotmányellenes, mert a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét csak elvontan védi. Az AB ezért a Btk. 269. § (1) bekezdésében foglalt szabályokra vonatkozó indítványt elutasította, míg megsemmisítést mondott ki a 269. § (2) bekezdésére vonatkozóan. Elrendelte, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásokat vizsgálják felül, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól.

<sup>5</sup> Az alfejezet bővebb tartalommal olvasható GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: „Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról” *Fundamentum* 2013/3. 21–37.; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: „Nemzetközi jogi standardok és magyar kísérletek a gyűlöletbeszéd büntetőjogon túli szabályozására” *Föld-rész* 2009/3–4. 135–146.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A demokratikus jogállamban az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése nem ellentétes az egyenlő emberi méltóságra, a diszkrimináció tilalmára, a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos értékekkel [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].**

Az AB legelőször megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a gondolat külső megjelenése a társadalmi térben, ezért a gondolatból fakadó vélemény nem azonos a véleménynyilvánítással, azaz annak manifesztációjával. Ezt követően az AB azt vizsgálta, hogy a büntető tényállás legitím jogalkotói célt szolgál-e. Az AB megállapította a történeti és a nemzetközi kitekintést követően, hogy az egyes társadalmi csoportokat és ezen keresztül személyeket érő olyan fokú jogsérelem megakadályozása, amely erőszakhoz vagy diszkriminációhoz vezethet, legitím indoka a korlátozásnak.

Az AB szerint három dolog is indokolja a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának a szükségességét: az egyik az alkotmányos alapértékek védelme, a másik az egyes társadalmi csoportok ellen irányuló gyűlöletkeltés visszaszorítása, amely súlyos történelmi tapasztalatok szerint elvezethet az egyéni jogok sérelméig, illetve harmadikként az állam nemzetközi kötelezettségvállalása.<sup>6</sup> Az AB hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 54. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog érvényesülése a véleménynyilvánítás szabadságának a korlátja lehet, mert a demokratikus társadalmi rendet védő alkotmányos szabályozás megkívánja a különbözőséghez való jog biztosítását, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást. Az AB álláspontját összegezve: a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltésnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségszerűvé és indokoltá teszi (ABH 1992, 167.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok olyan anyajoga, amely bár nem korlátozhatatlan, mint az élethez és emberi méltósághoz való jog, de kiemelt jelentőséget kap az alapjogvédelem rendszerében [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].**

<sup>6</sup> A határozat lényegre törő összefoglalását, amelyet alapul vettem, lásd „30/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 167” in HALMAI Gábor (szerk.): *Alkotmánybírói eseti jog* (Budapest: Complex 2007) 138–155.

Az AB szerint minden alkotmányos rendszerben fontos kérdés, hogyan lehet az alapjogi rendszerben a prioritásokat meghatározni. Mivel a plurális, demokratikus társadalom alapelvei közé tartozik, kiemelt jelentőséget kap a véleménynyilvánítás szabadsága és azon belül is a szólásszabadság. Ennek a jognak kitüntetett szerepe van, az AB megfogalmazása szerint „tulajdonképpen »anyajoga«” több más szabadságjognak, az úgynevezett kommunikációs alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság, továbbá a közérdekű információkhoz való jog.

Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és a vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is. Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és a politikai folyamatokban, amely nélkül – ahogy a történelem bizonyította – nincs egészséges társadalom. „Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” (ABH 1992, 167, 171.).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A gyűlöletbeszéd szabályozása körében a büntetőjogi szabályozás ultima ratio, a jogrendszer szankciós sarokköve, büntetőjogi szabályozás tehát csak abban az esetben lehetséges egy magatartás tiltása érdekében, ha az az elérni kívánt cél másként nem valósítható meg, és a korlátozás szükséges és arányos. A köznyugalom valamilyen elvont veszélyeztetése nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi szankcióval alkotmányosan korlátozni lehessen [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].**

Az AB kifejtette, hogy a büntetőjogi szabályozás csak akkor alkalmazható, ha más, például közigazgatási jogi vagy polgári jogi szabályozási lehetőség nem áll rendelkezésre. Az alkotmányos büntetőjog követelménye azt jelenti, hogy a jogalkotó nem járhat el önkényesen. Az indokolás szerint, ha a megsértett jog és erkölcsi rend olyan súlyos szankcióért kiált, amely más jogágak felelősségi rendszerében nincs jelen, akkor nyílik lehetőség a büntetőjogi norma kialakítására. Szigorú mércét kell alkalmazni. A Btk. 269. §-ában foglalt gyűlöletre uszítás olyan komoly fenyegetést jelent a védett jogi tárgy, a köznyugalom számára, amely elvezet a támadott csoporthoz tartozók egyéni jogainak a sérelméhez, és ez a cselekménynek olyan különös súlyt ad, hogy annak korlátozása szükséges és arányos. Az indokolás egyrészt hangsúlyozza, hogy bizonyos mérték fölött az ilyen magatartás már közvetlen és nyilvánvaló veszélyt okoz (*clear and present danger*), tehát a köznyugalomra veszélyesebb, mint esetleg más magatartások, de emellett azt is hangsúlyozza, hogy ez nem csak

fokozati kérdés, mert döntő érv, hogy a gyűlöletre uszítás már igen magas alkotmányos védelmet élvező alanyi jogokat veszélyeztet.

Az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi szankciórendszert az AB szerint csak feltétlenül szükséges esetekben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, csak abban az esetben, ha az Alkotmány vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megővése más módon nem lehetséges.<sup>7</sup> A büntetőjog tehát a gyűlöletbeszéd esetében nem a politikai kultúra formálására és a közvélemény formálására alkalmas eszköz, mert ez paternalista hozzáállás volna – mondja az AB (ABH 1992, 167, 180.).

A gyalázkodás tényállás azért alkotmányellenes, mert ott nem tényállási elem annak a köznyugalom súlyos megzavarására alkalmas volta. A közrendet, köznyugalmat, a társadalmi békét ez a tényállás tehát csak elvontan védi. Nem jár azzal ez a tényállás, hogy egyéni jogok várhatóan sérüljenek, ezért a büntetőjogi szabályozás indokolatlan, tekintettel annak *ultima ratio* jellegére.

Az AB megállapította, hogy a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie akkor, ha a vélemény más jogot sért vagy veszélyeztet olyan mértékben, hogy a vélemény visszaszorítása szükséges egy demokratikus társadalomban. Ez egy külső korlát.

A Btk. 269. (2) bekezdése azonban nem állít ilyen külső korlátot, hanem a vélemény értéktartalma alapján minősít és ez csak feltételezhetően sérti a köznyugalmat, ezért ez a tényállás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, így alkotmányellenes (ABH 1992, 167, 180.).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].**

A tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás az, amit az államnak lehetővé kell tennie. A véleménynyilvánítás szabadsága a szabad kommunikációt biztosítja, és bizonyos tartalmakat véd. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és rossznak, kellemesnek és kellemetlennek, különösen azért, mert a vélemény minősítése is maga egy értelmezési termék, a folyamat eredménye.<sup>8</sup> A véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. A közvélemény az AB szerint a saját törvényei szerint alakul ki, és a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni vélemény az, ami ezt a társadalmi folyamatot biztosítja. A Btk. 269. §-ával kapcsolatban probléma, hogy az a közlést az értéktartalmára tekintettel korlátozza, a köznyugalom sérelme csak feltételezés, statisztikai valószínűség.

<sup>7</sup> HALMAI (6. lj.).

<sup>8</sup> HALMAI (6. lj.).

A véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket az AB szerint megszorítóan kell értelmezni, mert a véleménynyilvánítás szabadságának csak kevés más joggal szemben kell engednie, mivel az a közvéleményt mint alapvető politikai intézményt garantálja.

A köznyugalom az AB szerint nem független a véleménynyilvánítás szabadságától, mert plurális társadalomban, ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, ott a közvélemény toleráns lesz, míg zárt társadalmakban nagyobb kedvezőtlen hatása lehet egy-egy szokatlan hangnak (ABH 1992, 167, 180.).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS<sup>9</sup>

### 5.1. A GYŰLÖLETBESZÉD BÜNTETHETŐ

A gyűlöletbeszéd szabályozásának alkotmányossági vizsgálatánál a legelső kérdés az, hogy meggyőző-e az AB érvelése, amely szerint legitim szabályozási cél lehet az, hogy a jogalkotó büntetőjogi eszközökkel szankcionálja a gyűlöletbeszéd egyes formáit. A vitában felmerülő érveket – úgy érzeltem – a magyar szakirodalom<sup>10</sup> és publicisztika<sup>11</sup> sem képzeli el másként, mint több neves külföldi szerző, köztük Robert Post,<sup>12</sup> Ronald Dworkin,<sup>13</sup> Edwin Baker<sup>14</sup> és vagy éppen Jeremy Waldron.<sup>15</sup> Mind a külföldi, mind a magyar szakirodalom igen sokat foglalkozott a gyűlöletbeszéd szankcionálási kereteinek elméleti problémáival, jelen írásban e vitát nem ismertetem.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> A jogdogmatikai értékelés épít korábbi írásomra, azt néhány helyen szövegszerűen idézi: GÁRDOS-OROSZ 2013 (5. lj.) 21–37.

<sup>10</sup> Összefoglaló jelleggel – sok más építő tanulmány mellett, amelyek felsorolására a vonatkozó irodalom bősége miatt itt nem volna hely – lásd SAJÓ András: *A szólásszabadság kézikönyve* (Budapest: KJK 2005), illetve a legfrissebb irodalmak közül kiemelem TÓTH Gábor Attila: „A szólástilalom közvetlen veszélye” in KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve: tanulmánykötet* (Pécs: PAMA 2009) 203–217.; KOLTAY András: „A gyűlöletbeszéd szabályozásának elméleti szempontjai” *Iustum, Aequum, Salutare* 2011/3. 111–124.

<sup>11</sup> Lásd például emberi jogászok és alkotmányjogászok cikkeit a *Magyar Narancsban*: <https://bit.ly/2XaxFOM>

<sup>12</sup> ROBERT POST: „A progressive perspective on freedom of speech” in JACK M. BALKIN – REVA B. SIEGEL (eds.): *The Constitution in 2020* (New York, NY: Oxford University Press 2009) 179–186.; ROBERT POST: „Hate Speech” in IVAN HARE – JAMES WEINSTEIN (eds.): *Extreme Speech and democracy* (Oxford: Oxford University Press 2009) 123–138.

<sup>13</sup> RONALD DWORKIN: „Reply to Jeremy Waldron” in MICHAEL HERZ – PÉTER MOLNÁR (szerk.): *Content and context of hate speech. Rethinking Regulation and Responses* (Cambridge: Cambridge University Press 2012) 341–345.

<sup>14</sup> Magyarul is olvasható az álláspontja: EDWIN BAKER: „Gyűlöletbeszéd” [ford. KRISZ DÁVID] *Fundamentum* 2008/2. 5–18.

<sup>15</sup> JEREMY WALDRON: *The harm in hate speech* (Cambridge, MA: Harvard University Press 2012).

<sup>16</sup> Ezt a vitát már jól körüljárta a *Fundamentum* is a 2008/2. tematikus számában, illetve HANÁK András kiválóan értékelte „Szent Szólásszabadság” címmel szintén itt megjelent tanulmányában a polgári jogi szabályozási kísérleteket is. HANÁK András: „Szent Szólásszabadság” *Fundamentum* 2009/2. 49–68.

Annyi biztosan megállapítható, hogy elméletileg lehet legitim, hogy jogi szankciók kilátásba helyezésével szorítsa háttérbe az állam az összefoglaló néven gyűlöletbeszédnek nevezett magatartásokat, ha ez a gyűlöletbeszéd elér egy – a különböző jogrendszerekben különbözőképpen meghatározott – szintet, minőséget. Mind a formális/eljárási, mind azon keresztül a materiális/anyagi javakat és a boldogulást segítő társadalmi egyenlőség felé haladás célját jól szolgálhatja egy olyan jogszabály, amely számonkérhetővé teszi a magatartást, amely a csoport tagjainak azt a közös tulajdonságát támadja, amely a csoporthoz tartozás alapját képezően az ember személyiségének lényegi vonása (pl. vallási meggyőződés vagy nemzeti-etnikai hovatartozás). Szankcióval sújtja, ha a beszélő – általában racionálisan is értékelhető előítélettől vagy éppen indulati gyűlölettől vezérelve<sup>17</sup> – a társadalom faji, etnikai, vallási, nemi csoportjairól, áttételesen vagy közvetlenül azok egyes tagjairól a csoporthoz tartozásukra tekintettel mond olyan véleményt, amely sérti a csoport tagjait és gyűlöletet kelthet a társadalomban a csoporttal és a csoporthoz tartozó egyénekkel szemben.<sup>18</sup>

Mindezek alapján meggyőző az AB azon álláspontja az egyenlőség és az AB által is megjelölt, az Alkotmány 54. §-ában szabályozott egyenlő emberi méltósághoz való jog érvényesítése érdekében, amely bizonyos magatartások büntethetőségét alapvetően elfogadja, legitim jogalkotói célnak tekinti a történelmi múlt tanulságaira is utalva, és a társadalom egyes csoportjainak békés együttélését szolgálva. Mindezek érdekében szükségesnek látszik bizonyos magatartások korlátozása, és egyes magatartások akár büntetőjogi szankcionálása.

## **5.2. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS SZABADSÁGA KIEMELT FONTOSSÁGÚ JOG AZ ALAPJOGI RENDSZERBEN**

Az AB gyűlöletbeszéd határozatában foglaltak szerint, amely több eltéréssel és árnyalással egyes lényegi pontokat tekintve sokáig mértékadó volt,<sup>19</sup> a sértő kifejezés is élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét, ezért korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha kimutatható, hogy a közlés alanyi jogokat is veszé-

<sup>17</sup> Itt szeretnék csatlakozni a Török Bernát és Koltay András között folyó vitához azzal, hogy egyetértve Koltayval álláspontom szerint sem korlátozható a gyűlöletbeszéd az indulati megnyilvánulásokra, attól, hogy a beszéd/magatartás észérvekkel próbál hatni, a racionalitásból következően még nem zárható ki a szankcionált magatartások köréből. Török Bernát: „A gyűlöletbeszéd tilalmának médiajogi mércéi” *Jogtudományi Közöny* 2013/2. 59–72.; KOLTAY András: „A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: a »gyűlöltre uszítás« alkotmányos mércéjének azonosítása felé” *Allam- és Jogtudomány* 2013/1–2. 91–123.

<sup>18</sup> HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 462. Lásd még: HALMAI Gábor: *Kommunikációs jogok* (Budapest: Új Mandátum 2002) 114.

<sup>19</sup> A gyűlöletbeszéd büntetőjogi szabályozhatóságáról szóló AB határozatok részletes áttekintését és azok tartalmi változásainak legújabb elemzését lásd KOLTAY (16. lj.).

lyeztet, és a korlátozás szükséges és arányos az elérni kívánt céllal, végső soron az emberi méltósághoz való jog megóvásával.<sup>20</sup>

Nem büntethető azonban mások becsmérése, megalázása, illetve annak állítása, hogy a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás alapján valamely személy vagy a személyek egy csoportja alsóbb- vagy felsőbbrendű. Nem büntethető a törvényben megjelölt közösségek ellen, nagy nyilvánosság előtt sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata vagy a közösségek ellen gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény elkövetése; a közösségek elleni gyűlöletre izgatás, illetve még az erőszakos cselekmény elkövetésére való felhívás sem, amennyiben ez nem éri el azt a mértéket, amikor a büntetőjog eszközei már alkalmazhatóvá válnak.

Ennek kapcsán fogalmazódott meg a gyűlöletbeszéd határozatban az a tétel, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga és így annak kevés más joggal szemben kell meghajolnia. Ezt követően az AB gyakorlata során visszahivatkozott erre a tételre, és gyakorlata során kiindulópontnak tekintette annak ellenére, hogy maga az Alkotmány nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely alapján bármiféle hierarchia állt volna fenn az alapjogi rendszerben. A német alkotmánybírószági gyakorlatból ismert *Objektive Wertordnung*, tehát objektív alkotmányos értékrend a magyar Alkotmány szövegében ekkor nem volt jelen, de a gyűlöletbeszéd határozat – anélkül, hogy erre hivatkozott volt – mégis egyfajta hierarchiát állított fel, anélkül, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog abszolút értéke után felsorakozott volna a véleménynyilvánítás joga. Az AB, amikor e jog kettős legitimitációjáról beszélt – az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) megközelítését magáévá téve, erősnek állította be a jogot azért, mert a demokratikus államszervezés alapfeltétele a jog biztosítása, érvényesülése, és azért is, mert a személyiség szabad kibontakoztatásának alapvető feltétele.

Az AB azzal, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt jelentősége mellett érvelt mind demokratikus, mind autonómia-védelmi szempontból igyekezett alátámasztani azt az explicit következtetését, miszerint e jog erősebb más jogoknál, és az egyes alapjogok mérlegelésénél előkelőbb pozícióból indul, mint esetleg más alapvető jogok. Az AB ezen korszakát alapjogvédelmi szempontból aktivistának tartja szakirodalom, amely minősítéshez ez a döntés is hozzájárul, hiszen az AB az egyedi vizsgálattól függetlenül, absztrakt módon határozott meg súlyokat az alapjogi rendszerben, a véleménynyilvánítás szabadságát különös súlyú anyajogként definiálva.

<sup>20</sup> Továbbá 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303.; 95/2008. (VII. 16.) AB határozat, ABH 2008, 782.



### 5.3. A BÜNTETŐJOG ULTIMA RATIO, KÖZNYUGALOM ELVONT VESZÉLYEZTETÉSE NEM LEHET BÜNTETŐJOGI SZANKCIÓ LEGITIM INDOKA

A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben a gyűlöletbeszéd szabályozása esetén is az *ultima ratio*. Az AB szerint a jogi és erkölcsi normák fenntartása a büntetőjogi szankció feladata akkor, amikor más jogágak szankciói nem alkalmasak a magatartástól való elrettentésre. Léteznek más eszközök is a szólásszabadságot szűkebb körben és kevésbé radikális eszközökkel korlátozó, mégis hatékony eszközök a személyiségvédelemre, hogy azt későbbi AB határozatok is gyakran hangsúlyozzák.<sup>21</sup> Az AB álláspontja ezen a ponton is elfogadható ezen a ponton. A határozat dogmatikailag rendkívül jelentős eleme annak kimondása, hogy az alkotmányos büntetőjog *ultima ratio* tétele fokozottan megszorító jogalkotást vár el a jogalkotótól, és fokozottan megszorító értelmezést a jogalkotótól akkor, ha a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó normáról van szó. Ahogy azt a továbbiakban bemutatjuk a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok olyan anyajoga, amely bár nem korlátozhatatlan, mint az emberi méltósághoz való jog (ahogy a gyűlöletbeszéd határozatban fogalmaz az AB), de kiemelt jelentőséget kap az alapjogvédelem rendszerében.

A gyűlöletbeszéd határozat indokolása törekszik arra, hogy a bűncselekményben egyaránt védett jogi tárgyként szereplő köznyugalom és ehhez képest az egyéni jogok sérelmének bekövetkeztét vagy ennek lehetőségét egymástól elvlassza.<sup>22</sup> A határozat tehát nem mondja ki egyértelműen, hogy köznyugalom megzavarásáról csak akkor beszélhetünk, ha egyéni jogok sérelme vagy legalább a reális veszélyeztetése fennáll. Mégis a határozat ezt az értelmezést sugallja. Az indokolás logikája arra épül, hogy a köznyugalom nem olyan konkrét jog vagy érdek, amely általában véve indoka lehet a szólásszabadság korlátozásának. A köznyugalom elvont veszélyeztetése, amely a megsemmisített tényállásban szerepel, alkotmányellenes minősítést kapott. Az AB azt mondja, hogy a köznyugalom megzavarásának intenzitása el kell érje a közvetlen és nyilvánvaló veszély (*clear and present danger*) mértékét, de azt nem mondja ki, hogy ez a mérték az egyéni jogok sérelmének relációjában pontosan mit jelent. Megítélésem szerint ez azt jelenti mégis, hogy a köznyugalom védelme önmagában csak akkor lenne alkotmányos alapja a szólásszabadság korlátozásának, ha azt úgy értjük, hogy feltétlenül együtt jár az egyéni jogok veszélybe kerülésével.

Mi több, a gyűlöletbeszéd határozatban az AB elismeri a közösségek jogait is, így a bűncselekmény megvalósulásának feltétele az egyének vagy a közösségek jogainak a veszélybe kerülése mint a köznyugalom megzavarása. Nyitott kérdés marad ugyanakkor e veszély mibenléte és a büntethetőséghez szükséges mértéke.<sup>23</sup> A „községek jogai” kifejezés megjelenése, ahogy a határozat utóélete is rész-

<sup>21</sup> ABH 2004, 303, 319.

<sup>22</sup> HALMAI – TÓTH (17. l.) 436.

<sup>23</sup> KOLTAY András: „A rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányosságáról” *In Medias Res* 2020/2. 322–338.

ben bemutatásra kerül, az a későbbi véleménynyilvánítással foglalkozó határozatok egyik sarokpontja lesz. A közösségek méltóságának az említése további értelmezési kérdéseket vet fel, amelyeket ez a határozat még nem rendez. A német alkotmánybíróági gyakorlatból ismert átsugárzási doktrína szerint ugyanis a közösségek méltósága csak úgy értelmezhető, ha a közösséget ért sérelem képes átsugározni az egyénre, azaz végső soron egyéni jogsérelem okozni a közösséghez tartozás okán.<sup>24</sup>

A büntetőjogi tárgyú alkotmánybíróági döntések mind kiemelik, hogy a büntetőjogilag védett tárgy elsődlegesen a köznyugalom, amely mögött a közösségeknek és végső soron a közösséget alkotó egyéneknek az emberi méltósághoz való joga áll. A köznyugalom sérelmének megállapítása mellett azonban – nem egyértelmű, hogy milyen mértékben –, de a büntetőjogi tényállásnak meg kell követelnie, hogy bekövetkezzen az alanyi jogok közvetlen vagy közvetett veszélyeztetése vagy megsértése. Az Alkotmánybíróáságnak ez utóbbi követelményre vonatkozóan változatos a gyakorlata.<sup>25</sup> Ami nyilvánvaló, hogy a közösség elleni uszítás nem eredménybűncselekmény.

Megállapítható tehát az, hogy a határozatában az AB összemossa a köznyugalom sérelmének és az alanyi jogok veszélyeztetésének, sérelmének kérdését, és eszerint mérlegel, illetve vezeti le az alkotmányjogi következtetéseket.<sup>26</sup> Ez álláspontom szerint fakadhat abból, hogy a köznyugalom fogalma a büntetőjogban egy kevésbé definiált fogalom, és egyszerűen úgy is értelmezhető, hogy a törvényben a köznyugalom elleni bűncselekmények körében meghatározott tényállásokban érintett egyéni alanyi jogok megsértése jelenti magát a köznyugalom-sértést.

A magyar Alkotmánybíróóság a nemzetközi jogban is meghonosodott alapjogkorlátozási teszteknek megfelelően<sup>27</sup> alakította ki a gyakorlatát. Az Alkotmánybíróóság ennek alapján ítélte meg a gyűlöletbeszéd szabályozás esetében, hogy az szükséges és arányos-e az elérni kívánt célhoz képest.

A gyűlöletbeszéd szabályozásánál azt teszi mérlegre a jogalkotó, hogy az egyén szabad véleménynyilvánításhoz való joga milyen mértékben korlátozható annak érdekében, hogy egy másik személy egyenlő emberi méltósághoz való jogát, vagy elvontabban értelmezve egy kisebb vagy nagyobb közösség (közösségek „méltósága” mint érték), még elvontabban a demokratikus társadalom érdekeit (a demokratikus döntéshozási folyamatok biztosítása) és értékeit (*militant democracy* problémaköre) az állam megóvjja.

<sup>24</sup> GÁRDOS-OROSZ 2013 (5. lj.).

<sup>25</sup> KOLTAY (16. lj.).

<sup>26</sup> Koltay szerint ez egy nemkívánatos tendencia, más mércét kellene alkalmazni a köznyugalom és az érintett alanyi jogok vizsgálata terén. KOLTAY (16. lj.).

<sup>27</sup> Aharon BARAK: *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press 2012); POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Pillanatkép az Emberi Jogok Európai Bíróságának szükségességi tesztjéről” in DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 262–270.; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az európai és az amerikai alapjogvédelmi gyakorlat kapcsolata” in NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23. I. k.* (Budapest: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 2010) 227–236.

Az AB gyűlöletbeszéd határozatában foglaltak szerint, ahogy a 4.4. pontban bemutattam, a sértő kifejezés is élvezi a véleménynyilvánítás szabadságának védelmét, ezért korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha kimutatható, hogy a közlés alanyi jogokat sért vagy veszélyeztet, és a korlátozás szükséges és arányos az elérni kívánt céllal. Ez azt jelenti az AB értelmezésében, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának nincsenek belső korlátai, alkotmányellenes a tartalom szerinti megkülönböztetés.<sup>28</sup> Külső korlátot képez azonban mások alkotmányos jogainak a védelme. Az AB kimondta, hogy annak a magatartásnak, amely a Btk. 269. § (1) bekezdésében került szabályozásra, nincs külső korlátja, belső korlát pedig kizárt. A rendelkezés szerint, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

Ezen a ponton is meggyőző az AB álláspontja, amikor arra mutat rá, hogy bár a szabályozás a köznyugalom védelmére hivatott rendelkezések között szerepel, valójában itt a köznyugalomnak csak igen elvont veszélyeztetéséről lehet szó, és a tényállás inkább a személyiség védelmét valósítja meg a köznyugalom komoly megzavarásának a veszélye nélkül. A személyiség védelmének ilyen jellegű sérelme azonban nem lehet büntetőjogi szabályozás tárgya a büntetőjog *ultima ratio* jellegéből fakadóan sem. Súlyos szabadságkorlátozás vagy más alapjogkorlátozás ugyanis nem volna szükséges és arányos állami szankció a tényállás egyes elemeinek a megvalósulása esetében. A határozat helyesen utal arra, hogy biztosan megállapítható a büntetőjogi szabályozás alkotmányellenessége, és felvethető az, hogy más jogági szabályozás alkalmas lehet a magatartás jogkövetkezményeinek a meghatározására, de egyáltalán nem biztos, hogy egy demokratikus társadalomban szükséges a vizsgált tényállásban foglalt magatartások visszaszorítása jogi eszközökkel. A demokratikus társadalomnak ugyanis egyik legfontosabb értéke a szabad véleménynyilvánítás.

#### **5.4. A VÉLEMÉNY ANNAK ÉRTÉK- ÉS IGAZSÁGTARTALMÁRA TEKINTET NÉLKÜL VÉDETT**

Az AB az Alkotmány 61. §-ának értelmezése során egyaránt magáévá tette az egyéni szabadság, autonómia alapú szólásszabadság-igazolást, illetve a demokratikus értékek szolgálatát középpontba állító, ún. instrumentális igazolást is.<sup>29</sup> Ez azt jelenti, hogy a szólásszabadság védett érték, mert az emberek személyiségé-

<sup>28</sup> Annak a gyökere, hogy az AB a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, lehet az is, hogy az 1990. évi XL. törvény az Alkotmányt akképp módosította, hogy a 2. §-ból törölte az 1989 októberében – éppen a pluralizmus példajaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat. Lásd LEGÉNY Krisztián: „Szólásszabadság és tolerancia” *Belügyi Szemle* 2004/6. 189–194.

<sup>29</sup> ABH 1992, 167, 172. Lásd még HALMAI – TÓTH (17. lj.) 436.

nek szabad kibontakozásához szükséges az, hogy szabadon fogalmazhassák meg a véleményüket a világ dolgairól (autonómia); de a szólásszabadság védett azon az alapon is, hogy a vélemények hozzájárulnak a helyes eszmék felszínre kerüléséhez, a demokratikus működés elengedhetetlen feltétele (instrumentuma) a közlés.

Bár sok külföldi jogban megjelent a meghatározott tartalmat a következményektől függetlenül szankcionáló gyűlöletbeszéd-szabályozás, például az úgynevezett holocaust-tagadás tényállása, a magyar AB az 1990-es évek elején azt követeli meg a gyűlöletbeszéd határozatban, hogy a véleménynyilvánítás csak akkor korlátozható, ha olyan erejű a magatartás, hogy az képes kiváltani a minősített veszélyt.<sup>30</sup> A jogsértés tehát nem egyszerűen az adott gyűlölködő tartalom elhangzásától és meghallásától függ, a beszédnek veszélyeztető hatásúnak kell lennie.

„A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak értéke és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg az ideológiai semlegességnek, amely az állam semlegességének a részeként fogalmazódik meg. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül” – mondta ki az AB (ABH 1992, 167, 179.).

A plurális társadalom egyik legnagyobb értéke a tolerancia. Belátható az, hogy a tartalomsemlegesség elvét sok esetben a tételes jogi szabályozás szintjén a jogalkotó nem képes betartani, hiszen több olyan szabályozás létezik – például a nemzeti jelképek jogszabályi védelme, amelyet az AB alkotmányosnak ítélt –, amely nem tartalomsemleges. Emellett ami elméleti szinten igazolható, sokszor nem működik az alkotmányos gyakorlatban, tehát a tartalomsemleges szabályozás, bár formális egyenlőséget biztosít, nem mindig alkalmas jogi konstrukció a társadalmi egyenlőség előmozdítása felé vezető úton. Az AB a tartalomsemlegesség elvének kialakításával azt a kettősséget érvényesíthette: olyan mércét állított fel, amely az elvi egyenlőség és az állami semlegesség hangsúlyozása mellett dogmatikai értelemben teret hagy a szabályozás számára más megfontolásoknak

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A gyűlöletbeszéd határozat alapvetően meghatározta Magyarországon a szólásszabadságról való gondolkozást. Az egyik leginkább idézett határozat mind az alkotmánybírási mind a rendes bírósági gyakorlatban.<sup>31</sup> A terjedelmi kereteket megha-

<sup>30</sup> A tartalomsemleges szabályra és az azzal kapcsolatban felmerülő alkotmányossági problémák bemutatására jó példa az amerikai Legfelsőbb Bíróság híres Beauharnais kontra Illinois (343. U.S. 250) esete. Egy nem tartalomsemleges szabály a magatartás szankcionálását a tartalmától és nem az általa kiváltott hatástól teszi függővé. Ilyen például a holokauszt-tagadás szankcionálása több jogállamban.

<sup>31</sup> ZÓDI Zsolt – LŐRINCZ Viktor: „Az Alaptörvény és az alkotmánybírási gyakorlat megjelenése a rendes bíróságok gyakorlatában, 2012–2016” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *Valóság és empiria*.

ladja itt a számos határozat részletes ismertetése, amelyek részben vagy egészben elfogadták vagy elvetették az 1992-es határozatot, mutatva ezzel, hogy a határozat abszolút viszonyítási alappá vált,<sup>32</sup> illetve a számos alkotmányjogi irodalmi vita ismertetése, amelyek annak érvényességéről szóltak.<sup>33</sup>

Még 2020-ban, már az új Alaptörvény idején, a kötetben is tárgyalt rémhírterjesztési büntetőjogi tényállás alkotmányosságának megítélésekor a 15/2020. (III. 17.) AB határozat is felidézte a gyűlöletbeszéd – pontosabban: a Btk.-beli közösség elleni gyűlöletre uszítás – tényállásával kapcsolatban a testület által 1992-ben mondottakat, hivatkozva az értelmezést fenntartó, rémhírterjesztési tényállás alkotmányosságát vizsgáló 18/2000. (VI. 6.) AB határozat indokolásának vonatkozó részére.<sup>34</sup>

A későbbiekben azonban az AB minden más jogalkotói törekvést, amely a büntetőjog eszközével kívánta a gyűlöletbeszédet szankcionálni, alkotmányellenesnek minősített. Nem büntethető például mások becsmérése, megalázása, illetve annak állítása, hogy a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás alapján valamely személy vagy a személyek egy csoportja alsóbb- vagy felsőbbrendű. Nem büntethető a törvényben megjelölt közösségek ellen, nagy nyilvánosság előtt sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata vagy a közösségek elleni gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény elkövetése; a közösségek elleni gyűlöletre izgatás; illetve még az erőszakos cselekmény elkövetésére való felhívás sem, amennyiben ez nem éri el azt a mértéket, amikor a büntetőjog eszközei már alkalmazhatóvá válnak.<sup>35</sup>

A 18/2004. (V. 25.) AB határozatban az AB szűkítette a büntetőjogi tényállás, a közösség elleni izgatás vonatkozásában a büntetendőség küszöbét, amely révén csak igen szűk körben alkalmazható a tényállás. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján a Btk. módosításának alkotmányellenességét állapította meg. A határozat egyes megállapításai egyértelművé tették, hogy a gyűlöletbeszéd kérdése nem feltétlenül a büntetőjog eszközrendszerével kezelendő. „Ahogyan azt az Alkotmánybíróság a rémhírterjesztés törvényi tényállásának alkotmányosságát vizsgáló határozatában megállapította, »[a] büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az *ultima ratio*, és a büntetőjogi szankció feladata a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek«. [...] a törvényhozó az emberi méltósághoz való jog [...] védelme érdekében a becsmérés büntetőjogi szankcionálásával a vélemény szabadságot nem a lehető legkisebb mértékben korlátozó eszközt választotta. [...] Minthogy léteznek a szólásszabadságot szűkebb

*Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok gyakorlata a jogérvényesítésben 2012–2016* (Budapest: TK JTI 2020) 133–167.

<sup>32</sup> Hivatkozik rá kimerítően még: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat (ABH 2020, 511).

<sup>33</sup> Legfrissebben és összefoglaló jelleggel: TÖRÖK Bernát: *Szabodon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2018).

<sup>34</sup> ABH 2000, 77, 87.

<sup>35</sup> GÁRDOS-OROSZ 2013 (5. lj.). 22–24.

körben és kevésbé kíméletlenül korlátozó, mégis hatékony eszközök a személyiségvédelemre, közelebről a becsmérlési tényállásban foglalt elkövetési magatartások elleni fellépésre, az Alkotmánybíróság a becsmérlés vagy megalázás magatartások esetében az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan korlátozásának tartja a büntetőjogi szankció kilátásba helyezését.”<sup>36</sup> Mindezek alapján az AB következetes álláspontja, hogy a gyűlöletbeszéd problémája a büntetőjogi tényállások körének növelésével vagy tágításával alkotmányosan nem kezelhető.

A 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványa alapján döntött a gyalázkodás tényállást beiktató Btk.-módosítás alkotmányosságáról. A köztársasági elnök a módosítást elsődlegesen az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján tartotta alkotmányellenesnek. Az AB határozata szerint az Alkotmány alapján minden személyt egyenlően megillet a szólás joga, s ez az alapjogi védelem nem tagadható meg pusztán azért, mert az elhangzottak mások érdekét, szemléletét, érzékenységét sértik, vagy azok egyes személyekre nézve bántóak, lealacsonyítóak. Az AB ezért alkotmányellenesnek nyilvánította az Országgyűlés által elfogadott gyalázkodás elnevezésű új büntetőjogi tényállást. Gyalázkodó kifejezések használata, híresztelése és az ilyen testmozdulat végzése önmagában nem jár az erőszak közvetlenül jelen lévő, nyilvánvaló veszélyével, és egyéni jogok sérelmével sem. Bár a Btk.-módosítás a becsület és az emberi méltóság fogalmakat használja, a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal szemben nem áll olyan alkotmányos jog, amelynek védelmét a bevezetendő tényállás el tudná látni.

Az AB gyakorlata korábban elismerte, hogy a közösségek az emberi méltósághoz való jog jogosultjai, az azonban nem volt teljesen egyértelmű, hogy a közösség saját jogon, közvetlenül tarthatott igényt az emberi méltóság védelmére, vagy csupán a közösség tagjai tarthatnak igényt – a közösséghez tartozás okán – a tiszteletre és a védelemre. Zakariás szerint a bizonytalanság oka az volt, hogy a testület összemosta az emberi méltósághoz való jog személyi és tárgyi védelmi körét, és ez utóbbi körben nem tisztázta, hogy az emberi méltósághoz való jog melyik aspektusáról van szó.<sup>37</sup> A 95/2008. (VII. 3.) AB határozat – az emberi méltósághoz való jog két aspektusának elhatárolását követően – rögzítette azt az értelmezést, amelyet a gyűlöletbeszéd határozatnak is tulajdonítottunk: „A jog [az emberi méltósághoz való jog mint általános személyiségi jog] alanya tehát az egyén, ő léphet fel becsületének, méltóságának védelmében. Nem magának a közösségnek, mint meghatározatlan személyek összességének vagy a tagoktól elváló szervezetnek van. Az emberi méltósághoz való jog személyi védelmi köre [...] méltósága, hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltósághoz való alanyi joga érdemes a védelemre.”<sup>38</sup>

<sup>36</sup> ABH 2004, 303, 319.

<sup>37</sup> ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való jog, Összehasonlító elemzés a német és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 117.

<sup>38</sup> 13/2000 (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 61, 67–68. Lásd ehhez a dilemmához: KOLTAY András: „A közösségek méltóságának védelme” *Iustum, Aequum, Salutare* 2005/1. 147–169.



Az Alaptörvény IX. cikke – eltérően az Alkotmány 61. §-ától – már alkotmányi szinten szabályozza a gyűlöletbeszédre vonatkozó szabályozások körét, részben a polgári jogi szabályozás alkotmányos igazolása miatt volt ez szükséges.<sup>39</sup> Kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, tehát alkalmazza a közösségek méltósága fogalmát; a következő mondatban a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását nem a közösségek méltósága, hanem az egyes, a közösséghez tartozó emberek emberi méltósághoz való jogának biztosítása érdekében kívánja lehetővé tenni. A közösségek méltósága az Alaptörvényben tehát nem mint jog, hanem mint alkotmányos érték vagy államcél jelenik meg.<sup>40</sup> Ezzel összhangban az új 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 332. §-a szerint, aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet ellen, valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport ellen, vagy a lakosság egyes csoportjai ellen – különösen fogyatékosokra, nemi identitásra, szexuális irányultságra tekintettel – gyűlöletre uszít, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Az Alkotmánybíróság a nemzetiszocialista és kommunista rendszer bűneinek tagadásáról szóló 16/2013. (VI. 20.) AB határozatában már tekintettel volt a véleménynyilvánítás szabadságának az Alaptörvény negyedik módosítása során beiktatott korlátaira és egyúttal fenntartotta azt a hosszú évek alatt kikristályosodott álláspontját, miszerint a közösségek méltósága önálló alapjogként – az emberi méltóság személyhez kötöttsége miatt – nem értelmezhető,<sup>41</sup> és a véleménynyilvánítás szabadsága kiemelten fontos alapjog az Alaptörvény rendszerében is.

## 7. IRODALOM

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az új polgári jogi gyűlöletbeszéd-szabályozásról”

*Fundamentum* 2013/3. 21–37.

HALMAI Gábor: „A véleménynyilvánítás szabadsága” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor

Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003).

HALMAI Gábor: *Kommunikációs jogok* (Budapest: Új Mandátum 2002).

KOLTAY András: „A nagy magyar gyűlöletbeszéd-vita: a »gyűlöletre uszítás«

alkotmányos mércéjének azonosítása felé” *Állam- és Jogtudomány* 2013/1–2. 91–123.

TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában* (Budapest: HVG-ORAC 2018).

<sup>39</sup> GÁRDOS-OROSZ 2013 (5. lj.).

<sup>40</sup> A jog, az érték, az államcél stb. alkotmányban megjelenő fogalmairól lásd: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).

<sup>41</sup> Indokolás [48]. Az emberi méltósághoz való jog és a közösségek méltóságvédelmének kapcsolatáról lásd: ZAKARIÁS (36. lj.) 114–120.





SCHWEITZER GÁBOR\*

## **4/1993. (II. 12.) AB HATÁROZAT – EGYHÁZI INGATLANOK**

**Az Alkotmány kifejezetten előírja és garantálja az állam vallási semlegességét, amely szerint az egyház az államtól elválasztva működik.**

Az egyházi ingatlanok határozat először mutatott rá átfogóan az állam és az egyház elválasztásának, valamint az állam vallási semlegességének alkotmányos tartalmára, illetve annak összetevőire. Ezzel összefüggésben kiemelte, hogy miközben az állami iskola nem lehet elkötelezett egyetlen vallás mellett, az államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy egyházi – azaz vallási értelemben elkötelezett – iskolák jöhessenek létre. A határozat egyúttal – átfogó jelleggel elemezve az ún. kétharmados törvényeket – amellett foglalt állást, hogy egy alapjogról szóló törvény minősített többséggel történő elfogadása önmagában nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az adott alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény határozza meg.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az egyházi ingatlanok határozat a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló – egyszerű többséggel elfogadott – 1991. évi XXXII. törvény (Etv.) egészének, valamint egyes rendelkezéseinek alkotmányellenessége vizsgálatára irányuló indítványok nyomán született meg. A rendszerváltás időszakában megalkotott alkotmányerejű 1990. évi IV. törvény (Ltv.) – az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény rendelkezései alapján – teljesen új alapokra helyezte a lelkiismereti és vallásszabadság alapjogát, valamint az állam és az egyházak, felekezetek, vallási közösségek (a továbbiakban: egyházak) közötti közjogi kapcsot.

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.

latokat. Az Ltv. az egyházalapításra, illetve az egyházak nyilvántartásba vételére vonatkozó feltételek szabályozása, továbbá az egyházak egyenjogúságának deklarálása mellett lehetőséget biztosított arra, hogy az egyházak a korábban domináns hitéletcentrikus működés mellett olyan nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport-, illetve gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet is elláthassanak, amelyet törvény nem tartott fenn kizárólagosan az állam vagy állami szerv (intézmény) számára.

A rendszerváltást megelőző időszak egyházpolitikai sajátosságai közé tartozott, hogy az Állami Egyházügyi Hivatal szoros kontrollja mellett működő egyházak rendkívül szűk körben folytathattak a hitélet mellett oktatási, szociális és egészségügyi tevékenységet. Az Ltv. által 1990-ben tágra nyitott működési térben viszont az egyházi jogi személyek széles körben létesíthettek és tarthattak fenn intézményeket. Az Etv. ezzel együtt az 1948. január 1. előtti ingatlan tulajdonnal rendelkező egyházak számára lehetővé tette az 1948. január 1-jét követően kártalanítás nélkül államosított hitéleti, illetve közcélú (pl. oktatási-nevelési, szociális, egészségügyi, kulturális) beépített ingatlanok hasonló célokra történő visszaigénylését, illetve meghatározott funkciójú ingatlanok létesítése céljából anyagi természetű kompenzációt biztosított.<sup>1</sup> Mindezeknek a funkcionalitás érvényesítése mellett az volt az előfeltétele, hogy a visszaigénylendő ingatlan az Etv. hatályba lépésekor az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában legyen. Az Etv. rendelkezései tizenkét egyházat érintettek, amelyek nagyságrendileg 8000 ingatlanra – köztük tekintélyes számú különböző szintű közoktatási intézményre – tartottak természetben vagy anyagi kompenzáció formájában igényt.<sup>2</sup>

A kelet-közép-európai posztoszocialista országok a rendszerváltást követő időszakban Magyarországhoz hasonlóan törekedtek az egyházak működésének gazdasági, pénzügyi alapjainak biztosítása érdekében a kommunista rendszer idején konfiskált – kártalanítás nélkül államosított – egyházi ingatlanok természetbeni és/vagy anyagi kompenzáció melletti visszaadására, igaz, a szabályozás és a végrehajtás tekintetében már jelentős eltérések is mutatkoztak.<sup>3</sup>

Az Ltv. és az Etv. rendelkezései megteremtették a jogalapot, hogy az 1948 után államosított közoktatási intézmények egyházi fenntartásban újraindulhassanak. Miközben a hazai lakosság körében az Etv. hatályba lépése idején végzett felmérések azt mutatták, hogy a megkérdezettek túlnyomó többsége (81%-a) egyetértett azzal, hogy egy olyan településen, ahol több iskola is működött, az egyház iskolai célra kapja vissza korábban iskolaként működtetett ingatlanát, már jóval szerényebb volt az egyetértők aránya (20%) abban az esetben, amikor olyan település-

<sup>1</sup> Lásd FEDOR Tibor: „Egyház-finanszírozás Magyarországon” in BALOGH Margit (szerk.): *Felekezetek, egyházpolitika, identitás* (Budapest: Kossuth 2008) 411–418.

<sup>2</sup> KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai* (Budapest: Patrocinium 2019) 192.

<sup>3</sup> A cseh, szlovák, lengyel, valamint román szabályozáshoz lásd Sabrina P. RAMET (ed.): *Religion and Politics in Post-Socialist Central and Southeastern Europe. Challenges since 1989* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014).

ről volt szó, ahol csak egyetlen – világnézeti szempontból elvben semleges helyi önkormányzati fenntartású – iskola működött.<sup>4</sup> Mindez alátámasztotta azokat az aggodalmakat, amelyek abból fakadtak, hogy amennyiben egyes önkormányzatok az egykori iskolafenntartó egyházak kezdeményezésére át-, illetve visszaadják az egyházaknak a település egyetlen közoktatási intézményét, akkor annak következtében az adott településen nagy eséllyel megszűnik a vallási értelemben semleges jellegű közoktatás lehetősége.

Az állami közoktatási intézmények számára a vallási értelemben vett semlegesség szempontjából a hitoktatás tanrendbe történő beépülése jelentheti az egyik legnagyobb kihívást. A fakultatív hitoktatás kevesebb fejlődést okozhat, hiszen a tanrend biztosítja a gyermekek és a szülők lelkiismereti és vallásszabadságára, illetve filozófiai meggyőződésére figyelemmel a választás lehetőségét. A semlegesség vonatkozásában a kötelező hitoktatás bevezetése vethet fel kérdéseket. Önmagában már az is kérdésként merülhet fel, hogy összeegyeztethető-e a semleges állammal a kötelező hitoktatás állami iskolákban történő bevezetése, illetve amennyiben teret biztosít az állami iskola a kötelező hitoktatás számára, akkor az ahhoz való hozzáférést a gyermekek és szülők igényei szerint valamennyi vallási közösség számára biztosítja-e vagy sem. A hittan alternatíváját a nemzetközi trendekre figyelemmel jellemzően három tantárgy jelentheti: az etika, a világnézeti szempontból semleges vallásismeret, illetve vallástan, valamint a társadalomismeret és/vagy a polgári ismeretek.<sup>5</sup> Ha a továbbiakban az Európa Tanácshoz tartozó – vallási értelemben semleges, illetve elkötelezett – államokat vesszük szemügyre, azt tapasztalhatjuk, hogy az államok tekintélyes része a fakultatív hitoktatás mellett lehetővé tette az állami iskolákban a kötelező hitoktatást, jóllehet egyes államokban a tanulók meghatározott feltételek teljesülése mellett elvben mentesülhetnek az órák látogatása alól.<sup>6</sup> Előfordulhat ugyanakkor, hogy ezen jogosultság érvényesítéséhez az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítéletére van szükség, amint ezt a közelmúltban a *Papageorgiou és társai kontra Görögország* ügyben hozott ítélet is mutatta.<sup>7</sup> A kérelmezők a kötelező hitoktatás alól szerették volna kivenni gyermekeiket, ami az irányadó jogszabályok szerint nehézkesen történt meg. Az EJEB kijelentette, hogy az eljárás aránytalan nehézséggel járt a szülők számára, amiből következőn a szülők vallásszabadsághoz fűződő jogai is megsérültek.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> SZIGETI Jenő – SZEMERSZKI Mariann – DRAHOS Péter: *Egyházi iskolák indítása Magyarországon* (Budapest: Oktatókutatató Intézet 1992) 24.

<sup>5</sup> KAMARÁS István: Emberismeret és etika nálunk és más nemzeteknél. *Iskolakultúra* 2009/10. 126.

<sup>6</sup> Regina VALUTYÉ – Dovelé GAILIŰTÉ: „The Exercise of Religious Freedom in Educational Institutions in the Light of ECtHR Jurisprudence” *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics* 2012/2. 45–62.

<sup>7</sup> *Papageorgiou and Others v. Greece*, ECtHR 31 October 2019, nos. 4762/18 and 6140/18.

<sup>8</sup> CZIGLE János Tamás: *Az Európai Unió bíróságának munkahelyi vallásszabadsággal kapcsolatos joggyakorlata. Doktori értekezés* (Budapest: PPKÉ JÁK 2021) 76. (363. lábjegyzet.)

## 2. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett. A Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) parlamenti frakciója 1991. augusztus 9-én, a Pedagógusok Szakszervezete (PSZ) 1991. augusztus 13-án, illetve 1992. január 30-án, az Ifjú Szocialisták (ISZ) mozgalom 1991. október 1-jén, a Baloldali Jogász Társaság (BJSZ) 1991. november 12-én, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (PDSZ) pedig 1992. június 22-én nyújtotta be indítványát.<sup>9</sup> Az AB nem vonta össze az indítványokat, hanem azokat külön-külön bírálta el. Az indítványozók által érintett legfontosabb területeket az alábbiakban foglaljuk össze.

Több indítvány szerint az Etv. amiatt sértette az Alkotmány gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságáról rendelkező 60. §-át, mert az alapfokú oktatási intézménynek otthont adó ingatlan egyházi tulajdonba történő átadása esetén nem biztosított lehetőséget a lelkiismereti és vallásszabadság alapján történő iskolaválasztásra. Az Etv. ily módon arra nézve sem tartalmazott garanciát, hogy minden településen működjön vallási, illetve világnézeti értelemben semleges iskola.

Az indítványok egyik része azt kifogásolta, hogy az Etv. elfogadásához az Alkotmány 60. § (4) bekezdése alapján a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára lett volna szükség. Álláspontjuk szerint ugyanis a lelkiismereti és vallásszabadság, mint átfogó jellegű törvényhozási tárgy miatt indokolt lett volna az Etv. minősített többséggel történő elfogadása.

Több indítvány szerint az Etv. egyes rendelkezései – miként az érintett egyházaknak részleges kárpótlást kilátásba helyező 15. § előírásai – amiatt ellentétesek az Alkotmány 70/A. §-ával, mert különbséget tettek a kárpótolt egyházak és a többi egyház, illetve a tulajdoni károkat szenvedett hasonló szervezetek közt. Az Etv. az indítványozók álláspontja szerint alkotmányellenesen reprivatizálta az érintett egyházak vagyonát.

Az indítványok egyik része úgy vélte, hogy az Etv. által szabályozott elidegenítési és terhelési tilalom, valamint az állami tulajdon önkormányzati tulajdonba adásának korlátozása sértette az Alkotmány rendelkezéseit az önkormányzati tulajdon korlátozása, illetve az ahhoz megkívánt minősített, kétharmados többség hiánya miatt [44/A. §, 44/C. §, 12. § (2) bekezdés]. Az egyik indítványozó álláspontja értelmében ugyanakkor az önkormányzati tulajdonjog elvonásának lehetősége a kétharmados szavazatarány hiánya miatt tekintendő alkotmányértőnek.

Az egyik indítványozó amiatt tartotta az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközőnek az Etv. egyes rendelkezéseit, mert kizárólag törvénytértés esetén biztosította jogorvoslatként a bírói út lehetőségét.

A jogbiztonság alkotmányos elvét az egyik indítványozó szerint az által sértette az Eht., hogy a jogalkotó a funkcionalitás elv alapján csupán példálózó jelleggel,

<sup>9</sup> Az indítványok szövegét lásd HU-MNL-OL-XVIII-9-a-1651\_B\_1991. Ezúton is köszönöm a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára munkatársainak, hogy az indítványok szövegét rendelkezésre bocsátották.

nem pedig taxatív felsorolással határozta meg az egyháznak visszaadandó ingatlanok rendeltetési céljait.

Az egyik indítvány azt kifogásolta, hogy az Etv. szerint egyházi tulajdonnak kell tekinteni az egyház javára létesített alapítvány tulajdonát, valamint az egyháznak az egykori kegyúri jogviszonyon alapuló ingatlanhasználati jogát is, holott ezek a tulajdoni tárgyak az indítványozó szerint nem minősültek egyházi tulajdonnak.

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

Az egyházi ingatlanok határozat rendelkező része megállapította az Etv. 15. §-a alkotmányellenességét és elrendelte annak megsemmisítését. Az Etv. megsemmisített 15. §-a az AB határozat Magyar Közlönyben történő közzététele napján veszítette hatályát. Az AB az alkotmányellenesség megállapítására irányuló további indítványokat elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A vallási és lelkiismereti meggyőződésre tartozó kérdésekben az államnak semlegesnek kell lennie [Alkotmány 60. § (3) bekezdés].**

Az AB álláspontja szerint az állam vallási semlegességét az állam és az egyház elválasztásáról szóló alkotmányi rendelkezés kifejezetten előírja és garantálja [60. § (3) bekezdés]. A semlegesség elve tehát az elválasztás elvéből következik. Az államnak ugyanakkor a semlegesség mellett biztosítania kell az egyéni meggyőződés szabad kialakításának lehetőségét. Az egyház államtól való elválasztása nem jelenti azt, hogy az államnak figyelmen kívül kell hagynia a vallás, valamint az egyház sajátosságait. Miközben az állami iskola egyetlen vallás mellett sem lehet elkötelezett, az AB arra mutatott rá, hogy az államnak – noha nem köteles ilyen típusú iskola fenntartására – biztosítania kell az egyházi iskolák létrejöttének jogi lehetőségét. Amennyiben az állam az állami iskola épületét egyházi tulajdonba adja, mindazok számára, akik nem kívánják az immár egyházi iskolában folytatni a tanulmányaikat, oly módon kell lehetővé tenni állami iskola látogatását, hogy az számukra ne jelentsen aránytalan terhet. Az AB elutasította azokat az indítványokat, amelyek amiatt tartották alkotmány sértőnek az Etv.-t, mert nem biztosított lehetőséget a lelkiismereti és vallásszabadság jogán alapuló iskolaválasztásra abban az esetben, amikor egyházi tulajdonba került az addig állami fenntartású alapfokú oktatási intézmény.

Az AB szerint nem sértette az Alkotmányt az Etv. az által, hogy nem tartalmazott garanciát arra nézve, hogy minden településen működjön világnézeti szem-

pontból semleges iskola. A lelkiismereti és vallásszabadság hagyományos alkotmányos tartalmából kiindulva az AB a vallásszabadság tartalmának tisztázása érdekében mindenekelőtt a vallásszabadság további alapjogokhoz fűződő viszonyát vizsgálta meg. Ennek keretében elemezte a vallásszabadság és az emberi méltósághoz való jog, valamint a vallásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságához való jog közötti kapcsolatot.

Saját korábbi gyakorlata alapján az AB az emberi méltósághoz való jogot, valamint a lelkiismereti szabadság jogát egyaránt a személyiség integritásához való jogként értelmezte. A vallásszabadság külön is nevesített joga ugyanakkor azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, ezen belül a vallás az emberi minőség része, a személyiség szabad kibontakozásához való jog érvényesülésének egyik előfeltétele (ABH 1993, 51.). Miután a jog a külső feltételek biztosításával segítheti az emberi személyiség kibontakozását, ebből a lelkiismeret és a „vallásos hit” szabadságához fűződő jog vonatkozásában az államnak az a kötelezettsége származik, hogy nem ítélkezhet a vallásos hit, illetve a lelkiismereti meggyőződés igazságtartalma felől. Az AB szerint a vallásszabadság kiemelt védelme amiatt is indokolt, mert szoros összefüggés mutatható ki a vallásgyakorlás joga és a véleménynyilvánítás szabadsága között. Olyannyira, hogy korábbi gyakorlata alapján az AB a gondolat- és vallásszabadságot a kommunikációs alapjogok közé sorolta.<sup>10</sup>

A vallásszabadsághoz fűződő jog természete folytán az állam kompetenciája kizárólag a meggyőződést alakító, illetve azt kifejező kommunikációs folyamatra szorítkozhat, vagyis ebből a kontextusból is az állam semlegessége következik (ABH 1993, 52.).

Az állam és az egyház elválasztásának tényéből az AB további következtetéseket vont le: a) az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódik össze intézményesen; b) az állam egyetlen egyház tanításával sem azonosítja magát; c) az állam nem avatkozik be az egyházak belső életébe, így különösen nem foglal állást hitbéli igazságok kérdésében. Mindezek következtében az államnak egyenlőkként kell kezelnie az egyházakat (ABH 1993, 52.). Miután az állam az egyházat és a vallást illető tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, az állam ebben a vonatkozásában csak olyan – semleges jogrendbe illeszkedő – keretszabályokat alkothat, amelyek minden vallásra és minden egyházra egyaránt alkalmazhatók. Ebből következően a tartalmi kérdéseket illetően az államnak a vallások és az egyházak önértelmezésére kell hagyatkoznia.

Az állam és az egyház elválasztásától függetlenül ugyanakkor az államnak megkülönböztetés nélkül kell biztosítania az Alkotmány 60. §-ában foglalt részjogosítványok alapján a pozitív és negatív vallásszabadsághoz való hozzáférést. Az AB értelmezésében a pozitív vallásszabadság és a negatív vallásszabadság egyenrangú, vagyis az állam egyiket sem tekinti alapesetnek, amihez képest a másik a kivételt jelentené.

<sup>10</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat.



Az egyházakra vonatkozó semleges jogrend kapcsán az AB arra is hivatkozott, hogy az állam és az egyház elválasztása nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak figyelmen kívül kell hagynia a vallás és az egyház sajátosságait a vallásszabadság alapvető jogának érvényre juttatása során. A semleges állam továbbá tekintettel lehet azokra a történelmi okokra és társadalmi szerepvállalásra visszavezethető különbségekre, amelyek az egyházak és az Alkotmány alapján létrehozott társadalmi szervezetek, egyesületek, érdekképviseletek között fennállnak.

Az állam és az egyház elválasztásával összefüggésben az AB arra mutatott rá, hogy az elválasztás módja, következetessége és szigorúsága az érintett országokban a történelmi körülmények függvényében alakul. Az AB az Alkotmány 60. § (3) bekezdését is eszerint tartotta értelmezendőnek. Függetlenül attól, hogy bár a történelem folyamán számos egyházi feladat – iskolai oktatás, betegápolás stb. – vált állam kötelezettséggé, az egyházak továbbra is folytatták ezirányú tevékenységüket. Az AB szerint éppen ezeken a területeken nem ellentétes az elválasztás az együttműködéssel, noha az együttműködés „rigorózus garanciák” között folyhat. Az egyházak egyenlőkként kezelése ugyanakkor nem zárja ki egyes egyházak valós társadalmi szerepének figyelembevételét (ABH 1993, 53.).

A semlegesség az állam részéről nem jelent közömbösséget vagy tétlenséget a vallásszabadsághoz való jog tekintetében, hiszen az államnak az a kötelessége, hogy „olyan teret biztosítson, amelyben a különböző felfogások szabadon képződhetnek és fejlődhetnek” (ABH 1993, 54.).

A közoktatási terület kapcsán az AB megállapította, hogy miután az államnak vallási kérdésekben semlegesnek kell lennie, így az állami iskolának is semlegesnek kell lennie vallási és világnézeti értelemben. A semlegesség követelménye alapján az állami iskola tantervét, szervezetét, felügyeletét az államnak oly módon kell kialakítania, hogy a vallási és világnézeti ismereteket az adott oktatási intézmény „tárgyilagosan, kritikusán és pluralista módon” közvetítse (ABH 1993, 56.). Az államnak a semleges iskola biztosítása mellett annak jogi lehetőségét kell biztosítania, hogy „akár vallásos, akár ateista” elkötelezettségű oktatási intézmények jöhessenek létre, miközben az állam nem köteles nem-semleges – azaz vallási, világnézeti értelemben elkötelezett – iskolát működtetni.

Nem állapítható meg ugyanakkor alkotmányellenes mulasztás abban az esetben, amennyiben nem áll rendelkezésre minden településen semleges állami iskola. Ha ugyanis az állam az iskola épületét egyházi tulajdonba adja, mindazok számára, akik nem kívánnak a továbbiakban egyházi iskolába járni, az államnak „tényleges alternatívát kell biztosítania azzal, hogy semleges iskola látogatását lehetővé teszi”, miközben a semleges iskola látogatása nem jelenthet aránytalan terhet az ezzel a jogukkal élni kívánók számára. Mindig a konkrét esetben dönthető csak el, mi minősül aránytalan tehernek ebben az összefüggésben (ABH 1993, 57–58.). Az AB szerint az Eht. csereingatlanra és kártalanításra jogot adó rendelkezései szintén garanciát jelentenek a semleges állami iskola további működésére nézve.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Etv. elfogadásához nem szükséges a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, hiszen valamely alapjogról szóló törvény – jelen esetben az Ltv. – minősített többséggel történő elfogadása nem zárja ki, hogy az adott alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat megállapító törvényt egyszerű többséggel fogadják el az Országgyűlés [Alkotmány 60. § (4) bekezdés].**

Az AB érvelése szerint azalatt a rövid idő alatt, amíg a hazai jogrend ismerte és alkalmazta az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadható alkotmányerejű törvény fogalmát, az alapvető jogokra és kötelelességekre vonatkozó szabályokat ez a törvénytípus állapíthatta meg. Az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény vezette be, majd az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény vezette ki ezt a törvénytípust. Innentől kezdve megszűnt az alapvető jogok minősített törvénnyel történő elfogadásának kizárólagossága, hiszen egyes alapjogok akár egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel is szabályozhatók. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is arról rendelkezett, hogy az alapvető jogokra és kötelelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Az Ltv. mindazonáltal az Alkotmány 60. § (4) bekezdése értelmében azon törvények közé tartozott, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata volt szükséges. Az idézett törvényhelyek nyelvtani értelmezésével ugyanakkor nem lehetett arra a következtetésre jutni, hogy a vallásszabadság, mint törvényhozási tárgy kizárólag minősített többséggel elfogadott törvénnyel szabályozható (ABH 1993, 59–60.). Az Alkotmány szövegéből és szerkezetéből sem következett, hogy kizárólag minősített többséggel elfogadott törvénnyel lehetne azon alapjogok minden vonatkozását szabályozni, amely alapjogokról szóló törvény elfogadását az Alkotmány minősített többséghez kötötte (ABH 1993, 61.). Ezenkívül a parlamentarizmus eszméjével is ellentétes lenne egy olyan értelmezés, amely ellehetetlenítené, hogy egyszerű többséggel lehessen az alapjogokról rendelkezni – természetesen a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdések körén túlmenően (ABH 1993, 62.).

Az AB értelmezése szerint minden egyes alapjog esetében külön-külön kell megvizsgálni, hogy valamely törvény az alapjog érvényesítésének és védelmének irányát állapítja-e meg, vagy pedig olyan részletszabályt tartalmaz, amely azt nem határozza meg. Azaz a kétharmados többséggel megalkotott törvény alkotmányos célja abban az esetben valósul meg, ha fennáll az a tartalmi követelmény, hogy az adott törvény az illető alapjog szabályozásának irányát határozza meg (ABH 1993, 63.). A kétharmados törvények köre az AB álláspontja értelmében nem vezethető vissza elvi alapra, hiszen a minősített többséggel elfogadható törvények a rendszerváltás időszakának politikai erőviszonyait tükrözték. Továbbá ezen törvények a jogforrási hierarchiában sem foglalnak el megkülönböztetett helyet, miután minden törvény az elfogadásához szükséges szavazataránytól függetlenül egyenran-

gúnak minősül. Az Alkotmány által előírt minősített többség követelménye nem vonatkoztatható az adott alapjog bármely törvényi szabályozására, hanem kizárólag az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtására megalkotott törvényre. Az adott alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat ugyanakkor egyszerű többséggel elfogadott törvény határozhatja meg (ABH 1993, 63–64.). Emiatt nem minősült alkotmányellenesnek, hogy a részletszabályokat egyes egyházak – azaz nem valamennyi egyház – vonatkozásában megállapító Etv.-t egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az érintett egyházak javára szóló pozitív diszkrimináció, valamint a helyreállítás elsőbbsége kizárólag a vallásszabadság kiemelt fontossága, továbbá az állam és az egyház elválasztásának kötelezettségére tekintettel indokolható alkotmányosan (Alkotmány 70/A. §).**

Az AB megalapozottnak találta az Etv. 15. §-ának alkotmányellenességére vonatkozó indítványt. A Kormány és az érdekelt egyház megállapodhatott abban, hogy az állam – az egyháznak a társadalom számára végzett hasznos tevékenysége anyagi feltételeinek megteremtése érdekében – részleges kárpótlást ad azokért az ingatlanokért, amelyek az Etv. alapján nem kerülnek átadásra, valamint az egyháztól kártalanítás nélkül 1948. január 1-je után állami tulajdonba került, az Etv. 1. §-a által nem említett ingatlanokért. Az állam tehát részleges kárpótlást ajánlott fel bizonyos, kártalanítás nélkül államosított egyházi tulajdonokért (ABH 1993, 66–67.).

Az AB szerint, amennyiben az Etv. 15. §-át abból a szempontból vizsgálják meg, hogy az egyházak anyagi függetlenségéhez kívánt állami támogatást biztosítani, nincs alkotmányos indoka annak, hogy ebben a juttatásban kizárólag az 1948. január 1-jét követően ingatlanaikat veszített egyházak részesüljenek. A vallásgyakorlás alkotmányos jogán esett sérelmeket a funkcionalitás elve alapján az Etv. további rendelkezései orvosolták. Az Etv. 15. §-a alapján alkalmazandó pozitív diszkrimináció ugyanakkor az egykori tulajdoni helyzettel nem támasztható alá, hiszen a „funkcionális helyreállítást” követően a vallásszabadság érvényesüléséhez az egyházak közötti különbségtétel már nem szükséges. Amennyiben viszont kárpótlási szabályként tekintenek a 15. §-ra, akkor észszerűen kellett volna megindokolni, hogy miért kizárólag az egyházak részesülnek ebben a kárpótlásban (ABH 1993, 67.). Az AB arra is utalt, hogy az érintett egyházak javára szóló pozitív diszkrimináció, valamint a helyreállítás elsőbbsége kizárólag a vallásszabadság kiemelt fontosságára, továbbá az állam és az egyház elválasztásának kötelezettségére tekintettel indokolható alkotmányosan.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. ELVÁLASZTÁS – SEMLEGESSÉG – EGYENJOGÚSÁG

Az állam és az egyház elválasztása,<sup>11</sup> valamint az állam vallási és világnézeti értelemben vett semlegessége,<sup>12</sup> továbbá az egyházak egyenjogúsága<sup>13</sup> a kollektív vallásszabadság alkotmányos előfeltételeit, illetve biztosítékait jelentik.

Az Alkotmány 60. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. A (2) bekezdés – a pozitív, illetve a negatív vallásszabadság elvét garantálva – a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását biztosítja, valamint azt a szabadságot szavatolja, miszerint vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján, vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthatja (kinyilvánítását mellőzze), gyakorolhatja vagy taníthatja. A (3) bekezdés azt deklarálta, hogy a Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik. Az Alkotmány 70/A §-ának (1) bekezdése a hátrányos megkülönböztetés tilalmát rögzítette, (3) bekezdése pedig kimondta, hogy „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”.

Az Ltv. (1) bekezdése deklarálta az elválasztás alkotmányos elvét, (2) bekezdése ugyanakkor kimondta, hogy a törvény hatálya alá tartozó egyházakat, felekezeteiket és vallási közösségeket „azonos jogok illetik és azonos kötelezettségek terhelik”, azaz az egyházak a jogalkotó számára egyenjogúnak minősültek.

Az egyházi ingatlanok határozat átfogó jelleggel értelmezte az állam és az egyház elválasztásának alkotmányos előírását, továbbá az abból levezethető alkotmányos követelményeket. Az AB az elválasztás tekintetében – amint a fentiekben idéztük is – három szempont kiemelését tartotta hangsúlyosnak: a) az állam egyetlen egyházzal sem kapcsolódhat össze intézményesen; b) az állam egyetlen egyház tanításával sem azonosíthatja magát; c) az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, különösen nem foglal állást hitbéli igazságok kérdésében.

<sup>11</sup> PACZOLAY Péter: „A semleges állam és kritikája – az amerikai modell” in FORRAI Tamás (szerk.): *Az állam és az egyház elválasztása* (Budapest: Faludi Ferenc Akadémia – Távlatok 1995) 81–95.; SÓLYOM László: „Az állam és az egyház elválasztása az Alkotmánybíróság alapjogi koncepciójában” uo. 104–111.; SZATHMÁRY Béla: „Veled vagy nélküled? Gondolatok az állam és az egyházak elválasztásáról Magyarországon” in SZATHMÁRY Béla: *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból* (Sárospatak: Sárospataki Teológiai Műhely 2010) 45–57.

<sup>12</sup> SAJÓ András: „A semlegesség doktrínái és az állam” *Beszélő* 2003/10. 29–50.

<sup>13</sup> SCHWEITZER Gábor: „Szempontok az egyházak egyenjogúsága kérdéséhez” in KÖBEL Szilvia (szerk.): *Egyházak és tolerancia Magyarországon* (Budapest: Oktatási és Kulturális Minisztérium Egyházi Kapcsolatok Titkársága 2008) 117–130.; SZATHMÁRY Béla: *Az állam és az egyházak elválasztott működése a gyakorlatban Magyarországon. Habilitációs tézisfüzet* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2010).

A második fordulat kapcsán a 8/1993. (II. 27.) AB határozat szabatosabban fogalmazva hozzáfűzte, hogy az állam nemcsak egyházi, hanem vallási tanítással sem azonosíthatja magát. Az alkotmánybírószági értelmezést a szakirodalom utóbb azzal a tartalmi kiegészítéssel tette teljesebbé, hogy az állam – a fent említettekén túlmenően – egyetlen világnézet tanításaival sem azonosulhat.<sup>8</sup> Azaz az államnak a semlegesség elvárásainak megfelelően egyaránt tartózkodnia kell az egyházi, továbbá a vallásos és nem vallásos tanítások, illetve világnézetek befogadásától.

Az állam semlegességének – pártatlanságának, el nem kötelezettségének, részrehajlásmentességének – kérdése több terület vonatkozásában is felvetődött a történelem folyamán. Ezzel összefüggésben a szakirodalom arra mutatott rá, hogy a semlegességi elv eredetileg a vallási semlegesség elveként született meg, és csak a későbbiek folyamán, a modern demokráciákban lezajlott alkotmányos viták következményeként terjesztették ki a valláson túlmutató területekre.<sup>14</sup> Az állam semlegességéhez kapcsolódó kérdések ily módon jelentek meg a nemzetközi jog, a gazdasági szféra, az autonóm társadalmi intézmények (a tudomány és a felsőoktatás), bizonyos hatalmi ágak (államfő, bíróság) vonatkozásában is.

Az állami semlegesség gondolata a reformáció korában az állam és az egyházak, illetve vallások közötti kapcsolatok vonatkozásában merült fel. „Az állam és az egyház szétválasztása, vagyis a vallási értelemben semleges állam elfogadása egy kudarc beismerése és intézményesítése volt: az állam képtelennek bizonyult arra, hogy az üdvözülés valamely kizárólagos eszméje köré szervezze a társadalmat. A semlegesség elfogadását a felekezetek közötti testvérgyilkos háborúk kényszerítették ki. A felekezeti értelemben megosztott társadalomban a társadalmi béke és egység alapvető szintjének biztosítása csak úgy volt lehetséges, hogy az állam semlegesnek nyilvánította magát polgárai vallási meggyőződéseit illetően.”<sup>15</sup>

Hosszú időnek kellett elteltie ahhoz, amíg a gyakorlatban is elfogadottá vált, hogy az állam vallási értelemben akkor válik semlegessé, ha megvalósul a kölcsönös be nem avatkozás révén az állam és az egyház teljes szétválasztása. Az állam semlegességének minimális szintjét a gyakorlatban az jelenti, hogy az állam tartózkodik attól, hogy „egyik vagy másik vallási tézis, dogma mellett hitet tegyen”.<sup>16</sup> A vallási értelemben semleges állam jellemzői mindazonáltal nem írhatók le egyféléképp, hiszen nincs teljes konszenzus a semleges állam koncepcióját illetően.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> KIS János: „Az állam semlegessége. Újabb nekifutás” *Fundamentum* 2011/3. 16.

<sup>15</sup> SAJÓ (12. lj.) 30.

<sup>16</sup> SAJÓ (12. lj.) 31.

<sup>17</sup> CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kísérletek az Alaptörvényről (Budapest: Gondolat 2012) 116–118. Lásd továbbá Ran Hirschl: „Comparative constitutional law and religion” in Tom GINSBURG – Rosalind DIXON (eds.): *The Research Handbook in Comparative Constitutional Law* (Cheltenham, UK – Northampton, Massachusetts: Edward Elgar 2011) 422–440. Hirschl az állam és az egyház között létrejövő kapcsolatokat nyolcféle modellbe rendezte: 1. ateista állam, 2. asszertív szekularizmus, 3. elválasztás az állam semlegességével, 4. gyenge államegyház, 5. formális elválasztás egy felekezet tényleges elsőbbségével, 6. elválasztás multikulturális elrendezéssel, 7. vallásos enklávék, valamint 8. erős államegyházi rendszerek

Amíg egyes nézetek a semleges állam vonatkozásában a „negatív megközelítést” preferálják, azaz abban az esetben valósul meg az állam vallási semlegessége, amennyiben mindenféle világnézeti és vallási nézetet kizár, addig az ettől eltérő felfogás szerint a semleges állam megvalósítása „pozitív hozzáállás” kérdése, ami lehetővé teszi a szolidaritás, a szabadság és az egyenlőség társadalmi szintű megvalósítását.<sup>18</sup>

A magyar állam világnézeti semlegességének igénye – az ideológiai szempontból elkötelezett szocialista állam ellenpólusaként – az 1989/1990-es alkotmányos rendszerváltás időszakában merült fel. A Magyar Népköztársaság Alkotmányának 2. § (1) bekezdése – az 1972. évi módosítás óta – rögzítette, hogy a Magyar Népköztársaság szocialista állam, s az Alkotmány számos további rendelkezése szolgálta a szocialista eszmerendszer érvényesülését, illetve védelmét. A kizárólagosság igényével fellépő marxista-leninista világnézet az állam felépítésének és működésének alapelvei közé tartozott. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a kibontakozó politikai és világnézeti pluralizmus jegyében ugyanakkor a következőképp változtatta meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdését: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.” Az alkotmánymódosító törvény értelmében az állam világnézeti értelemben nem vált semlegessé, hiszen a kialakuló demokratikus jogállami keretek között egyaránt érvényesíteni kívánta a polgári demokrácia, valamint a demokratikus szocializmus értékeit.

Az 1990. évi első szabad választást követően fogadta el az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvényt, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” Ennek a módosításnak az alkotmányos értelmezését az AB végezte el. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságának értelmezésével összefüggésben a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban éppen az utóbbi alkotmánymódosítás kapcsán mutatott rá arra, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. „Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából [...] – éppen a pluralizmus példajaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat.”<sup>19</sup>

Az állam ideológiai, világnézeti semlegessége elvének tehát a független, demokratikus jogállami önazonosság alkotmányos kiemelése felelt meg. Mindezt amiatt is fontos megjegyezni, mert Magyarország Alaptörvényének B) cikke – az Alkotmány szövegével megegyezően – ugyanezeket az alapelveket, illetve alapértékeket nevesítette: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A rendszerváltás időszakában az állam világnézeti, ideológiai semlegessége mellett – azzal

<sup>18</sup> CSINK – FRÖHLICH (17. l.) 117.

<sup>19</sup> ABH 1992, 179, 3.



szoros összefüggésben – az állam vallási semlegességének a kérdése is felmerült. Az Ltv. parlamenti tárgyalásai idején képviselői indítvány vetette fel, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság biztosítékeként kerüljön be a törvényjavaslatba az állam – annak minden szerve és intézménye – ideológiai semlegessége. A kormányzat azonban ezt a javaslatot egyrészt túlzottnak és szükségtelennek tartotta, másrészt pedig arra hivatkozott, hogy az ideológiát és az ideológiamentességet nehéz lenne meghatározni.<sup>20</sup> Az állam világnézeti semlegességének elve ebből következően nem épült be szövegszerűen az Ltv. rendelkezései közé.

Az állami semlegesség kérdése az egyházak nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályozással összefüggésben is felmerülhet. Miután az Ltv. rendelkezései szerint az egyházak jogi személyiségüket a nyilvántartásba vétel által nyerték el, nem tűnt mellékes kérdésnek, hogy milyen eljárás mellett valósult meg a nyilvántartásba vétel. A törvényi feltételeknek megfelelő egyházakat az egyház székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetve a Fővárosi Bíróság vette nyilvántartásba. A bíróság az eljárás során a semlegesség elvéből következően érdemi vizsgálatot nem folytathatott, hiszen a törvényi feltételek megléte esetén automatikusan regisztrálta, azaz nyilvántartásba vette a kérelmező egyházat.

Az egyházi ingatlanok határozat indokolása arra mutatott rá, hogy az elválasztás módja, következetessége és szigorúsága minden ország sajátos történelmi körülményeinek, illetve az egyházak társadalmi szerepvállalásának függvényében alakul. Ebből következően viszont bizonyos területeken szigorú garanciák mellett az elválasztást nem ellentétes az együttműködéssel, illetve az egyházak egyenlőként való kezelése sem zárja ki az állam részéről egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét. Azaz az állam és az egyház között létrejövő, garanciális elemekkel körülbástyázott együttműködést nem tekintette az AB ellentétesnek az elválasztás kategorikus imperatívuszával, miként a különbségtételt is összeegyeztethetőnek tartotta az egyenjogúsággal. Ez az értelmezés a társadalmi beágyazottsággal és a többi vallási közösséghez képest nagyobb intézményesültséggel rendelkező ún. történelmi egyházak számára tűnt kedvezőnek.

A szakirodalom álláspontja szerint ugyanakkor a törvény előtti egyenlőség elve – miként általában az egyenlőség elve – nem jelent „abszolút” egyenlőséget, azaz „feltétel nélküli egyenlő bánásmódot”. Az eltérő bánásmód ugyanis az egymástól eltérő helyzetben lévők esetében indokolt lehet, mégpedig olyan mértékben, amilyen mértékben maga az eltérés mutatkozik.<sup>21</sup> Az „alkotmányos egyenlőség” elve tehát ebben a vonatkozásban nem alapozta meg „az egyenlő jogok” vagy az esélyegyenlőség követelményét. Megfogalmazódott olyan szakirodalmi vélemény is,

<sup>20</sup> Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés Naplója. V. k. (Budapest 1998) 6121. (1990. január 24.). A javaslat betervezője Rózsa Edit volt, míg a kormányzat álláspontját Kulcsár Kálmán igazságügy-miniszter képviselte.

<sup>21</sup> Kovács Krisztina: „A hátrányos megkülönböztetés tilalma” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 366.



amely differenciált a különbségtételt illetően. E szerint az egyházak szabad vallás-gyakorlathoz fűződő jogai tekintetében nem tehető különbség, ám társadalmi szerepükhöz fűződő jogaik, valamint a támogatások kérdésében olyan „objektív alapú” és „észszerű” megkülönböztetés tehető, amely „a különböző egyházak társadalmi szerepének eltéréseiben tetten érhető”.<sup>22</sup>

Az Ltv.-ben rögzített keret jellegű, valamennyi egyházat egyformán érintő szabályok egyaránt vonatkoztak a nyilvántartásba vételre, az állam és az egyház kapcsolatára, az egyházak művelődési, szociális és egészségügyi tevékenységére, valamint az egyházak gazdálkodására. Ebben a relációban természetesen valamennyi egyházra azonos jogosultságokat és kötelezettségeket állapított meg a jogalkotó. Az egyházak egyenjogúsága mindazonáltal nem minősült „abszolút” értéknek, hiszen – hivatkozással az alkotmányos interpretációra – a sajátos történelmi körülmények, továbbá a társadalmi beágyazottság igazolhatják a különbségtételt.

#### 4.2. KÉTHARMADOS ÉS FELES RENDELKEZÉSEK

Az alapjogok szabályozására (is) irányuló kétharmados törvények az egyházi ingatlanok határozat szerint egyrészt a jogforrási hierarchiában nem állnak a többi törvény felett, másrészt a minősített többséggel történő elfogadás tartalmi értelemben arra hivatott, hogy az a szabályozás irányára vonatkozó rendelkezésekre szorítkozzon. Az alapjogok érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat ugyanakkor egyszerű többséggel elfogadott törvény is szabályozhatja. Minden egyes alapjog esetében meg kell vizsgálni, hogy a törvény az alapjog érvényesítésének és védelmének irányát állapítja-e meg – azaz elfogadásához minősített többség szükséges –, avagy olyan egyszerű többséggel elfogadható részletszabályt tartalmaz, amely azt nem határozza meg. Az egyházi ingatlanok határozathoz fűzött különvélemények egyike szerint viszont amennyiben az AB állapítja meg, „mely kérdésekben kell kétharmados arány, és mely kérdésekben nem, úgy alkotmányozásba kezd, túllépi hatáskörét”. Ez a helyzet abban az esetben is fennáll, ha az AB az alkotmányos elvek szintjén fogalmazza meg a kétharmados törvények tartalmát (ABH 1993, 78.).<sup>23</sup>

A kétharmados törvények jogforrási jellegével kapcsolatban olyan, az egyházi ingatlanok határozatban foglaltaktól eltérő szakirodalmi álláspont is artikulálódott, amely szerint a kétharmados törvények „önálló, de témakötött” törvénynek minősülnek. Ebből következően a jogforrási hierarchiában „önálló fokozatot alkotnak”, ám kizárólag „bizonyos tárgykörű törvények” tartozhatnak ehhez a kategóriához. Ezen álláspont értelmében viszont az alapjogi és alapintézményi tárgy-

<sup>22</sup> SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 159.

<sup>23</sup> A különvélemény Schmidt Péter alkotmánybíró nevéhez fűződik. Lásd még HALMAI Gábor: „Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve” *Fundamentum* 1999/2. 23.

körben „csak a lényegét” lenne szükséges kétharmados törvényben szabályozni, mert amennyiben a jogalkotó a szükségesnél részletesebben szabályozna, akkor a lényegen túlmutató részleteket is kétharmados többséggel lehetne csak módosítani.<sup>24</sup>

#### 4.3. SEMLEGES ISKOLA – ELKÖTELEZETT ISKOLA

Az Ltv. kifejezetten, az Etv. közvetett módon biztosított lehetőséget a vallási értelemben elkötelezett közoktatási intézmények egyházi fenntartók általi működtetésére. Az egyházi ingatlanok határozat szerint az állam nem köteles vallási, világnézeti szempontból elkötelezett közoktatási intézmény fenntartására, miközben a jogi lehetőséget biztosítania kell az ilyen típusú iskolák létesítéséhez. Az állami, illetve önkormányzati fenntartású közoktatási intézménynek azonban vallási, világnézeti értelemben semlegesnek kell lennie. Az egykori iskolafenntartó egyházak számára kedvező AB határozat szerint ugyanakkor nem áll fenn alkotmányellenesség, amennyiben nem működik egy adott településen vallási, illetve világnézeti értelemben semleges állami vagy önkormányzati közoktatási intézmény. Az államnak azonban tényleges alternatívát kell biztosítania a semleges iskolát választóknak, ami azonban nem jelenthet aránytalan terhet az ezen jogukkal élők számára.

Az egyházi határozathoz fűzött párhuzamos vélemények egyike az „állami” és az „egyházi” iskola közötti különbségekre világított rá. Ezek szerint az állami és az egyházi iskolát nem a tanított ismeretanyag vagy a tanítás módja különbözteti meg egymástól, hanem az, „hogyan a nevelő tevékenységet az illető egyház vallás-erkölcsi értékrendjére építi és annak megfelelően gyakorolja úgy, hogy az ne teher, illetőleg lelkiismereti konfliktus forrása sem a más vallású tanulók számára, sem pedig azok számára, akik egyetlen vallásnak sem hívei”. A vallás-erkölcsi nevelést az adott vallás tanaiból következő értékrendnek és az annak megfelelő emberi magatartás közvetítésének tekinti a párhuzamos vélemény, amely arra is rámutatott, hogy a két iskolatípus egymással való éles szembeállítását nem támasztják alá történeti tapasztalatok (ABH 1993, 88–89.).<sup>25</sup>

A vallási, világnézeti szempontból semleges oktatást illetően ugyanakkor a gyakorlatban különösen az vezethetett feszültségekhez, ha az adott település egyetlen közoktatási intézménye került egyházi fenntartásba, hiszen nem mindenki kívánta vallási szempontból elkötelezett iskolában folytatni a tanulmányait, illetve a munkavállalók egy része sem óhajtott egyházi oktatási intézményben maradni. A legismertebbek közé tartozott a katolikus egyház számára az önkormányzat által 1993-ban átadott Dabas-Sári iskola ügye. A fordulatot és nagy sajtóvisszhangot kapó

<sup>24</sup> JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában.” *Fundamentum* 2001/2. 46.

<sup>25</sup> A párhuzamos vélemény Herczegh Géza alkotmánybíró nevéhez fűződik.

ügyben a megoldást azt jelentette, hogy az iskola épületét végül megosztották a két – önkormányzati és egyházi – intézmény között.<sup>26</sup>

Viszonylagos ugyanakkor, hogy mi minősül aránytalan tehernek a semleges iskolát választók számára. Önmagában már az halmozott tehernek számíthat anyagi értelemben és az időtényező értelmében, ha egy másik településre kell naponta utazni a semleges iskola látogatása érdekében. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény ugyanakkor nem foglalt állást kifejezetten a vallási, világnézeti értelemben semleges oktatás mellett, miközben deklarálta, hogy állami és helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem.<sup>27</sup> Az állami és önkormányzati iskola pedagógiai programjának pedig biztosítania kellett az ismeretek, a vallási és a világnézeti információk tárgyilagos és többoldalú közvetítését.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A keresztény értékek mellett kiálló Alaptörvény elfogadása és módosításai új alapokra helyezték az állam és az egyház elválasztására, az állam vallási semlegességére, valamint az egyházak egyenjogúságára vonatkozó rendelkezéseket.

A vallási semlegesség eszméjétől eltávolodó Alaptörvény indokolása mindazonáltal paradox módon nemcsak a szekuláris – azaz világi – államra, hanem az állam világnézeti semlegességére is hivatkozott: „A Javaslat rögzíti azt, hogy mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg a Javaslat az állam és az egyház különállásának elvét, amely amellet, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciájának is tekinthető. A Javaslat azonban kifejezésre juttatja azt is, hogy az állam világnézeti semlegessége nem jelent egyúttal társadalmi közömbösséget is, hanem a társadalmilag közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházakkal.”<sup>28</sup>

A fentebb jelzett változások hátterét az Alaptörvény, az Alaptörvény átmeneti rendelkezései, az Alaptörvény 2013. március 25-i negyedik módosítása, valamint az Alaptörvény 2013. szeptember 25-i ötödik módosítása biztosítja. A törvényi szintű szabályozás kapcsán pedig – a még az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépése előtt elfogadott – az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt, továbbá az azt felváltó, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt, az azt módosító 2012. évi VII. törvényt, illetve a vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos

<sup>26</sup> NAGY Péter Tibor: „Egyházi iskolaindítás és az állam az első parlamenti ciklus idején” *Magyar Pedagógia* 1995/3–4. 305.

<sup>27</sup> A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 4. § (2) bekezdés.

<sup>28</sup> T/2627. Magyarország Alaptörvénye (2011. március 14.). <https://bit.ly/3jDQ6Dh>

törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvényt, valamint a 2011.évi CCVI. törvényt módosító 2018. évi CXXXII. törvényt kell kiemelnünk.<sup>29</sup>

Az Alaptörvény eredeti szövegezésű VII. cikke az „egyház”, nem pedig a „vallási közösség” kifejezést használta. Ugyanezen eredeti VII. cikk az egyházak önállóságának hangsúlyozása mellett az állam és az egyházak különvált működését emelte ki. Mai szövegezésben: „Az állam és a vallási közösségek különváltan működnek. A vallási közösségek önállóak.”<sup>30</sup> A „különvált” kifejezés a korábbi „elválasztás” kifejezést váltotta fel, miközben a különvált működésre hivatkozást az alkotmányozó azzal egészítette ki, hogy „az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal”. Az együttműködésre vonatkozó kategorikus megfogalmazás az Alaptörvény negyedik módosítását követően annyiban változott, hogy az alkotmányozó a vallási tevékenységet végző szervezetek együttműködésre való alkalmasságát emelte ki, az Alaptörvény ötödik módosítását követően pedig a hangsúly a kategorikus együttműködésről az együttműködés lehetőségére helyeződött át: „Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek.”<sup>31</sup> Ha a különvált működés és az együttműködés szövegekörnyezetét együttesen nézzük, eléggé nyilvánvalóvá válik, hogy a korábbi elválasztás helyett az együttműködést preferálja az alkotmányozó, és az új terminológiát is ennek megfelelően alakította ki. Azaz az állam és az egyház – vallási közösségek – kapcsolatát illetően az elválasztáson alapuló modellt a különvált működésen alapuló együttműködés váltja fel.

Az állam semlegességét akár az együttműködésen alapuló elválasztás is biztosíthatná, legalábbis ennek lehetőségére hivatkozott a 6/2013. (III. 1.) AB határozathoz fűzött párhuzamos vélemény: „Az együttműködés – a kooperatív elválasztás – alkotmányosan továbbra is megköveteli az állam világnézeti semlegességét, ami a felekezeti jogban a felekezetek egyenlő kezelését kívánja meg; ez a követelmény az egyes hívők (mint az alapjog alanyai) egyenlő szabadságából származik. Ha ugyanis A felekezeti előnyösebb helyzetbe kerül (jogilag egyház lesz), míg B nem, akkor az A felekezethez tartozók, e tekintetben, előnyösebb helyzetben vannak, mint a B hitűek. Az állam ugyan tehet gyakorlati szempontból igazolható különbséget az egyes vallási csoportok, végső elemzésben a hívők között, ez azonban nem alapulhat a csoportok által vallott vallási vagy társadalmi, erkölcsi nézetek értékelésén, vagy egyesek támogatásán, illetve mások elvetésén.”<sup>32</sup>

Az Alkotmánybíróság 27/2014. (VII. 23.) AB határozata ugyanakkor az egyházi ingatlan határozat adaptációja nyomán a következőket emelte ki a semlegességgel és a vallási közösségek egyenjogúságával kapcsolatban: „A vallási közössé-

<sup>29</sup> A részleteket lásd DRINÓCZI Tímea: „A vallásszabadság és egyházalapítás az alkotmányos párbeszéd tükrében” *Jura* 2014/2. 39–62.

<sup>30</sup> Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés.

<sup>31</sup> Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés.

<sup>32</sup> ABH 2013, 273, 263. A párhuzamos vélemény Bragyova András alkotmánybíró nevéhez fűződik.

gek különvált működésének és önállóságának elvéből az következik, hogy az állam sem a vallási közösségekkel, sem valamelyik vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen vallási közösség tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be a vallási közösségek belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. Mindebből – illetve másrésről az Alaptörvény XV. cikkéből<sup>33</sup> is – következik, hogy az államnak a vallási közösségeket egyenlőként kell kezelnie. Mivel az állam éppen azokban a tartalmi kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a vallást vallássá teszik, a vallásról és vallási közösségről csak elvont, minden vallásra vagy vallási közösségre egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkednek, s tartalmi kérdésekben a vallások és vallási közösségek önértelmezésére kell hagyatkoznia. Ezért a vallásszabadságnak csakis nem-vallási, s így nem specifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más készletéből fakadó, de hasonló cselekvésre is érvényes korlátai lehetnek. Éppen a semleges és általános jogszabályi keretek révén az állam és vallási közösségek különvált működése a lehető legteljesebb vallásszabadságot biztosítja.”<sup>34</sup>

Ebből következően tehát az alábbiakban foglalhatók össze a vallási értelemben semleges állam ismérvei: a) az állam sem a vallási közösségekkel, sem valamelyik vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen; b) az állam nem azonosítja magát egyetlen vallási közösség tanításával sem; c) az állam nem avatkozik be a vallási közösségek belső ügyeibe; d) az állam nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében; e) az államnak a vallási közösségeket egyenlőként kell kezelnie. Az Alaptörvény rendelkezései ugyanakkor azt is nyilvánvalóvá tették, hogy – az irányadó törvényi szabályozásra is figyelemmel – a vallási közösség csak abban az esetben alakulhat át az Országgyűlés döntése nyomán sajátos jogosultságokkal felruházott bevett egyházzá, amennyiben – a törvényi kritériumok meglétén felül – a közösségi célok érdekében együttműködési hajlandóságát fejezi ki az állammal.<sup>35</sup> Ez az alaptörvényi megfogalmazás lényegében nem az együttműködés lehetőségét, hanem az együttműködés kötelezettségét írja elő, egyúttal a különvált működés határainak elmosódásához is elvezethet. Annak a vallási közösségnek ugyanis, amelyik bármi oknál fogva nem kíván együttműködni az állammal, esélye sincs arra, hogy a bevett egyházi státuszt elnyerje, miként az is kérdésként merülhet fel, hogy mi történik azzal a bevett egyházzal, amely bármi oknál fogva a továbbiakban már nem kíván együttműködni az állammal, vagy esetleg az állam nem kíván együttműködni egy adott bevett egyházzal.

<sup>33</sup> Az Alaptörvény XV. cikke rögzíti a törvény előtti egyenlőséget, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az esélyegyenlőség elvét.

<sup>34</sup> ABH 2014, 798, 42.

<sup>35</sup> Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés.

## 6. IRODALOM

PACZOLAY Péter: „A semleges állam és kritikája – az amerikai modell” in FORRAI Tamás (szerk.): *Az állam és az egyház elválasztása* (Budapest: Faludi Ferenc Akadémia – Távlatok 1995) 81–95.

SAJÓ András: „A semlegesség doktrínái és az állam” *Beszélő* 2003/10. 29–50.

SÓLYOM László: „Az állam és az egyház elválasztása az Alkotmánybíróság alapjogi koncepciójában” in FORRAI Tamás (szerk.): *Az állam és az egyház elválasztása* (Budapest: Faludi Ferenc Akadémia – Távlatok 1995) 104–111.

SZATHMÁRY Béla: „Veled vagy nélküled? Gondolatok az állam és az egyházak elválasztásáról Magyarországon” in SZATHMÁRY Béla: *Egyházak az államban. Tanulmányok az állami és felekezeti egyházjogból* (Sárospatak: Sárospataki Teológiai Műhely 2010) 45–57.





DRINÓCZI TÍMEA\*

## **38/1993. (VI. 11.) AB HATÁROZAT – BÍRÓI FÜGGETLENSÉG**

**A bírói függetlenségnek nemcsak más hatalmi ágakkal szemben, hanem a bírósági szervezetrendszeren belül is érvényesülnie kell.**

A bírói függetlenség határozat jelentősége kettős. A határozat egyrészt a bírói függetlenség tartalmának első részletesebb kibontását végzi el. Ennek keretében elhelyezi a bíróságot a hatalommegosztás rendszerében. Ezen belül értelmezi a bírói és bírósági függetlenséget az igazgatási jogosítványok gyakorlása során (pl. a bírók választása és bírósági tisztségekre való kinevezése során), amely megalapozza azt az igazságügyi reformot, és amely az igazgatási hatásköröket végül teljes mértékben elveszi a végrehajtó hatalomtól, és azt – az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) kialakításával (1997) – a bírók többségének kezébe helyezi.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A hatalmi ágak elválasztásának elvére épülő Alkotmány a bírói tisztség keletkezésének a magyar történelemben alkalmazott két formáját (kinevezés és választás) megtartotta. A Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választotta, a többi hivatásos bírót a köztársasági elnök nevezte ki. Az Alkotmány a választási, illetve kinevezési eljárásban csupán a Legfelsőbb Bíróság elnökére és elnökhelyettesére nézve tartalmazott kifejezett rendelkezést: az elnök megválasztására a köztársasági elnök, az elnökhelyettes kinevezésére a Legfelsőbb Bíróság elnöke tett javaslatot.

A többi hivatásos bíró, illetve bírósági vezető kinevezésének szabályait külön törvény, a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (Bsz.) tartalmazza, amelyet több jogszabály is módosított 1989-et követően. Az igazságügyminiszter kezében

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

összpontosult a bíróságok igazgatása, és a döntéseivel szemben nem volt biztosított a jogorvoslat lehetősége. Így ő volt jogosult a bíró kinevezése iránti előterjesztés elhatározására és megtételére, így ezek megtagadására is. A Bsz. azonban nem sorolta fel tételesen azt, hogy erre milyen okokból kerülhet sor. Ugyancsak az igazságügyminiszter nevezett ki egyes bírósági vezetőket – másokat pedig az általa kinevezettek neveztek ki –, osztotta be a bírókat, illetve adományozott megyei bírósági bírói (tanácselnöki) címet. A megyei bíróság elnöke értékelt három évente a bíró tevékenységet, és tett javaslatot – alkalmatlanság esetén – a bírói tiszteből való felmentésre.

A Bsz. 1991-től új bírói testületeket létesített (összbírói értekezlet, megyei bírói tanács, Országos Bírói Tanács), és új jogosítványokkal ruházta fel a kollégiumokat (az azonos ügyszakba beosztott hivatásos bírók testületét). Innentől kezdve a bírói testületek – testületi döntések meghozatalával – közreműködtek a bíróságok igazgatásában, különösen költségvetési, bér- és létszámfejlesztési, valamint meghatározott személyzeti és szakmai kérdések eldöntésében. A Bsz. nem tartalmazta a bíróságok igazgatására vonatkozó részletes szabályokat, ideértve a kinevezési eljárást is (pályázat, testületek működésének részletszabályai). A részletszabályok megállapítását az igazságügyminiszterre bízta, az Országos Bírói Tanács egyetértési jogához kötve. Az igazságügyminiszter ennek alapján bocsátotta ki a 9/1993. (IV. 2.) IM rendeletet, és ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte a korábbi, utasítás szintű szabályokat.

Az új szabályok alapján az 1992-ben a megyei bíróságok élére kinevezett bírók esetében alkotmányossági aggályok merültek fel, mert a miniszter úgy értelmezte a Bsz.-t, hogy a jelölt támogatottsága akár az összbírói értekezleten elnyert egyetlen szavazat esetén is megvalósul.<sup>1</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

A Bsz.-nek a bírói és vezetői kinevezésekkel kapcsolatos módosítása és a megyei bírósági vezetők 1992. évi kinevezése után több olyan indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyek a törvény erre vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatát, és – alkotmányjogi panaszként – e rendelkezések alkalmazása során megtett egyes intézkedések megsemmisítését is kérték.

Az indítványokban kifejtett kifogások kétféleképpen csoportosíthatók. A bírói függetlenség sérelme miatti alkotmányellenességre hivatkozva az alábbi kifogásokat tették. Alkotmányértő a Bsz.-nek az a rendelkezése, amely a bíró kinevezése iránti előterjesztésre az igazságügyminisztert jogosítja fel. Ez a rendelkezés nemcsak hogy ellentétes a bírói függetlenséggel, hanem a köztársasági elnöknek

<sup>1</sup> HACK Péter: „A bíraskodás politikai függetlenségének garanciái Magyarországon” *Fundamentum* 2002/1. 23.

az Alkotmányban biztosított kinevezési jogkörét is „elvonja”. A bírói függetlenséget sérti az is, hogy a Bs. nem sorolja fel tételesen azt, hogy az igazságügyminiszter milyen okokból tagadhatja meg az előterjesztést, illetve hogy meghatározott bírósági vezetőket az igazságügyminiszter, másokat az általa kinevezett megyei bírósági elnök nevezi ki.

A kinevezett bíró beosztására vonatkozó szabályok ellentétben állnak az Alkotmánynak azzal a rendelkezésével, hogy a bírók csak a törvényeknek vannak alárendelve. A miniszter és az általa kinevezett vezetők általi beosztás viszont a bírói munka végzésére kiható önálló döntési lehetőséget jelent.

Hasonló okból alkotmányosértő az a rendelkezés is, amely az igazságügyminisztert megyei bírósági bírói (tanácselnöki) cím adományozására jogosítja fel, mert ez a szakmai munka minősítésére – és ezáltal az ítélkezés befolyásolására – ad lehetőséget a miniszternek.

A bírói függetlenséget sérti az a megyei bíróság elnöke részére biztosított jogkör, amelynek alapján az új bíró kinevezésétől számított három év elteltével megvizsgálja a bíró tevékenységét és alkalmatlanság esetén kezdeményezi a bírónak tiszteből való felmentését.

A jogbiztonságot (jogállamiságot) sérti és így alkotmányellenes az, hogy a kinevezési eljárás, ezen belül a pályázat, illetve a bírói testületek eljárásának részlet-szabályai – különösen az összbírói értekezletre vonatkozóak – hiányoznak a Bs.-ből. Emiatt, valamint a meglévő szabályok homályos értelme miatt a rendelkezések értelmezhetetlenek és alkalmazhatatlanok.

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

Az Alkotmánybíróság a Bs.-nek a megyei összbírói értekezletnek a bíróságok igazgatásában való közreműködésére [51/A. § (1) bekezdés], a bírói tanács határozathozatalára [51/B. § (6) bekezdés], a bíró kinevezése iránti előterjesztésre [53. § (2) bekezdés], az igazságügyminiszter és a megyei (fővárosi) bírósági elnök beosztási jogára [56. § (1) bekezdés], az igazságügyminiszter címadományozási jogára [56. § (5) bekezdés], a bírósági vezetők kinevezésére [59. § (1) és (3) bekezdés], a bírósági vezetői tisztségek pályázat útján történő betöltésére [59/A. §], az újonnan kinevezett bíró tevékenységének a megyei (fővárosi) bíróság elnöke részéről történő megvizsgálására [60/A. §] vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat és az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az AB ugyanakkor határozata rendelkező részében a bírók és a bírósági vezetők kinevezésére vonatkozóan alkotmányos követelményt állapított meg. Alkotmányos követelményben rögzítette az alkotmányos követelmény megállapítására vonatkozó hatáskörét is.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A bírói függetlenség nemcsak más hatalmi ágakkal szemben, hanem a bírósági szervezetrendszeren belül is érvényesül. A bíróság nincs olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben más hatalmi ágaktól, mint az a többi alkotmányos tényezőnél tapasztalható, nem érvényesül a politikai meghatározottság sem [Alkotmány 50. § (3) bekezdés].**

Az AB egyrészt abból indult ki, hogy a bírói függetlenség garantálása nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb és a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma. Másrészt abból, hogy a bírói függetlenséget a parlamentáris rendszeren belül kell vizsgálni. Azt kell biztosítani, hogy a bíróság, illetve a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között olyan viszony alakuljon ki, ami állandó és semleges, és ami nem a politikai hatalmai ágak között fennálló kölcsönös meghatározottságon és függésen alapszik. Mindez kihat az ítélkezés függetlenségére is, ami úgy valósul meg, hogy a bíróságok politikai hatalomtól származó szabályokat – a törvényeket és az igazgatási normákat – is önállóan értelmezik (ABH 1993, 256, 261.).

Az említett semlegességet fogalmazza meg az Alkotmány azzal, hogy a bírók függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve, illetve azzal a tilalommal, hogy bírók nem lehetnek tagjai pártoknak és nem végezhetnek politikai tevékenységet (ABH 1993, 256, 262.).

Mivel a bírónak mindenkitől – más bíróktól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét hasonló garanciákkal kell biztosítani az elvileg hasonló igazgatási befolyás ellen, származzék az akár a bírósági szervezeten „belülről”, akár azon „kívülről”. Az AB szerint a bíróságokra vonatkozó legfontosabb „külső” igazgatási jogosítványnyal kapcsolatban két kérdést kell tisztázni: i) alkotmányos-e egyáltalán a kinevezési jog más hatalmi ágakhoz rendelése; ii) ha igen, ennek a hatalmi ágak elválasztásából milyen korlátai adódnak? (ABH 1993, 256, 262.).

Az AB az első kérdésre válaszolva arra jutott, hogy a bírói hatalom lehet önlegitimáló, vagy a bírók és a bírósági vezetők bírói hatalmukat valamely más hatalmi ág közvetítésével nyerik el és hatalmuk ezen keresztül vezethető vissza a szuverén néphez. Az AB megállapította, hogy az Alkotmány e második megoldást választotta (ABH 1993, 256, 262–263.).

A bírói hatalom más hatalmi ág közvetítésével való elnyerése azonban csak akkor lehet alkotmányos, ha e hatalom közvetítése megfelel a bírói hatalmi ág említett sajátos viszonyának a többi hatalmi ághoz. A politikai befolyás fogalmilag azonban nem zárható ki, mert a hatalom közvetlenül a politikai hatalmi ágaktól származik. Az egyoldalú politikai befolyásolást kell tehát semlegesíteni, azaz ellensúlyozni a kinevezési eljárásokban. Ezt külső ellensúlyokkal lehet megtenni, vagy igénybe lehet venni maguknak a bíróságoknak a közrehatását a kinevezési/választási

eljárásban. Az AB megállapította, hogy az Alkotmány mindkét eljárást lehetővé teszi (ABH 1993, 256, 263.).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A bírósági szervezeti törvénynek megfelelő garanciákkal kell ellensúlyoznia a külső igazgatási befolyást a bírósági szervezetrendszerre. Külső szereplő döntési jogköre a bírói kinevezéseknél önmagában nem alkotmányosértő, azonban ilyenkor biztosítani kell a bírók megfelelő részvételét a kinevezési folyamatban (pl. véleményezési jog) [Alkotmány 50. § (3) bekezdés].**

A külső egyensúlyteremtés jelenik meg akkor, amikor az Alkotmány előírja, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökének személyére a semleges, parlamenten kívüli szereplő, a köztársasági elnök tesz javaslatot, és a megválasztáshoz minősített – vagyis általában a kormánypárti politikai meghatározottságnál nagyobb – többség szükséges (ABH 1993, 256, 263.).

A bírókat a köztársasági elnök nevez ki, ami azonban – az AB értékelésében – sem teszi tárgytalanná az „ellensúlyozás” vizsgálatát, mivel ez – a parlamentáris rendszer logikájából fakadóan – kötött jogkör. Az elnök csakis az előterjesztett személyt nevezheti ki, vagy tagadhatja meg kinevezését, ha annak feltételei fennállnak.

Ha a kinevezést a bíróság terjeszti elő a köztársasági elnöknek, az egyoldalú politikai befolyásolás elvileg kizárt, mert ez gyakorlatilag a bíróság önmaga által meghatározott utánpótlását jelenti (ABH 1993, 256, 264.).

Ha azonban az előterjesztést a kormány (vagy miniszter) teszi, felmerül a kérdés, hogy elegendő ellensúlyt jelent-e a köztársasági elnök joga a kinevezés megtagadására, ami – az államfői hatáskörgyakorlására vonatkozó AB határozatok alapján – rendkívüli és végső eszköz.<sup>2</sup> Az AB megállapította, hogy a köztársasági elnök kinevezés-megtagadási joga más természetű, mint a hatalmi ágak elválasztása miatt megkövetelt ellensúlyozás, és így erre a feladatra alkalmatlan. Vagyis a törvénynek más külső ellensúlyt (pl. paritásos parlamenti bizottság bevonását), vagy pedig bírósági részvételt kell intézményesítenie. A Bsz. a bírói közrehatást választotta, amivel alkotmányos követelménynek tett eleget (ABH 1993, 256, 264.).

Az AB a továbbiakban a bíróság részvételét vizsgálta a kinevezési eljárásban. Megállapította, hogy semmilyen megoldási módozat nem vezethető le az Alkotmányból, de részvételnek alkalmasnak kell lennie alkotmányos funkciójának betöltésére, azaz az előterjesztő/kinevező politikai meghatározottságának ellensúlyozására (ABH 1993, 256, 265.).

A bírói státusz megszerzése kapcsán ezt az ellensúlyt az jelenti, ha a miniszter bírói kinevezés iránti előterjesztésében a bírói hatalom valamilyen módon megnyil-

<sup>2</sup> 48/1991. (IX. 10.) AB határozat; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat.

vánul: a bírók kollektív módon (például testületként eljárva) kinyilvánítják egyetértésüket az előterjesztéssel, jelesül az előterjesztésben megjelölt személy bíróvá történő kinevezésével (ABH 1993, 256, 265.).

A bírósági vezetők kinevezésekor hasonló a helyzet: a bírói hatalomnak ebben a kérdésben is meg kell tudnia nyilvánulni. A reprezentatív bírói testületnek állást kell foglalnia a bírósági vezető személyéről és az állásfoglalásnak kötnie kell a minisztert a kinevezési jogköre gyakorlásában. A miniszter csak azok közül nevezhet ki bírósági vezetőt, akiknek kinevezésével a bírói testület többsége egyetért (ABH 1993, 256, 264.).

A bíró első kinevezésekor beosztása nem érinti az ítélezés függetlenségét még akkor sem, ha az az igazságügyminiszter igazgatási aktusa. A bíró beosztásának ezt követő megváltoztatása a bírósági vezető hatáskörébe tartozik, amelyet belső igazgatási aktusként szintén garanciális szabályok kereteznek (ABH 1993, 256, 265.).

Összegezve tehát az AB megítélése szerint önmagában nem alkotmányellenes az, hogy az igazságügyminiszter terjeszti elő a bírót a köztársasági elnökhöz kinevezésre, vagy az igazságügyminiszter nevezi ki a bírósági vezetőt. Az ilyen végrehajtó hatalmi igazgatási jogosítvány azonban egyoldalú befolyást jelent a semleges bírói hatalomra nézve. Ezért az csak akkor elfogadható, amennyiben az egyoldalú politikai befolyás semlegesíthető, azaz a bírói hatalom megfelelő módon képes védekezni azzal szemben.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A jogszabály alkotmányossági vizsgálata eredményeképpen határozattal megállapíthatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük [Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés].**

Az AB-nak a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmány értelmezésével meg kell állapítania, hogy az adott jogszabályi rendelkezés tárgyában melyek az alkotmányos követelmények. A jogszabály alkotmányos, ha ezeknek megfelel. A megfelelés megállapítása logikailag elkerülhetetlenné teszi azonban a vizsgált jogszabály értelmezését is. Ugyanakkor az alkotmányos követelmények megállapítása során nem jogszabály-értelmezés történik. Vagyis az AB nem a jogalkotó vagy a jogalkalmazó által nyitva hagyott kérdéseket dönti el vagy pótolja a hiányokat, mert nem a feladata, hanem alkotmány értelmezést végez, ami vitathatatlanul (de nem kizárólagosan) az hatáskörébe tartozik (ABH 1993, 256, 266.).

Az AB mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben

megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A hatályos jog kimélete érdekében az alkotmányos követelményekkel az AB azoknak az értelmezéseknek a körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van. Így elkerülhető a megsemmisítés vagy a törvényhozó felhívása jogalkotásra (ABH 1993, 256, 267.).

Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint állapít meg alkotmányos követelményeket.

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

Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az AB-nak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét.

A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges vagy előfordul. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az alkotmányossági vizsgálatnál a jogszabálynak az az értelmezése, amelyet a joggyakorlat egységesen követ, vagyis a jogszabálynak az „élő jogban” megnyilvánuló normatartalma. Ha a jogszabály ekként alkotmánysértő tartalommal hatályosul, az alkotmányellenesség megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása elkerülhetetlenül szükséges. Egyébként azonban a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell.

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

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. BÍRÓSÁGI FÜGGETLENSÉG IGÉNYE A BÍRÓI FÜGGETLENSÉGGEL SZEMBEN**

A határozat jogdogmatikai értékelése egyrészt magától az AB-tól származik különvélemények formájában,<sup>3</sup> másrészt a jogirodalomból. E jogdogmatikai értékelés azonban nem választható el az alkotmányos követelmények megfogalmazásával összefüggő kritikáktól.

<sup>3</sup> Ádám Antal alkotmánybíró különvéleménye és Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye.



Az AB nem végezte el a vizsgált szabályokból kiindulva az Alkotmány kontextuális, rendszertani és tartalmi elemzését. A testület elmulasztotta<sup>4</sup> ebben az összefüggésrendszerben értékelni a hatalommegosztás és a bírói függetlenség tényleges megvalósulását. Nem történt meg a releváns alkotmányi rendelkezések összevetése sem, amely alapján egyértelművé válhatott volna, hogy indokolt a bírói-ítélkezési hatalmi ág függetlenségét tekinteni alkotmányos követelménynek, különösen arra tekintettel, hogy a bíróság függetlensége kapcsolatban áll az egyén bírósághoz fordulása alapjogával is. Ha ezeket a bírói függetlenség határozat megtette volna, akkor kimutathatta volna a végrehajtó hatalom és a bírói-ítélkezési hatalom közötti potenciális függőségi láncolatot – hasonlóan az indítvány érveivel. A bírói függetlenség másrészt „nemcsak szervezeti, működési alapelv és követelmény, hanem alkotmányos joga a bírónak és a bíróságnak. E jogosultság érvényesülésének veszélyeztetése vagy befolyásolhatósága csak az elkerülhetetlenül szükséges esetben és feltétlenül arányos mértékig engedhető meg.”<sup>5</sup>

#### 4.2. MEGFELELŐ TÖRVÉNYI GARANCIA HIÁNYA

Az önkormányzatisággal rendelkező bírói szervezetek működésére vonatkozó törvényi szabályozás hiánya nem segíti a funkciójuk betöltését, vagyis éppen a bírói függetlenség határozatba írt ellensúlyozást nem valósítja meg megnyugtatóan. Egyik elvi tételnek sem és így az alkotmányos követelményeknek sem felel meg a szabályozás,<sup>6</sup> de ezt a határozat nem is értékelte, mert ahelyett, hogy utólagos normakontrol végzett volna, alkotmányos követelményeket állapított meg – a jogrendszer kímélete érdekében. A szakirodalom is az utólagos normakontrol tényleges elvégzését hiányolta a határozatból. Az AB ahelyett, hogy orvosolta volna a törvény helytelen alkalmazásából eredő hibákat, megállapította, hogy a norma milyen tartalommal alkotmányos.<sup>7</sup> Egyes értékelések szerint „az Alkotmánybíróság elegánsan hallgatott arról a tényről, hogy a megyei bíróságok elnökeinek felénél ez az »alkotmányos követelmény« nem teljesült. Azzal, hogy az AB nem szankcionálta az 1992. februári jogsértő döntéseket, világos üzenetet küldött a bírónak is és általában a társadalomnak: a bírászkodás függetlensége még nem valósult meg a Magyar Köztársaságban.”<sup>8</sup>

<sup>4</sup> L. különösen Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményét, I. pont.

<sup>5</sup> Ádám Antal alkotmánybíró különvéleménye, 4. pont.

<sup>6</sup> Ádám Antal alkotmánybíró különvéleménye (ABH 1993, 256, 274–278.), amihez Vörös Imre alkotmánybíró egyetértőleg csatlakozott.

<sup>7</sup> HACK (1. lj.) 23.

<sup>8</sup> HACK (1. lj.) 23.

### 4.3. ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY

Az alkotmányos követelmények lefektetésére vonatkozó hatáskörrel kapcsolatban alapvetően két vélemény létezett a határozat meghozatalakor. Az egyik szerint az AB-nak nem volt erre hatásköre, mivel ilyen feladatot az Alkotmány nem határoz meg a testület számára.<sup>9</sup> Más honnan közelítve, az alkotmány interpretációjára biztosított jogkört nem lehetett volna kiterjeszteni a jogrendszer egészére.<sup>10</sup> A másik – lényegében a bírói függetlenség határozattal összhangban – az utólagos normakontroll hatáskör mérséklő értelmezéseként tekintett erre az eszközre,<sup>11</sup> ami lényegében – kisebb módosulásokkal – fennmaradt a későbbi gyakorlatban, majd jogszabályban rögzített hatáskörre vált. E vélemény szerint az AB az alkotmányos követelménye alkalmazása során az utólagos normakontroll keretei között marad. A kiindulópont viszont fordított: az AB az Alkotmányból indul ki, megállapítva azon korlátokat, amelyek között egy jogszabály lehetséges értelmezései alkotmányosnak minősülnek.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 5.1. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG

Szemben a bírói függetlenség határozattal, a 45/1994. (X. 21.) AB határozatban a testület az igazságügyminiszter címadományozási jogát a bíróság szervezeti függetlenségének erőteljesebb hangsúlyozásával helyezte hatályon kívül, a 28/1995. (V. 19.) AB határozat pedig a költségvetési törvény vonatkozó szakaszainak hatályban tartása mellett a bíróságok költségvetési önállósága fontosságára hívta fel a jogalkotó figyelmét.<sup>12</sup>

Az 1997-ben megszületett igazságügyi reform öngazgatási modellt vezetett be, és kialakította az OIT-ot. Az OIT-nak 15 tagja volt: 9 bíró, akiket a bírósági önkormányzatisággal rendelkező testületek választottak, az igazságügyminiszter, az Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Legfőbb Ügyész, az Ügyvédi Kamara elnöke és 2 parlamenti képviselő. Az alkotmányos alapokat egy alkotmánymódosítás fektette le, amely lényegében az egyik maradványa volt az 1994–1998 közötti sikertelen alkotmányozásnak. Ebben a modellben azonban az igazságügyminiszternek megmaradt az a hatásköre, hogy a bírósági szervezetet érintő részletes normákat

<sup>9</sup> Schmidt Péter alkotmánybíró párhuzamos véleménye, ABH 1993, 256, 272.

<sup>10</sup> Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye, ABH 1993, 256, 285.

<sup>11</sup> HOLLÓ András: „Néhány megjegyzés az »alpok« (húsz év) védelmében...” *Jogelméleti Szemle* 2012/2. 261. Összegzi: SZAKÁLY Zsuzsa: „Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után” *Iustum Aequum Salutare* 2020/4. 164.

<sup>12</sup> FLECK Zoltán: „A bírói függetlenség állapota” *Fundamentum* 2002/1. 31.

– az OIT-tal egyetértésben – rendeletben szabályozza. Egy ilyen tartalmú szabály alkotmányossági vizsgálata során született meg az 54/2001. (XI. 29.) AB határozat, amelyben az AB a még 1973-ban megalkotott IM utasítás alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A testület ugyanakkor mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert a miniszter nem tett eleget a fent említett jogszabályi felhatalmazásából származó jogalkotói feladatának. A többséget alkotó bírók – az 1997-es alkotmánymódosítástól függetlenül – fenntartották az AB 1993-as álláspontját, és a szűk értelemben vett ítéletre korlátozták a bírói függetlenség alkotmányos elvének érvényesülését. Velük szemben Holló András, Kiss László, Czúcz Ottó és Kukorelli István bírók különvéleményükben azt hangsúlyozták, hogy a bírói függetlenség nem csak a szűk értelemben vett ítélező tevékenységre vonatkozik, ezért a végrehajtó hatalom igazgatási tevékenysége csak annyiban alkotmányos, amennyiben az ítélezést egyáltalán nem érinti. Vagyis a bírói függetlenség határozathoz fűzött különvéleményekben megfogalmazottakat ismételték meg, az arra való kifejezett hivatkozás nélkül.<sup>13</sup>

Az Alaptörvény hatályos szabályai alapján a bírósági igazgatást az Országos Bírói Hivatal (OBH) végrehajtó hatalom által kinevezett elnöke végzi, amely tevékenysége feletti ellenőrzést a bírókat képviselő Országos Bírói Tanács (OBT) gyakorolja. A bírói függetlenség határozatban megfogalmazott alkotmányos követelményekben leírtak formálisan megjelennek, de abba a gyakorlati megvalósulás tartalmilag egyáltalán nem illeszkedik. Az egyoldalú politikai befolyás nincs kielégítő módon ellensúlyozva. A helyzeten az sem segített volna, ha az AB a határozatban a bírói függetlenségnek a különvéleményekben megjelenő komplex megközelítését alkalmazza, mert egyrészt az Alaptörvény új helyzetet teremtett, másrészt annak negyedik módosítása hatályon kívül helyezte a korábbi határozatokat.

Az OBH elnöke eredetileg nagyon erős jogositványt kapott, amellyel élt is, különösen a bírósági vezetők ki(nem)nevezése területén, amely felett az OIT – hasonlóan egyéb ügyekhez – nem tudott érdemi ellenőrzést gyakorolni. Az OIT sokszor még az olyan eljárásokba sem volt bevonva, amelyekbe törvény szerint joga lett volna részt venni. Az OBH elnöke hatáskörét idővel – főleg a nemzetközi kritika miatt (pl. Velencei Bizottság) – korlátozták. A jelenleg hatályos megoldás példa nélküli, de legalább standard alatti, vagyis az az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyezteti.

A tervezett és visszavont közigazgatási bírósági reform esetében a közigazgatási bíróságok igazgatása az igazságügyminiszternél lett volna, talán a bírói függetlenség határozatra is alapozva, amely megállapította, hogy önmagában nem alkotmányellenes, ha az igazgatás a miniszternél van. Így kevert bírósági igazgatási modell alakult volna ki: a miniszter éppen azokkal a bíróságokkal kapcsolat-

<sup>13</sup> TORDAI Csaba: „Az igazságszolgáltatás függetlensége” *Beszélő*, <https://bit.ly/3w6yysC>

ban szerzett volna igazgatási jogosítványokat, amelyeknek a végrehajtó hatalom jogsértéseivel kapcsolatban kellett volna döntéseket hozniuk.<sup>14</sup>

## 5.2. ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY

Az AB gyakorlatában először jelenik meg az, hogy az AB alkotmányos követelményeket fogalmazhat meg. Ennek egyfajta előzménye az 57/1991. (XI. 8) AB határozatban említett élő jog (*a határozat elemzését lásd kötetünkben*).<sup>15</sup>

Az alkotmányos követelmény gyakran előkerült a testület munkájában 1993-at követően.<sup>16</sup> Az AB különböző célokra kezdte használni, és az aktivista alkotmánybírói szemlélettel együtt fejlődött:<sup>17</sup> „i) homályos vagy hiányos a szabályozás miatt az alkotmányos értelmezés tisztázása, ii) megszorító értelmezés, iii) kiterjesztő értelmezés, iv) új szabály megállapítása, v) jövőendő jogszabály tartalmának pozitív előírása”. Sólyom László álláspontja szerint az alkotmányos követelmények a kezdetekhez képest metamorfózison estek át,<sup>18</sup> sokrétű felhasználásuk alakult ki a testület gyakorlatában, elszakadva az eredeti funkciótól.

Az Alaptörvény elfogadását követően kidolgozott 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról [Abtv. (új)] külön jogkövetkezményként rögzíti az alkotmányos követelmények megállapítását. Eszerint az AB a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.

2012-től megváltozott az AB hatásköre, az absztrakt normakontroll háttérbe, míg az alkotmányjogi panasz előtérbe kerül. Az egyedi bírósági eljárásokhoz kötődő alkotmányos követelmények a többi eljárásban születettekhez képest elég nagy túlsúlyban vannak. Az összes elbírált ügy arányában viszont elenyésző számúnak tekinthetők azok az esetek, amikor alkotmányos követelmény került kimondásra.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> SZABÓ Máté: „Megválogatná a saját bíráit a kormány” *Mérce* 2018. november 8. <https://bit.ly/3rzRZTI>

<sup>15</sup> „Az élő jog és az alkotmányos követelmény közé nem tehető egyenlőségjel. Amíg alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság állapíthat meg, az élő jog más forrásból is táplálkozik, valamint nemcsak a rendes bírósági ítékezésre bír hatással.” SZAKÁLY (11. lj.) 165.

<sup>16</sup> Szakály Zsuzsa feltáráó jelleggel és kiválóan összegzi az alkotmányos követelményre vonatkozó korai véleményeket és a 2012-öt követő AB gyakorlatot. Ennek nyomán foglaltuk össze e hatáskör utóéletét a születését jelentő AB határozatot követően.

<sup>17</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 364–370. Összegzi: SZAKÁLY (11. lj.) 165.

<sup>18</sup> SÓLYOM (17. lj.) 364.

<sup>19</sup> A 2012–2019 között meghatározott alkotmányos követelményeket kimondó alkotmánybírói döntések közül legtöbb (22 darab) valódi alkotmányjogi panasz eljárásban született. „16 alkotmányos követelmény került meghatározásra bírósági indítvány vagy kezdeményezés útján. 11 alkotmányos követelmény kivételes alkotmányjogi panasz eljáráshoz köthető. 8 alkotmányos követelményt kimondó döntés utólagos normakontroll eljáráshoz köthető.” SZAKÁLY (11. lj.) 177–178.

Az alkotmányos követelmények kimondásában rendszeresség nem nagyon figyelhető meg; azok inkább amolyan jolly jokerként jelentek meg az AB gyakorlatában.<sup>20</sup> Ez egyrészt kívánatos, mert valóban megóvja a jogrendszert, ha értelmezéssel el lehet igazítani a jogalkalmazókat az alkotmányos értelmezés irányába. Másrészt, főleg 2015-től, amikor az AB tagjai között már nincs konszenzusos bíró,<sup>21</sup> alappal merül fel annak a lehetősége, hogy a megsemmisítés vezetett volna hatásosabb – azaz alkotmányosabb – megoldásra. A testület viszont mégis a gyengébb eszköz mellett döntött, amely kevésbé volt alkalmas a helyzet megoldására,<sup>22</sup> de legalább politikailag vállalhatóbbnak tűnt.<sup>23</sup>

## 6. IRODALOM

HACK Péter „A bíraskodás politikai függetlenségének garanciái Magyarországon”  
*Fundamentum* 2002/1. 16–27.

SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).

SZAKÁLY Zsuzsa: „Alkotmányos követelmények a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában 2012 után” *Iustum Aequum Salutare* 2020/4. 163–179.

<sup>20</sup> SZAKÁLY (11. lj.) 176.

<sup>21</sup> HALMAI Gábor: „Pártos alkotmánybíráskodás (2010–2014)” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 105–150.; SZENTE Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010 és 2014 között” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 151–184.

<sup>22</sup> SZAKÁLY (11. lj.) 176

<sup>23</sup> DRINÓCZI Tímea: „Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről” *Jogesetek Magyarázata* 2021/1.

ÁDÁNY TAMÁS\* – VARGA RÉKA\*\*

**53/1993. (X. 13.) AB HATÁROZAT  
– EL NEM ÉVÜLŐ NEMZETKÖZI BŰNCSELEKMÉNYEK**

**A nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai generális transzformációval, a nemzetközi szerződések speciális transzformációval válnak a magyar jog részévé: a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhangot biztosítani kell, ugyanakkor ez nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchiát.**

A nemzetközi jog szerint büntetendő cselekmények büntetésének feltételeit a nemzetközi jog határozza meg. Így nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha törvény a nemzetközi jog alapján határoz – akár visszamenőleg – az emberiség elleni bűncselekmények és a háborús bűncselekmények el nem évüléséről. Ez ugyanakkor csak olyan bűncselekményekre igaz, melyek büntetését a nemzetközi jog írta elő.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyát és az el nem évülő nemzetközi bűncselekményeket érintő határozatában az AB első ízben erősítette meg a nemzetközi büntetőjogban már ismert dogmákat a magyar jogalkotó és a jogalkalmazók számára. A nemzetközi jog bizonyos magatartásokat üldözendőnek minősít, függetlenül attól, hogy a belső jog tartalmaz-e ilyen bűncselekményeket. Ezek büntetésének feltételeit is a nemzetközi jog határozza meg, ezért a *nullum crimen sine lege* garanciáját a nemzetközi jog magára érti, s nem a belső jogra, így a cselekménynek az elkövetés időpontjában a nemzetközi jog szerint kellett büntetendőnek lennie. Ha a nemzetközi jog az el nem évülésről határoz, akkor ez követendő a belső jogi szabályoktól függetlenül. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettség jelen esetben azt jelenti, hogy az alkotmány erejénél fogva érvényesülnek a nemzetközi büntetőjog idevágó szabályai. Ugyanakkor az alkotmányosság megköveteli, hogy a nemzetközi büntetőjog szabályai kizárólag a nemzetközi jogban meghatározott tényállások és feltételek tekintetében érvényesüljenek.

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

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

## 1. ELŐZMÉNYEK

A rendszerváltás egyik, folyamatosan napirenden lévő politikai kérdése volt az ún. igazságtétel, azaz lényegében a 20. századi magyar totalitárius rendszerek által elkövetett bűnök miatti felelősségre vonás kérdése. Az átmeneti igazságszolgáltatási megoldások közül nem mindegyik jutott el arra a szintre, hogy jogalkotási eljárásban is megvizsgálják a magyar hatóságok: nem születtek például érdemi lusztrációs szabályok, de annak ellenpárjaként deklarált, felvállalt amnesztiára sem került sor.<sup>1</sup> A tényfeltárás is erősen hézagos maradt, elég csak az ügynökakták három évtized távlatából is konstans aktuálpolitikának látszó kérdésére utalni.<sup>2</sup> Különösen hangsúlyosan jelentkezett viszont a közbeszédben az 1956-os forradalom alatt és azzal összefüggésben elkövetett atrocitások büntetőjogi eszközökkel történő kivizsgálása, amelynek alternatívájaként jellemzően nem valamilyen más intézményi megoldás (lusztráció, amnesztia stb.), hanem pusztán az eljárások elmaradása merült fel.<sup>3</sup>

Ebben a vitában,<sup>4</sup> amely lényegében a büntetőeljárások lefolytatására vagy elhagyására szorított, a büntetőeljárások elleni leggyakoribb jogtechnikai és a politikai beszédben is gyakran hangoztatott érv az időmúlásból fakadó elévülés volt.<sup>5</sup> Ezért talán nem meglepő, hogy e korabeli vitában az igazságtételi jogalkotásra vonatkozó első, általános parlamenti vitáig jutó törvényjavaslat az elévülési idő problémáját egyfajta gordiuszi csomóként kívánta átvágni. Ezeket a törvényjavaslatokat részben a Kormány (különösen az Igazságügyi Minisztérium akkor Kahler Frigyes által vezetett főosztálya), részben az akkori kormánykoalíció egyik pártja, a Magyar Demokrata Fórum (MDF) képviselői dolgozták ki.

Az elévülés büntethetőségi akadályának feloldására Zétényi Zsolt és Takács Péter terjesztették be az első törvényjavaslatot. A törvényjavaslat szerint az elévülési idő újraindult volna a rendszerváltás egy szimbolikus időpontjától, 1990. május 2-ától.

<sup>1</sup> José ZALAQUETT: „Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints” in Neil J. Kritz (ed.): *Transitional Justice, Vol. 1. General Practices* (Washington: US Institute of Peace Press 1995) 10–11.

<sup>2</sup> Lásd pl. MÁTHÉ Áron (szerk.): *„Az nem lehet, hogy súlyos bűntett ne legyen büntethető” Jogi fejtegetések a magyarországi igazságtétel és kárpótlás történetéből* (Budapest: NEB 2016) 369–386.

<sup>3</sup> Máday Péter (SZDSZ) országgyűlési képviselő első felszólalása az Országgyűlés plenáris ülésének 1993. február 2. ülésnapján: „a magyar társadalom nem a múlt számonkérésére gondol, hanem a jelenre és a holnapra”. Egyetlen rövid bekezdés erejéig számolt be a korabeli sajtó Békés Imre professzor javaslatáról, ami e rövid tudósítás alapján lényegében egy Igazság és megbékélés bizottsága (TRC) mintájú igazságtételi bizottságot eredményezett volna. Lásd STÉPÁN Balázs: „Változatok igazságtételre” *Magyar Hírlap* 1993. február 3.

<sup>4</sup> Az Országgyűlésben zajló, az el nem évülő nemzetközi bűncselekmények határozatot eredményező törvény vitájában lásd különösen az 1993. január 26-i ülésnapot (Országgyűlési Napló, <https://bit.ly/3b1pFca>) és az 1993. február 2-i ülésnapot (Országgyűlési Napló, <https://bit.ly/3fz7WFj>).

<sup>5</sup> A Magyar Köztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat részletes vitáját lásd Országgyűlési Napló, 1991. évi őszi ülésszak, 1991. november 4. <https://bit.ly/3ywsc36>



Ezt a megoldást azonban alkotmányellenesnek mondta ki a 11/1992. (III. 5.) AB határozat (Zétényi–Takács-féle elévülési törvény).<sup>6</sup>

Néhány hónappal később Zétényi Zsolt és Zimányi Tibor új törvényjavaslatot szerkesztett,<sup>7</sup> amelyet 1993. február 16-án fogadott el az Országgyűlés. Az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett egyes bűncselekményekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1993. évi XC. törvény ezúttal került az olyan radikálisan újszerűnek tekintett megoldásokat, mint az elévülési idő formális, jogszabályi újraindítása. Az új törvény az igazságtétellel kapcsolatban továbbra is fennálló jogi és morális problémát ezúttal egy bevett jogintézménnyel, az elévülés főszabálya alóli kivételek alkalmazásával kívánta megoldani. Ez a jogtechnikai megoldás önmagában nem jelentett érdemi újdonságot a magyar jogban, hiszen – a főszabály alóli kivételként – korábban is léteztek már ún. el nem évülő bűncselekmények, amelyeket az akkor hatályos Btk., azaz az 1978. évi IV. tv. 33. § (2) bekezdése taxatív módon sorolt fel.<sup>8</sup>

A törvény újítása az elévülés alóli kivételek újbóli meghatározása, illetve bővítése lett volna. Az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló határozatban vizsgált törvény szövege szerint „az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett bűncselekmények büntethetőségének elévülésével kapcsolatban” a Btk. elévülésre vonatkozó 33. § (2) bekezdésben foglalt elévülés tilalmat kellett volna alkalmazni. A törvény két szakasza fent nevezett bűncselekményeket a népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről szóló 1945. évi VII. tc. 13. § (7) bekezdése és az 1949-es genfi egyezmények egyes cikkeinek alapján minősítette. A két felhívott jogszabályban leírt bűncselekmény kategóriák nemzetközi jogban meghatározott tartalma és kontextusa között azonban számottevő különbségek voltak, nem csak az 1993. évi XC. törvény 1993. február-

<sup>6</sup> Részletes elemzését lásd a jelen kötetben. A Zétényi–Takács-féle elévülési törvényről szóló határozat egy korábbi ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességét állapította meg, mely törvény három bűncselekmény esetében (hazaárulás, szándékos emberölés, halált okozó testi sértés) mondta ki az elévülés ismét elkezdődését, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét. Ez az AB határozat az elévülés jogi természetét vizsgálja, és erre alapozva mondta ki az elévüléssel kapcsolatos bármely törvényi rendelkezés (a még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása, a még el nem évült bűncselekmények elévülésének törvénnyel való félbeszakítása, nyugvási vagy félbeszakítási oknak visszaható hatályú törvénnyel való megállapítása) alkotmányellenességét. Ily módon a Zétényi–Takács-féle elévülési törvényről szóló határozat nem tekinthető az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló határozat előzményének, hiszen bár azonos céllal (bizonyos bűncselekmények büntethetősége az elévülési idő leteltére való tekintet nélkül), ám teljesen más jogi alapokon nyugszanak. Míg a Zétényi–Takács-féle elévülési törvényről szóló határozat az elévülés jog természetét vizsgálja, és ez alapján jut arra a következtetésre, hogy az elévülés folyamatának törvénnyel történő bárminemű megzavarása összeegyeztethetetlen a jogállamisági elvekkel, az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló határozat a nemzetközi jogban a nemzetközi bűncselekményekre értendő *nullum crimen sine lege* elv belső jogra való vetítésével és abban való alkalmazásával, és így a nemzetközi jog-belső jog kapcsolatával foglalkozik.

<sup>7</sup> Zimányi Tibor országgyűlési képviselő első felszólalása az Országgyűlés 1992. február 2-i ülésnapján. Országgyűlési Napló, <https://bit.ly/3vamjXf>

<sup>8</sup> MOHÁCSI Péter – SZEDER Gyula: „Büntethetőséget megszüntető okok” in GYÖRGYI Kálmán – WIENER A. Imre: *A Büntető törvénykönyv magyarázata – Általános rész* (Budapest: KJK 1996) 80.

ri elfogadásakor, de már az 1956. októberi forradalom idején is. Ezt a nemzetközi jogi környezetet azonban az ezredfordulóg a magyar jogrendszer olyan súlyos, tartalmi és koncepcionális hibákkal és hiányosságokkal kezelte,<sup>9</sup> amely alapján azt sem túlzás kijelenteni, hogy az erre vonatkozó alapvető fontosságú nemzetközi jogi joganyag jelentős része a hazai joggyakorlat számára gyakorlatilag elérhetetlen maradt. Az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló határozat egyik legfontosabb megállapítása épp ezért annak alkotmánybíróági elismerése volt, hogy az e bűncselekményeket meghatározó nemzetközi jogi szabályok esetében vitán felül a nemzetközi jog általánosan elismert szabályairól volt szó. Központi kérdéssé vált tehát annak eldöntése, hogy e szabályok pontosan milyen feltételekkel és milyen módon alkalmazandók a magyar jogban.

## 2. NEMZETKÖZI JOGI KÉRDÉSEK

A későbbi magyarországi bírósági eljárások számtalan hibáját magyarázza az a fogalmi zavar, amely egy, a háborús viszonyok között született, az 1940-es évek nemzetközi jogából származó félrevezető terminusnak a káros hatásait hatványozta meg a magyar jogi dogmatikában. A zavar forrása a nemzetközi jogban is használt „háborús főbűnös” és az annál lényegesen szűkebb jelentéssel bíró „háborús bűncselekményt elkövető személy”<sup>10</sup> egybemosása lehet. A „háborús bűnös” (*war criminal*) a nemzetközi jog szerint nem egy adott tényállást – a háborús bűntettet – megvalósító személy, hanem az, aki az elsőként az 1945-ös londoni egyezmény

<sup>9</sup> Bizonyos részleteiben lásd alább, valamint: T/4490. törvényjavaslat általános indokolása, 7. bek., <https://bit.ly/3v9hU6T>. Az ezredforduló utáni magyar jogtudomány képviselői szakmai és népszerűsítő írások sorozatában próbálták ezt a helyzetet – nem teljesen sikertelenül – orvosolni. Pl. Kovács Péter: „Alkotmányosság és nemzetközi jog” in BÁNRÉVY Gábor – JOBBÁGYI Gábor – VARGA Csaba (szerk.): *Iustum, aequum, salutare – Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: Osiris 1998) 186–203.; SZEMESI Sándor: „A Nemzetközi Büntetőbíróság intézménye a nemzetközi jogban” *Jogelméleti Szemle* 2006/2. 6–9.; LATTMANN Tamás: „A nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés lehetősége vagy lehetetlensége a magyar jogi előírások alapján – különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra” *Kül-Világ* 2011/1–2.; HOFFMANN Tamás: „A nemzetközi szokásjog szerepe a magyar büntetőbíróságok joggyakorlatának tükrében” *Jogelméleti Szemle* 2011/4; VARGA Réka: „A Római Statútum végrehajtása nemzeti szinten, különös tekintettel a magyar büntetőjogi rendszerre” *Kül-Világ* 2012/4. 76–86.; ÁDÁNY Tamás Vince: *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága* (Budapest: Pázmány Press 2014); HOFFMANN Tamás: „A jelen arnyai” *Élet és Irodalom* 2012/4.; GELLÉRT Ádám: „Büntetlen bűnösök” *Index.hu* 2017. szeptember 16.; VARGA Réka: „Biszku-Case Reloaded: International Law Obligations and Lacuna in Compliance with Respect to Communist Crimes” *Hungarian Yearbook of International and European Law* 2015/1.; VARGA Réka: „A nemzetközi jog által büntetni rendelt cselekmények magyarországi alkalmazása (a Biszku-ügy margójára)” *Iustum, Aequum, Salutare* 2011/4.; VARGA Réka: „Biszku és a nemzetközi jog” *Népszabadság* 2015. július 2. A Római statútum kihirdetésének elmaradásával kapcsolatban felmerülő egyes kérdésekre összefoglalóan lásd Kovács Péter: „Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségéről” *Állam- és Jogtudomány* 2019/1. 69–72.

<sup>10</sup> Ezt a fordulatot nem használják maguk az egyezmények, de a jelen szöveg olvashatósága kedvéért szükségesnek látszott e viszonylag bonyolult kategória egyszerűsítő megnevezése.

mellékletében felsorolt bűncselekmények bármelyikét elkövette. A „háborús bűnös” kategória tehát a második világháborút közvetlenül követő, korai nemzetközi és nemzeti büntetőjogi eljárásokban egyaránt egyfajta gyűjtőfogalomként használt kifejezés. Az 1990-es évekre ez a zavaros fogalom pár a nemzetközi joggyakorlatból kikopott, csak a zsurnalisztikában maradt fent kisebb mértékben.<sup>11</sup>

Az 1945. évi VII. törvény cikk 11. és 13. §-aiban használt megfogalmazás is a gyűjtőfogalmi használatra utal: a két jogszabályhely nem a „háborús bűntett”, hanem a „háborús bűnös” fogalmát határozza meg. Ezek a szabályok tehát nem értelmezhetőek a háborús bűntettek felsorolásaként, hanem „háborús bűnösök által elkövetett bűncselekményeket” tartalmaznak: a két kategória egymással rokonítható, de nem azonos jelentéstartalmú.<sup>12</sup> Az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló határozathoz vezető indítványban kifogásolt 1993. évi XC. törvény 1. §-ában hivatkozott bűncselekmény, a népbíráskodásról szóló 81/1945. M. E. számú rendelet (Nbr.) 13. §-ának amúgy is tágan értelmezett „háborús bűnös” fogalmához kapcsolt kiegészítő tényállásokat gyűjtötte össze.<sup>13</sup>

A háborús bűnös fogalom ilyen tág értelmű használata nem volt szokatlan az 1940-es évek végén. A nürnbergi eljárások alapját jelentő 1945. évi londoni egyezmény melléklete,<sup>14</sup> azaz a nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszék alapokmánya szerint maga a Törvényszék is az európai tengelyhatalmak nevében eljáró „háborús főbűnösök”<sup>15</sup> megbüntetésére jött létre, akik az alapokmány 6. cikkében felsorolt bűncselekményekben bűnösök, azaz béke elleni bűncselekményt,<sup>16</sup> vagy háborús bűncselekményt,<sup>17</sup> vagy emberiség elleni bűncselekményt követtek el. Kontex-

<sup>11</sup> Illusztrációként érdemes összevetni a „war criminal” és a „war crime” kifejezésekre adott egyszerű internetes keresésekre kapott találatok forrásait. Míg utóbbi esetben az elsők között bukkan fel az ENSZ, az EU és vezető szervezetek és jogi karok honlapja, addig az előbbinél az első száz találat között szinte egyáltalán nem lehet fel hírügynökségi jelentésen vagy napisajtóban megjelent véleménycikken kívül bármi.

<sup>12</sup> Quincy WRIGHT: „War Criminals” *The American Journal of International Law* 1945/2. 261–264.

<sup>13</sup> A 11. § és a 13. § 1993. februárjában hatályos szövege egyetlen kivétellel nem tartalmazott nemzetközi jogi értelemben vett háborús bűncselekményeket. Az egyetlen kivétel a 11. § (5) bekezdés, ami leszűkített területi hatállyal ugyan, de valódi háborús bűncselekmény. A történelmi körülmények, konkrétan a nyilas rémuralom ismeretében a 13. § (3) bekezdése aligha volt elkövethető háborús, még inkább emberiség elleni bűncselekmény elkövetése nélkül. A 13. § (2) bekezdése számos egyéb, a magyar jogban nem szabályozott körülmény mérlegelésével szintén valószínűsíthetően háborús bűncselekmény lehetett.

<sup>14</sup> Egyezmény az európai tengelyhatalmak háborús főbűnöseinek üldözéséről és megbüntetéséről 1945. augusztus 8. (Agreement by the Government of the United States of America, the Provisional Government of the French Republic, the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis (82 U.N.T.C. 280). (Londoni egyezmény.)

<sup>15</sup> A szöveg hiteles nyelvein egybevégezően: „major war criminals”, „des grands criminels de guerre”, „главные военные преступники”,

<sup>16</sup> A szöveg hiteles nyelvein egybevégezően: „Crimes against peace”, „les crimes contre la paix”, „преступления против мира”.

<sup>17</sup> A szöveg hiteles nyelvein egybevégezően: „War crimes”, „les crimes de guerre”, „военные преступления”.

tusa alapján ebből, a háborút túlélő, legfelső szintű „fasiszta” politikai és katonai vezetésre alkalmazott „háborús főbűnös” fogalomból sarjadhathott az 1945. évi VII. törvénycikkben szereplő „háborús bűnös”, mint sokszínű gyűjtőfogalom. A Zétényi–Takács-féle törvényjavaslatban hivatkozott Nbr. 13. § (7) bekezdés 1993 februárjában hatályos szövege szerint ilyen értelemben „háborús bűnös” az is, „aki bármilyen formában olyan tevékenységet fejtett vagy fejt ki, illetőleg mozdított vagy mozdít elő, amely a népek háború utáni békéjének vagy együttműködésének megnehezítésére vagy megbontására, avagy nemzetközi viszály előidézésére alkalmas”.

Ez a tényállás azonban már az 1945-ös nemzetközi jog szerint sem volt ún. háborús bűntett, hanem az akkor hatályos nürnbergi terminológia szerint ún. béke elleni bűncselekmények egyikének magyar jogba ültetését jelentette. A nürnbergi joganyag béke elleni bűncselekményei és a népköztársasági időkben született magyar büntető jogszabályokban felbukkanó azonos hangalakú kifejezés tehát lényeges jelentésbeli eltérést mutat. Kissé leegyszerűsített nemzetközi jogi értelemben legkésőbb a nürnbergi perek előkészítésétől kezdve háborús bűntettet az a személy követi el, aki a már zajló háborúban alkalmazandó nemzetközi jogi szabályokat („a háború jogát vagy szokásait”) súlyosan megsérti. A béke elleni bűncselekmény viszont érdemben épp a háború megindítását jelenti, vagy a nemzetközi béke megsértését, függetlenül attól, hogy milyen módon zajlanak maguk az ellenségeskedések: azaz nem a *ius in bello* szabályai, hanem a *ius ad bellum* helyébe lépő tilalom megszegése miatti egyéni felelősséget alapozta meg.<sup>18</sup>

Az 1993. évi XC. törvény 2. §-a azonban ténylegesen, nemzetközi jogi értelemben is háborús bűntetteket tartalmazott, amelyeket az 1949-es genfi egyezmények részletei alapján határozott meg. A hadifoglyokkal és a polgári lakossággal szemben elkövetett súlyos jogsértések minősültek volna e törvény szerint el nem évülő bűncselekménynek.<sup>19</sup> A „súlyos jogsértés” ezúttal nem szubjektív értékítélet, hanem a genfi egyezményekben szereplő, precíz és taxatív felsorolásra utaló terminus technicus. A négy genfi egyezmény mindegyike meghatározza, hogy mi minősül az adott egyezmény súlyos megsértésnek, s az 1993. évi XC. törvény a harmadik és a negyedik egyezmény ilyen tartalmú 130, illetve 147. cikkeit tükrözi. A genfi egyezményekben szereplő „súlyos jogsértés” és a „háborús bűncselekmények”, mint szintén nemzetközi jogi terminus technicus között jelentős tartalmi átfedés található, határaik mára sokkal inkább elmosódottabbak, mint 1949-ben vagy 1956-ban voltak.

Az 1950-es évek elejének nemzetközi jogából kiindulva megállapítható, hogy bár hasonló cselekmények tartoztak a két fogalom hatálya alá,<sup>20</sup> a „súlyos jogsértés” olyan, genfi egyezményekben taxatív felsorolt cselekményt jelölt, amely miatt az állam köteles volt saját nemzeti joga alapján büntetőeljárást indítani, míg háborús

<sup>18</sup> Vö. GELLÉR Balázs: *Nemzetközi büntetőjog Magyarországon, adalékok egy vitához* (Budapest: Tullius 2009) 16–17.

<sup>19</sup> Vö. a harmadik és a negyedik genfi egyezmény hatályával.

<sup>20</sup> Londoni egyezmény melléklete, 6. cikk; 1949. évi negyedik genfi egyezmény, 147. cikk.

bűncselekmény nemzetközi jogi felelősségre vonáshoz vezetett.<sup>21</sup> A határok elmosódása felé a genfi egyezmények 1974-től zajló nagy felülvizsgálata során történt jelentős elmozdulás, amelynek eredményeképpen az 1977-es I. kiegészítő jegyzőkönyv kimondja, hogy a súlyos jogsértések minden esetben háborús bűncselekménynek minősülnek.<sup>22</sup> Az 1993. februárjában hatályos magyar Btk. 33. § (2) bekezdése a háborús bűntettet azonban csak az 1945. évi VII. tc. 11. és 13. §-ai alapján emelte az el nem évülő bűncselekmények közé. A nemzetközi jogból kiragadott, attól idegen elemeket is tartalmazó felsorolás azonban nem tartalmazta azt az alapvető nemzetközi jogi elemet, hogy a háborús bűntett előkérdése a háború (pontosabban 1949 után a fegyveres konfliktus)<sup>23</sup> fennállása az elkövetés idején: e nélkül ugyanis az adott magatartást tiltó szabályok alkalmazhatósága hiányzik, azaz a bűncselekmény nem valósulhat meg. Ráadásul anakronisztikus jellege miatt az 1945-ös szabályokat felhívó magyar büntetőjog nem is reflektálhatott az 1949-es genfi egyezményekre, amelyek 1956-ban a Magyarországot és a Szovjetuniót is kötelező, átfogó szabályozást tartalmazták.<sup>24</sup> Mindkét ország 1954-ben ratifikálta a genfi egyezményeket, azonban a Szovjetunióban az egyezmények kihirdetése évtizedekre elmaradt. Ennek ellenére Magyarország az egyezményekről alkotott egy kihirdető jogszabályt,<sup>25</sup> ebbe azonban csak a négy egyezmény címe került be, a normaszöveg nem. Az így alapvetően elhibázott kihirdetés nem tudta megvalósítani a szerződések kihirdetésének alapvető célját, a jogbiztonságot garantáló speciális transzformációt: ennek ellenére az egyezmények vitathatatlanul kötelezték Magyarországot 1954 augusztusától kezdve.

A fegyveres konfliktus, mint a háborús bűncselekmények előkérdése leginkább azért lényeges a tárgyalt határozat szempontjából, mert az abban vizsgált törvény nem önmagában a harmadik és a negyedik genfi egyezmény súlyos jogsértésekről szóló cikkeire hivatkozott, hanem azt a genfi egyezmények közös 3. cikkére is tekintettel tette. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a fegyveres konfliktusokban alkalmazandó szabályok lényegesen eltérnek aszerint, hogy nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktusokról van-e szó. Az 1949-es egyezmények szabályainak többsége nemzetközi fegyveres konfliktusokban alkalmazandó, a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokban a négy egyezmény közös 3. cikke jelentet-

<sup>21</sup> Marko Divac OBERG: „The absorption of grave breaches into war crimes law” *International Review of the Red Cross* 2009/873. 166–167.

<sup>22</sup> Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő I. Jegyzőkönyv a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 85. cikk (5) bek. Kihirdette az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet.

<sup>23</sup> A háború mint bevett, azaz jogilag meghatározott fogalommal és következményekkel bíró jogintézménynek 1945-ös betiltása után a háború helyett a fegyveres konfliktus fogalmát használja a nemzetközi jog.

<sup>24</sup> A Szovjetunió 1954. május 10-én, Magyarország ugyanezen év augusztus 3-án vállalta a genfi egyezmények kötelező erejét. <https://bit.ly/3oPosFz>

<sup>25</sup> 1954. évi 32. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről.

te „az emberiség minimumát”. Az 1956. őszi magyarországi harcok minősítése a nem nemzetközi és nemzetközi fegyveres konfliktus fogalmak alapján tehát a kérdés eldöntésének egyik kulcsa lett.

A fenti háttér már önmagában is a korábban megszokottnál közvetlenebb kapcsolatot teremtett a magyar jogalkalmazás és a nemzetközi jog részletes szabályai között. A háborús bűnös cselekményei, a háborús bűntett, a genfi egyezmények súlyos megsértései közötti eltérések azonban akár irrelevánsak is lehetnek volna a magyar jog számára, ha az 1993-as magyar jog alapján egyik sem tartozott volna az elévülő bűncselekmények közé. A korabeli Btk. szövege alapján azonban csak az első kategória, és annak is csak egy ellentmondásos emlékü magyar jogszabályi megjelenése jelentett el nem évülő bűncselekményt.

Lényeges kérdés tehát, hogy a nemzetközi jog mit mondott e bűncselekmények elévüléséről 1956-ban, illetve 1993-ban, és az is, hogy mit mond ma. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1968-ban fogadta el „a háborús, és az emberiség elleni bűntettek elévülésének kizárásáról” szóló egyezményt,<sup>26</sup> amely nem meglepő módon a háborús és emberiség elleni bűncselekmények fogalmát a nürnbergi szabályok alapján, azokkal teljesen azonos módon határozza meg. Ebből az előbbi elévülésének tilalmát kombinálta volna az 1993. évi XC. törvény a genfi egyezményekből átvett súlyos jogsértések fordulattal. Az egyezmény nem ejt szót a béke elleni bűncselekmények elévülésének tilalmáról, ebből azonban nem következik, hogy azok elévülnének, hanem az, hogy azok elévülését az államokra bízta az egyezmény. Az elévülés megítélésével kapcsolatban igen színes képet mutatnak a világ jogrendszerei.<sup>27</sup> Nehezen lenne bizonyítható, hogy a nemzetközi jog, vagy akár az államok vonatkozó gyakorlata alapján az állam büntetőigényének felülírása az időmúlás által önmagában a jogállamiság *sine qua nonja* lenne.<sup>28</sup>

A *common law* és a kontinentális jogrendszerek nagymértékű változatosságot mutatnak a bűncselekmények elévülését illetően, nem igazolható, hogy az elévülés maga a civilizált nemzetek által általánosan elismert szabály lenne.<sup>29</sup> A *common law* országok hagyományai alapján a főszabály az el nem évülés: tehát a háborús és emberiség elleni bűncselekmények sem évülnek el, hacsak a jogalkotó másként nem rendel. <sup>30</sup> Figyelemre méltó, hogy az 1968-as ENSZ egyezményt

<sup>26</sup> Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity GA Res. 2391(XXIII) 23 UN GAOR p. 40. UNGA 16; A/RES/2391 (XXIII) (25 November 1968).

<sup>27</sup> Question of the non-applicability of statutory limitation to war crimes and crimes against humanity. Study submitted by the Secretary General. E/C4.N/1966. 86. 105–106.

<sup>28</sup> Question of the non-applicability of statutory limitation, E/C4.N/1966. 86. 103.

<sup>29</sup> Robert H. MILLER: „The Convention of the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity” *American Journal of International Law* 1971/3. 476–501. (3. jegyzet); Jan Arno HESSBRUEGGE: „Justice Delayed, Not Denied: Statutory Limitations and Human Rights Crimes” *Georgetown Journal of International Law* 2012/2. 346–348.; Ruth Alberdina Kok: *Statutory limitations in international criminal law. PhD-thesis* (Universiteit van Amsterdam 2017). <https://bit.ly/3ubmf86>

<sup>30</sup> Kok (29. lj.) 27.



ratifikáló államok száma is viszonylag alacsony, és szinte kizárólag a keleti tömb egykori országai, és a fejlődő országok egy része vállalta a kötelező erejét. Az Európa Tanács hasonló tartalmú egyezménye hatályban van ugyan, de Magyarország mindmáig nincs aközött a nyolc ET tagállam között, amelyek a regionális egyezmény kötelező erejét vállalták.<sup>31</sup> Az, hogy a két hivatkozott egyezmény nem szokásjogi természetű, nem jelenti azt, hogy érdemben azonos eredményre vezető szabályt ne tartalmazna a nemzetközi jog. Az elévülés ugyanis, különösen mint főszabály, nem nevezhető általánosan elismert állami gyakorlatnak,<sup>32</sup> és mint ilyen, nem létezhet nemzetközi szokásjogi formában sem. Tehát az elévülés kivételes alkalmazhatatlansága azért nem tud szokásjoggá válni, mert nem létezik a főszabály, ami alól kivételt jelenthetne. Az elévülés főszabálykénti hiánya viszont érdemben ugyanazt jelenti: a háborús és emberiség elleni bűncselekmények a nemzetközi jog szerint nem évülnek el, és ez utóbbi tételt nevesítve is tartalmazza a mai nemzetközi szokásjog.<sup>33</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

A köztársasági elnök indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országgyűlés által már elfogadott, de általa még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatára. Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg a törvény összeegyeztethetőségét a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európa Egyezménye *nullum crimen sine lege* elvet rögzítő rendelkezéseivel, továbbá az Alkotmány idevágó rendelkezéseivel, illetve, mivel az indítványozó álláspontja szerint jelenlegi törvény ugyanazt a tárgykört érinti, az AB által korábban hozott Zétényi–Takács-féle elévülési törvényről szóló határozatban megfogalmazott követelményekkel.

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

Az AB az 1956-ban elkövetett bűncselekmények el nem évülésének utólagos, 1993-as elismerését önmagában még nem találta alkotmányellenesnek, amennyiben a határozatban felállított feltételrendszernek megfelelően valósult volna meg. Az

<sup>31</sup> Chart of signatures and ratifications of Treaty 082 European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes Status as of 04/02/2021. <https://bit.ly/3f517h8>

<sup>32</sup> Question of the non-applicability of statutory limitation to war crimes and crimes against humanity. Study submitted by the Secretary General. E/C4.N/1966, 86. 103, 105–106.

<sup>33</sup> Jean-Marie HENCKAERTS – Louise DOSWALD-BECK: *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge University Press 2009) 614–618. Annak eldöntése, hogy ez a szabály mikor rögzült, már meghaladja a jelen munka tartalmi kereteit. Lásd Kok (29. lj.).



AB által felvázolt feltételrendszer szerint az elévülést tilthatta az elkövetés idején hatályos magyar jog vagy a nemzetközi jog. A nemzetközi jogi elévülés tilalom alkalmazhatóságának többértű feltételeként az AB azt szabta, hogy a tényállás (i) a nemzetközi jog Magyarországra nézve kötelező szabálya alapján (ii) olyan háborús bűncselekményt vagy „emberiség elleni bűncselekményt” valósítson meg, (iii) amely esetében az elévülés tilalma a nemzetközi jog által lehetővé vagy kötelezővé vált a magyar jogrendszer számára, (iv) mely esetben összhangban van az Alkotmánnyal az, ha a büntethetőség feltételeit az elkövetés időpontjában hatályos magyar jog elévülési szabályaira tekintet nélkül alkalmazzák a nemzetközi jogi feltételrendszer szerint a nemzetközi jogban meghatározott bizonyos bűncselekményekre.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai generális transzformációval, a nemzetközi szerződések speciális transzformációval válnak a magyar jog részévé. A nemzetközi jog és belső jog közötti összhangot biztosítani kell, ugyanakkor ez nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog közötti hierarchiát [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].**

Az AB a nemzetközi jog – magyar jog kapcsolatát alapjaiban meghatározó határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 7. § (1) első fordulata, miszerint „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”, azt eredményezi, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön transzformáció nélkül is a magyar jog részévé válnak – ezt a transzformációt maga az Alkotmány hajtotta végre. Az Alkotmányt és a belső jogot tehát úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai érvényesülhessenek. A 7. § (1) bekezdés második fordulatában említett „vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek” transzformáció útján válnak a magyar jog részévé. Az ugyanitt szereplő kötelezettség a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang biztosítására minden vállalt kötelezettséggel szemben érvényesül: az általánosan elismert szabályok és a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek esetén egyaránt. Mindez azonban nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját.

Ezt követően az AB megvizsgálta a magyar belső jog és a nemzetközi jog viszonyát, amelynek alapjaként meghatározta a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” fordulat legfontosabb következményeit, anélkül azonban, hogy részletesen megvizsgálta volna, hogy a nemzetközi jog milyen normái tartoznak ebbe a körbe. Példálózó jelleggel állapította meg az AB, hogy „[a]z ENSZ Alapokmány és a genfi egyezmények tartalmaznak pl. ilyen szabályokat”. Az általánosan elismert szabályok transzformációját a határozat szerint maga az alkotmány hajtja végre. „Ez az általános belső joggá tétel egyáltalán nem zárja ki, hogy egyes »általánosan

elismert szabályokat« külön egyezmények (is) meghatározzanak és azok tekintetében külön transzformáció történjék.” [ABH, 1993, 327, 323–339.].

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A nemzetközi joggal összefüggő belső jogszabály alkotmányosságát más összefüggésben, más szempontok alapján is vizsgálni kell, mint egy csakis a hazai jogot érintő normáét [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].**

Az AB a határozat indokolásában fontosnak tartotta meghatározni az alkotmányossági vizsgálat során alkalmazott mércét, amely adott esetben nem mellőzhette a nemzetközi jogot, és ebből fakadóan az Alkotmány 7. § (1) bekezdését. A nemzetközi jogra vonatkozó általános vizsgálat lefolytatása után a határozat a háborús bűncselekményt és az „emberiség elleni” bűncselekményeket elemezte, és megállapította, hogy itt olyan „bűncselekményekről van szó, amelyek e minőségükben nem a belső jog részeként keletkeztek, hanem a nemzetek közössége tartja őket bűncselekménynek, és a nemzetek közössége határozza meg tényállásukat.” A súlyos jogsértés és a háborús bűncselekmény közötti különbség nevesítve ugyan nem jelent meg a határozatban, azonban azok kétfajta joghatása igen: „A háborús bűncselekményeket és az emberiség elleni bűncselekményeket a nemzetközi közösség üldözi és bünteti: egyrészt nemzetközi bíróságok útján, másrészt azzal, hogy az államoknak, amelyek tagjai akarnak lenni a nemzetek közösségének, vállalniuk kell üldözésüket.” [ABH, 1993, 328, 323–339.].

A határozat felidézi az első ENSZ ad hoc törvényszék 1993-as létrehozását is. Ennek kiemelt fontosságú előkészítő irata volt egy ENSZ főtitkári jelentés,<sup>34</sup> amely „részletesen megállapítja és tartalmazza azt a nemzetközi anyagi jogot, amelynek szabályai minden kétséget kizáróan a [nemzetközi] szokásjog részei, úgy hogy fel sem merül az a probléma, hogy számos, de nem minden állam részese bizonyos egyezményeknek” [ABH, 1993, 329, 323–339.]. Ez a bizonyos jelentés az 1945-ös nürnbergi joganyag fent idézett részét, az egyes bűncselekmények meghatározását egyértelműen a nemzetközi szokásjog részeként azonosítja. A bűncselekmények szokásjogi jellegének ilyen megalapozása után az AB újabb nagy hatású *obiter dictum*-ában leszögezte, hogy „[a] *nullum crimen sine lege* garanciáját a nemzetközi jog magára érti, s nem a belső jogra” [ABH, 1993, 330, 323–339.]. Ebből fakadóan a nemzetközi jog forrásai alapján szükséges vizsgálni, hogy az adott cselekmény büntetni rendelt-e. Ezt a referenciát emelte ki az AB határozatából néhány évvel később a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának égisze alatt megjelent nemzetközi

<sup>34</sup> Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 808 (1993) (S/25704).

humanitárius szokásjogi gyűjtemény, amelyben a *nullum crimen* elvre vonatkozó nemzeti gyakorlat példajaként szerepel.<sup>35</sup>

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az elévülés kizárása vagy a magyar jog szerint történhet, vagy nemzetközi jog alapján, ha Magyarországot erre vonatkozó nemzetközi kötelezettség terheli [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].**

„A Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) 33. § (2) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény az, hogy a büntethetőség el nem évülését csak azokra a bűncselekményekre nézve lehet megállapítani, amelyek büntethetősége az elkövetés idején hatályos magyar jog szerint nem évül el; kivéve, ha az adott tényállást a nemzetközi jog háborús bűncselekménynek vagy az emberiség elleni bűncselekménynek minősíti, el nem évülését kimondja vagy lehetővé teszi, és Magyarországot az elévülés kizárására nemzetközi kötelezettség terheli.” [ABH, 1993, 323, 323–339.]. A határozat rendelkező része az 1993. évi XC. törvény érdemben béke elleni bűncselekményt tartalmazó 1. §-át alkotmányellenesnek találta, de a háborús bűncselekmények tekintetében egy szigorú jogállamisági mérce mellett is alkotmányosnak találta a nemzetközi jogon alapuló büntetőeljárásokat lehetővé tévő szabályokat.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A háborús és emberiség elleni bűncselekmények megbüntetésére vonatkozó szabályok – mivel ezek az emberiséget és a nemzetközi együttélést alapjaikban veszélyeztetik – kogens nemzetközi jogot képeznek [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].**

A nemzetközi szokásjogi jelleg már önmagában megalapozta volna a szóban forgó nemzetközi jogi szabályok általánosan elismert voltát, azonban az AB ennél továbbment, és azt is kijelentette, hogy egy nemzetközi jogi norma kogens természetének igazolásaként ez a fordulat is a hazai jogász szakmán túl is gyakran hivatkozott példává tette az ügyet.<sup>36</sup> Az ügy érdemére vonatkozó legfontosabb megállapításait az AB az alábbi bekezdésben foglalta össze: „A háborús bűncselekmények[re] és emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályok kétség kívül a nem-

<sup>35</sup> Hungary: Practice Relating to Rule 101. The Principle of Legality, <https://bit.ly/3wujCjB>

<sup>36</sup> Amnesty International: Universal Jurisdiction: The duty of states to enact and enforce legislation. Chapter 3. 1.; Oliver DÖRR – Kirsten SCHMALENBACH (eds.): *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Springer 2018) 932. 73. bek.; Carlos Espaliú BERDUD: „El jus cogens, ¿Salíó del garaje?” *Revista Española De Derecho Internacional* 2015/1. 116.

zetközi szokásjog részei; a nemzetek közössége által elismert általános elvek, a magyar Alkotmány szóhasználata szerint »a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai« közé számítanak. E szabályokat a magyar jog az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata szerint »elfogadja«; s ezért külön transzformáció vagy adaptáció nélkül azok közé a »vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek« közé számítanak, amelyeknek a belső joggal való összhangját ugyancsak az Alkotmány idézett bekezdése írja elő második fordulatában.” [ABH, 1993, 332–333, 323–339.]

Mindebből következik, hogy nem volt ellentétes az akkori *nullum crimen* elvével<sup>37</sup> az, ha a nemzetközi jog ezen szabályai szerint büntetendő egy cselekmény Magyarországon. Ebben az esetben tehát „[n]em a nullum crimen elve törik itt meg, hanem annak a belső jogra való szorítása”. További, nemzetközi jogi vizsgálatot igénylő problémát jelentett ezek után, hogy a fent leírt nemzetközi büntetőjogi szabályok az elévülés kérdéséről hallgattak. A határozat helyesen állapítja meg, hogy az 1993. évi XC. törvény 1. §-ában meghatározott bűncselekmény „nem minősül a nemzetközi jog értelmében háborús bűncselekménynek”, de nem rögzíti azt, hogy béke elleni bűncselekményként lenne értelmezhető ez a tényállás [ABH, 1993, 333, 323–339]. Az elévülést a nemzetközi jog a béke elleni bűncselekmények esetében nem szabályozza, annak eldöntése béke elleni bűncselekmény esetén magyar belső jogi hatáskörbe tartozik. Így, mivel ez a tényállás nem szerepelt a Btk. 33. § (3) bekezdés taxációjában, a határozat érdemét nem befolyásolja, hogy az AB ezt a kérdést nem vizsgálta külön. Hiszen egy „kizárólag a belső jogba tartozó bűncselekményre a Btk 33. § (2) bekezdése szerinti elévülhetetlenség – a belső joghoz mért – visszaható hatállyal alkotmányosan nem alkalmazható, hanem csak akkor, ha az elkövetés idején a magyar jog erre a cselekményre az elévülhetetlenséget megállapította. A Törvény időbeli hatálya »az 1956. októberi forradalom és szabadságharc során elkövetett« egyes bűncselekményekre terjed ki. Ebben az időszakban a magyar jog a kérdéses bűncselekményre nem tartalmazott elévülhetetlenséget kimondó szabályt.” [ABH, 1993, 336, 323–339.]. Szintén érdemi, tartalmi nemzetközi jogi vizsgálat alapján tekintett el az AB attól, hogy az 1993. évi XC. törvény szövegéből egyszerűen kivegye a közös 3. cikkre tett utalást, ezzel szüntette meg a magyar jogalkotó által konstruált összefüggést.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG VISZONYA

A határozat a nemzetközi jog – belső jog viszonyának Alkotmányban történő rögzítésével kapcsolatban adott elsőként dogmatikai jellegű értelmezést. A határozat tette egyértelművé a régi Alkotmánynak a nemzetközi jog – belső jog kapcsolatá-

<sup>37</sup> 1949. évi XX. tv. 57. cikk (4) bekezdés.

ra vonatkozó, amúgy nem feltétlenül világos és többféleképpen értelmezhető rendelkezését.<sup>38</sup> Ez volt tehát az első AB határozat,<sup>39</sup> amely lefektette Magyarország alapvetően dualista, de bizonyos értelemben vegyes berendezkedésének alapjait. A határozat alapján hosszú évekig bevett értelmezés szerint így a nemzetközi szerződések speciális transzformációval (kihirdetéssel), a nemzetközi jog általánosan elismert elvei pedig generális transzformációval<sup>40</sup> [amelyet maga az Alkotmány 7. § (1) bekezdése elvégzett] válnak a magyar jogrend részévé. Ugyan mára a dualista és a monista rendszerek merev elhatárolása sok esetben mesterkéltnek tűnik és nem is igazán képezhető le a gyakorlatban,<sup>41</sup> az 1990-es évek elején a magyar demokratikus rendszer alkotmányos és közjogi berendezkedésének megszilárdítása idején a határozat fontos elvi kérdéseket tisztázott.

A nemzetközi jog – belső jog kapcsolata tekintetében alapvetően a dualista rendszer érvényesülését tette egyértelművé, némi vegyes elemmel, mely szerint a nemzetközi jog általános elvei, az Alkotmány ezen rendelkezésénél fogva, a belső jog részeivé válnak.<sup>42</sup> Sőt, az AB kimondta, hogy magának az alkotmányértelmezésnek is Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségével összhangban kell történnie.<sup>43</sup> Ugyanakkor ezen határozat elemzései kapcsán is felmerült az a klasszikus alkotmányjogi – nemzetközi jogi különböző nézőpontrendszer, mely gyakorlatilag minden állam minden hasonló vitájában felmerül: ti. alkotmányjogi vagy belső jogi megközelítésből szemlélve a nemzetközi jog semmilyen szabálya nem állhat az alkotmány felett,<sup>44</sup> míg a nemzetközi jogi megközelítés szerint ha egy állam kötelezettséget vállalt egy nemzetközi szerződésben, vagy kötelezetté vált egy nem-

<sup>38</sup> MOLNÁR Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [6] <https://bit.ly/2SlkC14> (2018).

<sup>39</sup> Az el nem évülő nemzetközi bűncselekmények határozat után a 4/1997. (I. 22.) és a 30/1998. (VI. 30.) AB határozatok foglalkoztak többek között ezzel a kérdéssel.

<sup>40</sup> Molnár Tamás szerint a generális transzformáció kifejezés a nemzetközi joggal összeegyeztethetetlen, hiszen a szokásjog esetében nincs olyan nemzetközi joganyag, amit át lehetne ültetni. Lásd MOLNÁR (38. l.) [18].

<sup>41</sup> ÁDÁNY Tamás: „A nemzetközi jog és a belső jog kapcsolata” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 194.

<sup>42</sup> Ezt a tételt a jogalkalmazók sokszor nehezen vagy egyáltalán nem fogadják el, hiszen az iratlan nemzetközi szokásjogi szabályok transzformáció híján történő megismerhetősége nyilván nem lehetséges. Lásd BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 35.

<sup>43</sup> Az AB határozat vizsgálatát lásd pl. BLUTMAN (42. l.) 10–13., 30–31., 35.

<sup>44</sup> „Különleges helyzet biztosít azonban az Alkotmánybírói jog és a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak. Ezeket maga az Alkotmány 7. § (1) bekezdése teszi a magyar jogrend részévé, s a hierarchiában kétségtelenül a törvények felett állnak. De nem az Alkotmány felett. Bármilyen különleges státust is biztosított az Alkotmánybírói jog általánosan elismert szabályoknak, s mintegy »megnyitotta« a magyar jogrendet e szabályok közvetlen érvényesülése előtt a 7. § révén, sőt írta elő, hogy még az Alkotmányt is úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai érvényesülhessenek, kifejezetten fenntartotta, hogy az Alkotmány ezek felett áll, s hogy az Alkotmánybírói jog éppen ezért jogosult minden, belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálatára.” SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 438.

zetközi jogi norma által (pl. szokásjogi szabály, civilizált nemzetek által elfogadott általános jogelvek), akkor a belső jogára, közte az alkotmányára, nem hivatkozhat ezen nemzetközi jogi norma be nem tartásának indokául. Ezt rögzíti a szerződések jogáról szóló Bécsi egyezmény 27 cikke,<sup>45</sup> valamint az ennek alapjául szolgáló, szokásjogi normaként értékelendő *pacta sunt servanda* elv is,<sup>46</sup> Az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló határozat szerint „[a]z Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek.” [ABH, 1993, 327, 323–339.]. Sólyom László ezt úgy értékelte, hogy ugyan az alkotmányt a nemzetközi joggal összhangban kell értelmezni, hierarchiában a nemzetközi jog nem áll az alkotmány felett: éppen ezért jogosult az AB a belső joggá vált nemzetközi norma alkotmányossági vizsgálatára.<sup>47</sup>

## 5.2. A NEMZETKÖZI JOGI EREDETŰ NORMÁK ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATA

A nemzetközi jog szerint az állam felelőssége, hogy mielőtt nemzetközi szerződésben vállalna kötelezettséget, biztosítsa a vállalandó kötelezettség és a belső jog összhangját, vagy ha ezt nem kívánja megtenni, akkor ne váljon a szerződés részesévé. Mindez értelemszerűen nem lehet ennyire magától értetődő mechanizmus a nem szerződéses nemzetközi jogforrások esetén, melyek dinamizmusukban akár meg is haladhatják az adott esetben statikusabb alkotmányt. Utóbbi esetben tehát az Alkotmány megfogalmazása, miszerint „[a] Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait” az AB határozat értelmében azt jelenti, hogy az ilyen nemzetközi jogi szabályok nem az alkotmány részei, hanem ún. „vállalt kötelezettségek”, amelyek a belső jog részét képezik, és mint ilyenek, érvényesülniük kell [ABH, 1993, 327, 323–339.]. Sólyom László fenti érvelése szerint azonban elvileg még így is előfordulhat, hogy az AB a belső joggá vált nemzetközi normát alkotmányellenesnek találja. Későbbi határozataiban az AB is rögzítette azonban, hogy a nemzetközi jogi felelősség szempontjából egy ilyen alkotmánybíróóság általi alkotmányellenesség megállapítása irreleváns lenne, hiszen a nemzetközi jogi kötelezettség ugyanúgy fennáll.<sup>48</sup> Az AB a nemzetközi jog szabályát, miszerint bizonyos bűncselekmények nem évülnek el, együttesen értel-

<sup>45</sup> „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.” 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről, 27. cikk.

<sup>46</sup> Ld. többek között Case of the S.S. Wimbledon (France, Italy, Japan and United Kingdom v. Germany, Poland intervening), Judgment of 17 August 1923. PCIJ Series A, No. 1. 30.

<sup>47</sup> SÓLYOM (44. l.).

<sup>48</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat.

mezte a *nullum crimen sine lege* elvvel, tehát az Alkotmány 57. § (4) bekezdését az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével. Így az alkotmányos szabály és a nemzetközi jogi norma együttesen alkotnak alkotmányos mércét [ABH, 1993, 333–334, 323–339].<sup>49</sup> Ezzel az AB elhárította azt a problémát, mely szerint normakonfliktus állna fenn a nemzetközi jogi norma és az alkotmány között, hiszen a nemzetközi jogi normát is az alkotmányos mérce részeként értékelte.<sup>50</sup>

### 5.3. AZ ELÉVÜLÉS ÉRTÉKELÉSE

Kifejezetten progresszív az, amit a határozat a Btk. elévülésre vonatkozó szakaszához, a 33. § (2) bekezdéshez alkotmányos követelményként állít. Kimondja, hogy a Btk. elévülésre vonatkozó szakasza alapján az el nem évülés csak akkor lesz alkotmányos, ha a bűncselekmény büntethetősége az elkövetéskor hatályos magyar jog szerint nem évül el, kivételként említve azt az esetet, amikor ugyan az el nem évülést a magyar jog nem mondja ki, de ha az adott tényállást a nemzetközi jog büntetendőnek tekinti, az el nem évülést kimondja vagy lehetőséget ad rá és az elévülés kizárására Magyarországnak nemzetközi jogi kötelezettsége van. A határozat tehát – hasonlóan ahhoz, ahogy a *nullum crimen sine lege* elv esetén kimondta, hogy azt a nemzetközi joggal összhangban kell értelmezni – az elévüléssel kapcsolatban is a belső jogot az elkövetéskor fennálló nemzetközi joggal összhangban parancsolja alkalmazni, amennyiben a nemzetközi jog elévülést kizáró kötelezettsége gyakorlatilag pótolja a belső jog elévülést kizáró rendelkezését.

Elhallgatott premisszája a határozat érvelésének, hogy a nemzetközi szokásjog az Alkotmány szóhasználata szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közé tartozik, azonban ez az állítás az univerzális szokásjog esetében kortárs nemzetközi jogértelmezés szerint vitán felül áll.

### 5.4. A NEMZETKÖZI BŰNCSELEKMÉNYEK MINŐSÍTÉSE

A határozat abban is úttörő jellegű, hogy nem csak a nemzetközi jog és a magyar jog szabályainak kapcsolatát vizsgálta, hanem a vonatkozó nemzetközi jog tartalmának érdemi elemzésével jutott el a döntésig. Csak így volt ugyanis megállapítható, hogy a „Törvény szövegezése a genfi egyezmények különböző személyi és tárgyi alkalmazási körre szóló rendelkezéseit egymásra vonatkoztatja és az egyezményekben nem szereplő összefüggést létesít közöttük. Belső jogszabály nemzetközi szerződés tartalmát nem változtathatja meg.” [ABH, 1993, 337, 323–339.]. A határozat szövege a háborús bűncselekmények mellett visszatérő jelleggel, az

<sup>49</sup> Visszautal rá a 2/1994. (I. 14.) AB határozat (népbíráskodás) II/B.1.2. pont.

<sup>50</sup> BLUTMAN (42. l.).



1990-es évek elejének magyar jogi szóhasználatát követve, „emberiség” és nem „emberiesség” elleni bűncselekményt említ. Egyetlen előfordulást leszámítva, az a cselekmény, amit a határozatban emberiség elleni bűncselekménynek hív, a ma elterjedt szóhasználatnál emberiség elleni bűncselekmény lenne.

Az egyetlen pont, ahol ez a szóhasználat nem igazolható, a közös 3. cikk megsértésének minősítése. Annak ellenére, hogy a közös 3. cikket valóban gyakran hivatkozzák az emberiesség minimumaként, a megsértése *pro forma* még nem feltétlenül eredményez emberiesség elleni bűncselekményt. Ugyan az emberiesség elleni bűncselekmények fogalma változott talán a legtöbbet 1945-ös megjelenése óta,<sup>51</sup> de ezeknek a döntően polgári lakosság ellen irányuló jellege mindvégig a tényállás lényeges eleme volt. A közös 3. cikk azonban szükségszerűen nem csak a polgári lakosságot védi, mert akkor elég lenne a negyedik egyezményben szerepeltetni azt. Így nemzetközi jogi szempontból nem támasztható alá a határozat indokolásának azon érve, amely szerint „[a] genfi egyezmények közös 3. cikkében meghatározott cselekmények az emberiség elleni bűncselekménynek minősülnek” [ABH, 1993, 337, 323–339.]. Ettől függetlenül a határozat következtetése – „nem évül el tehát a genfi egyezmények közös 3. cikkében meghatározott cselekmények büntethetősége sem” [ABH, 1993, 337–338, 323–339.] – továbbra is helyes.<sup>52</sup>

A közös 3. cikk és a súlyos jogsértések közötti összefüggés azonban – úgy, ahogy azt a törvényjavaslat alkalmazta – nem állt fenn. Hatásköreire tekintettel kézenfekvő lett volna, ha az AB a közös 3. cikkre tett törvényi utalás törlésével oldja fel a nem létező nemzetközi jogi összefüggésből fakadó alkotmányellenes helyzetet. Ez azonban olyan módon leszűkítette volna az igazságtétel alkalmazását, ami tulajdonképpen kiüresítette volna azt.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat hivatkozási alappá vált a nemzetközi jog – belső jog viszonya meghatározásával összefüggésben, illetve a nemzetközi bűncselekmények és azok büntetendőségével kapcsolatos nemzetközi források belső jogban való érvényesülése tárgyában. Közvetlen kérdése volt, hogy az alkotmányos szinten elismert és kivételt nem ismerő *nullum crimen sine lege* elve hogyan érvényesülhet úgy az alkotmánnyal összhangban, hogy a nemzetközi jog egy nemzetközi szerződésen keresztül ehhez képest kivételt fogad el. Közvetett, általánosabb jellegű kérdése pedig az volt, hogy miként értelmezhető az Alkotmány 7. §-ában rögzített nemzetközi jog

<sup>51</sup> ÁDÁNY (9. lj.) 107.

<sup>52</sup> Meghaladja e tanulmány kereteit annak vizsgálata, hogy a jelentős tartalmi átfedések ellenére milyen dogmatikai különbségek tehetők közös 3. cikkben tiltott, illetve az emberiesség elleni bűncselekmények tényállásában pónalizált magatartások között. Az említett átfedések miatt azonban ezek a doktriner különbségek nem érintik az el nem évülő nemzetközi bűncselekmények határozat érvelésének helyességét, mivel valóban mindkét kategória az el nem évülő bűncselekmények közé tartozik.

– belső jog kapcsolata, a nemzetközi szerződések és egyéb nemzetközi jogforrások belső joggal való összhangja. A határozatot számos tanulmány dolgozta fel, és a mai napig alapvető jelentőségűnek tekintik ezen a területen.

Az el nem évülő nemzetközi bűncselekmények határozatban felvázolt rendszert több más határozat erősítette meg. Az igazságtétel kérdését újra vizsgálta az Alkotmánybíróság többek között a 36/1996. (IX. 4.) AB határozatban. Az Alkotmánybíróság a 2/1994. (I. 14.) AB határozatban – visszautalva a 66/1992. (XII. 17.) AB határozatra – megismételte, amit a tárgyalta határozatban is mondott, miszerint az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján a nemzetközi jog által elfogadott általános jogelvek külön transzformáció nélkül is a belső jog részévé válnak, illetve a transzformációt maga az Alkotmány végezte el.<sup>53</sup> Visszautalva az el nem évülő nemzetközi bűncselekmények határozatra megerősítette, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és a 7. § (1) bekezdése egymásra tekintettel értelmezendő.

A 4/1997. (I. 22.) AB határozat (nemzetközi szerződések alkotmányosságának utólagos vizsgálata) volt az, mely megállapította, hogy az AB utólagos alkotmányossági vizsgálat során vizsgálhatja a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságát,<sup>54</sup> ebbe beleértendő a kihirdető jogszabályban foglalt nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálata is, mely jogosultságok az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (Abtv.) implicit módon nem szerepelnek. A testület itt kimondja azt is, hogy a vizsgálat eredményeként az AB a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapíthatja meg, ez azonban hazánk nemzetközi kötelezettségvállalását nem érinti.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat a nemzetközi jog – alkotmány – egyéb belső jogforrás hierarchia kérdését tisztázza tovább, amennyiben úgy foglal állást, hogy az alkotmány hierarchiában felette áll a nemzetközi szerződéseknek, hiszen az Országgyűlés nemzetközi szerződés megkötésével, illetve kihirdetésével nem tehet burkolt alkotmánymódosítást.<sup>55</sup> Ugyanakkor azt is kiemeli, önmagában az a tény, hogy egy nemzetközi szerződés nem válik a belső jog részévé transzformáció (inkorporáció) hiánya miatt, nem feltétlenül jelenti azt, hogy nem kellene a belső jogban figyelembe venni. Az AB következő gondolatSORA némiképp összezavarja az olvasót, amennyiben kifejti, hogy az Alkotmány 7. § (1) rendelkezése megköveteli a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, ezért ez azt jelenti, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabályt olyan módon kell értelmezni, ami „a szerződésnek a nemzetközi jogban elfogadott, élő értelmének megfelel”.<sup>56</sup> Ennek megfelelően – mondja az AB – biztosítani kell a nemzetközi jog összhangját az egész belső joggal, így az Alkotmánnyal is.

Az Alaptörvény a Q) cikkben rendelkezik a nemzetközi jog – belső jog kapcsolatáról. A Q) cikk megfogalmazása igen hasonló az Alkotmány 7. §-ához, gya-

<sup>53</sup> 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH, 1994, 52, 41–58.

<sup>54</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH, 1997, 41, 41–54.

<sup>55</sup> 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH, 1998, 234, 220–239.

<sup>56</sup> 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH, 1998, 237, 220–239.

korlatilag az Alaptörvényben a korábbi Alkotmány 7. §-ának általánosan bevett értelmét kodifikálja újra.<sup>57</sup> Az AB kimondta az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában, hogy a két rendelkezés között igen nagyfokú tartalmi egyezőség állapítható meg,<sup>58</sup> ennek megfelelően az Alkotmánybíróság korábbi elvi megállapításai értelemszerűen továbbra is irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben,<sup>59</sup> így a nemzetközi jog – belső jog kérdésében is.

Magyarországon a nemzetközi bűncselekmények hazai bíróságok előtti büntetése – akár a második világháborúban, akár 1956-ban elkövetett cselekményekre gondolunk – hosszú ideig elmaradt, és kielégítő mértékben a mai napig sem valósult meg. Néhány kivételtől eltekintve (pl. sortűz-perek, Képiró,<sup>60</sup> Biszku<sup>61</sup> ügyek) nem voltak hazai eljárások ilyen bűncselekményekkel kapcsolatban, manapság pedig, tekintve, hogy mind a tanúk, mind a feltételezett elkövetők elhunytak, erre már nem lesz lehetőség. A jogi alap pedig megvolt hozzá, melyet éppen az el nem évülő nemzetközi bűncselekményekről szóló AB határozat tett világossá. A határozat jelentősége éppen ebben érhető tetten: világossá tette, hogy a nemzetközi büntetőjog rendelkezései (ebbe tartozik a nemzetközi bűncselekmények listája, illetve a büntethetőség feltételei is, többek között az elévülés kizárása ezen bűncselekményekre) attól függetlenül érvényesülnek a belső jogban, hogy az önmaga rendeli-e ezen bűncselekmények büntetését, illetve hogy a *nullum crimen sine lege* elvet a nemzetközi jog önmaga keretein belül érti.

Ezzel a határozat arra is választ adott, hogyan lehet kibékíteni a látszólagos ellentmondást a nemzetközi büntetőjog belső jogban való alkalmazása és az emberi jogi egyezmények tisztességes eljárásra vonatkozó garanciái között. Egyértelművé tette ugyanis, hogy mivel a *nullum crimen sine lege* elvet a nemzetközi jog önmagára érti, akár a belső jogban való alkalmazás során is, nem ütközik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába vagy az Európai Emberi Jogi Egyezménybe, ha a belső jogi elévülés lezárultától függetlenül, az 1968-as New York-i egyezmény elévülést kizáró rendelkezése alapján belső eljárás indul nemzetközi jogban meghatározott bűncselekménnyel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság ezzel, ha úgy tetszik, egyértelművé tett egy a nemzetközi jogban már evidenciaként elfogadott elvet, mely igen fontosnak mutatkozott különösen olyan időben, amikor a rendszerváltás után szükséges volt tisztázni bizonyos alaptételeket. Ezzel a nemzetközi jogot kevésbé ismerő jogászok számára is egyértelművé vált, hogy nincs és nem is lehet jogi akadálya a nemzetközi jogban büntetni rendelt cselekmé-

<sup>57</sup> A Q) cikk (1) bekezdésben foglalt együttműködési kötelezettség pedig korábban az Alkotmány 6. § (2) bekezdésében szerepelt.

<sup>58</sup> 1/2013. (VI. 25.) AB határozat, ABH, 2013, 12, 3–77. 25. pont.

<sup>59</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH, 1998, 15, 10–22.

<sup>60</sup> Fővárosi Törvényszék, 10.B.155/2011.; Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa, K. 35/2006. Lásd még: VÁRADY Tibor: „Restitution of Hatred or of Mutual Understanding? On the 2011 Serbian Act on Restitution - from the Angle of History of my Home Town” *Hungarian Review* 2011/6. <https://bit.ly/3fbEvtK>

<sup>61</sup> Fővárosi Törvényszék, 41.B.2158/2013. Megismételte: Fővárosi Törvényszék, 25.B.766/2015.

nyek belső jogban történő alkalmazásának, tehát az ilyen büntetőeljárás lefolytatásának, függetlenül attól, hogy a magyar jogban ezen bűncselekmények elévültek-e.

Többek között erre a határozatra hivatkozott az ún. Lex Biszku indokolása is, mely deklarálta, hogy a Nemzetközi Katonai Törvényszék Alapokmányában foglalt „emberiség elleni bűncselekmény – az Egyezményben vállalt nemzetközi jogi kötelezettség alapján – a magyar büntetőjog részét képezte és képezi továbbra is, valamint hogy el nem évülő bűncselekménynek számít”.<sup>62</sup>

## 7. IRODALOM

ÁDÁNY Tamás: „A nemzetközi jog és a belső jog kapcsolata” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 193–227.

BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 2–37.

KOVÁCS Péter: „Alkotmányosság és nemzetközi jog” in BÁNRÉVY Gábor – JOBBÁGYI Gábor – VARGA Csaba (szerk.): *Iustum, aequum, salutare – Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: Osiris 1998) 186–203.

MOLNÁR Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/2SlkCI4> (2018).

VARGA Réka: „A nemzetközi jog által büntetni rendelt cselekmények magyarországi alkalmazása (a Biszku-ügy margójára)” *Iustum Aequum Salutare* 2011/4. 19–24.

<sup>62</sup> Törvény az emberiség elleni bűncselekmények elévülhetetlenségéről. T/4714. (2011. október 19.), benyújtotta Gulyás Gergely, <https://bit.ly/3hLVtqI>. A Lex Biszku kritikai elemzéséről lásd VARGA Csaba: „Nehézségek az alkotmányos átmenetben. Belső ellentmondások az elévülhetlenség és elévülhetlenség törvényi megerősítésében” *Iustum Aequum Salutare* 2011/4. 9–18.; VARGA Réka: „A nemzetközi jog által büntetni rendelt cselekmények magyarországi alkalmazása (a Biszku-ügy margójára)” *Iustum Aequum Salutare* 2011/4. 19–24.

VARGA ÁDÁM\*

## **1/1994. (I. 7.) AB HATÁROZAT – ÜGYÉSZ ÁLTALÁNOS PERINDÍTÁSI JOGA**

**Az általános ügyészi keresetindítási jog, amelynek alapján az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből a fél helyett keresetet indíthat, sérti az egyén önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját, továbbá a jogállamiságot is, ugyanis nem zárható ki, hogy az ügyész bármely ügyben az egyén kifejezett akarata ellenére is éljen keresetindítási jogával.**

Az ügyész általános keresetindítási, perbeli fellépési és jogorvoslati jogával kapcsolatos AB határozatban jelent meg először az az érv, hogy az ügyészség magánjogi jogviszonyok terén biztosított keresetindítási, perbeli fellépési és jogorvoslati joga tekintetében a fontos állami vagy társadalmi érdek (közérdek) nem írhatja felül az egyén cselekvési autonómiáját. Az ügyészség elsősorban vádfunkciót ellátó szervezet. Ezzel nem összeegyeztethetetlen további feladatok ellátása, de a törvényesség érvényesítésének alkotmányos követelménye nem írhatja felül azt az alapvető szabályt, amely szerint az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi.

A határozat elsősorban annak köszönheti jelentős hatását, hogy az AB felismerte az ügyészség hatáskörei mögött húzódó elavult és szocializmusból örökölt felügyelet-központú személet tarthatatlanságát. Döntését igyekezett ehhez igazítani, ennek minden előnyével és néhány hátrányával együtt. Ezzel részt tudott ütni a rendszeren, de ettől még az alkotmányértő helyzetet teljesen felszámolni nem állt módjában.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az ügyész polgári eljárásban való részvételének lehetősége korlátozott mértékben már a 19. században megjelent. Az ügyészi perindítás vagy fellépés lehetőségét először az első magyar ügyészségi törvényt követő későbbi törvények bizto-

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

sították.<sup>1</sup> Ekkoriban kezdte meg működését a Kúria mellett a koronaügyész, aki a jogegység érdekében bármely büntető vagy polgári bíróság jogerős döntése ellen perorvoslattal élhetett a Kúriánál.<sup>2</sup> Ezzel együtt a büntetőjogon kívüli feladatok ellátása körüli vita sem újkeletű. Jól jellemzi ezt, hogy Török Alajos már 1907-ben arról írt egy konkrét törvényjavaslat kapcsán, hogy az ügyész beavatkozási jogát csak az okvetlenül elkerülhetetlen esetekre kellene szorítani, a határozatok közül pedig vele csak az ítéleteket közölni. Szerinte megannyi bírói garancia mellett nem kell az ügyészséget lépten-nyomon a bíróság háta mögé állítani, így többek között mindenről értesíteni, tárgyalásokhoz meghívni, indítványozási joggal felruházni.<sup>3</sup>

A II. világháborút követően Magyarországon is szovjet típusú ügyészséget alakítottak ki. Ebben a rendszerben – ami elvben a skandináv ügyészségi modellen alapult – az ügyészség formálisan nem volt alárendelve a Minisztertanácsnak, de a legfőbb ügyész az Országgyűlés által visszahívható volt.<sup>4</sup> Az egész régióhoz hasonlóan a büntetőjogon kívüli hatáskörök Magyarországon is a szovjet mintakövetés eredményeként váltak meghatározóvá.<sup>5</sup> Habár az ügyész polgári jogi szerepe nem a kommunizmus időszakából ered, de míg korábban a közérdek védelmében, addig az 1950-es évektől már a törvényesség biztosításán volt a hangsúly.<sup>6</sup> Tevékenységét illetően az ügyészség az állam és a társadalom egészének felügyeletén keresztül a törvények érvényesülését volt hivatva biztosítani, ami szinte beláthatatlanul széles mozgásteret engedett az ügyészség számára.

Az ügyészség feladatait a Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. törvényerejű rendelet szabályozta, amelyben megjelent a polgári jogi feladatok mellett az (általános) törvényességi felügyelet is, méghozzá nem csak az állami és társadalmi szervezetek felett, hanem az állampolgárok felett is.<sup>7</sup> Az ügyész nagyon tágran megfogalmazott hatalmát az általános törvényesség biztosításának alapvető állami érdekével indokolták.<sup>8</sup> Az ügyészi felügyelet tehát lényegében mindenre és mindenkire kiterjedt.<sup>9</sup> Voltaképpen a bíróságok törvényességi felügyele-

<sup>1</sup> FÜRÉSZ Klára: „Az ügyészség” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 594.

<sup>2</sup> NÁNÁSI László: „Ügyészség” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogtörténet rovat, rovatszerkesztő: KOMÁROMI László) [83] *ijoten.hu/szocikk/jogtortenet-ugyeszseg* (2018).

<sup>3</sup> Török Alajos: „A kir. ügyészség szerepe a polgári perrendtartási törvényjavaslat XI. czimében” *Jogtudományi Közlöny* 1910/43. 373.

<sup>4</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014) 151.

<sup>5</sup> VARGA Zs. András: „Bíróság, ügyészség” in SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban* (Budapest: Pázmány Press 2017) 303–304.

<sup>6</sup> ALEKU Mónika: „Az ügyészi fellépésről. I. rész” *Ügyészek Lapja* 2014/2. 55.

<sup>7</sup> VARGA Zs. András: „51. § [Az ügyészség és a legfőbb ügyész feladatai]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. II. k.* (Budapest: Századvég 2009) 1857.

<sup>8</sup> CSEHI Zoltán: „Kétélyek és kérdések az ügyész közérdekű keresetindításának a jogáról” *Iustum Aequum Salutare* 2011/2. 11.

<sup>9</sup> VARGA Zs. András: „Az ügyészség közjogi hatásköreinek átalakulása” in CSINK Lóránt – VARGA Ádám (szerk.): *Bírósági-ügyészségi szervezet és igazgatás* (Budapest: Pázmány Press 2017) 155–156.

te valósult meg ezáltal.<sup>10</sup> Habár 1972-ben megváltoztak az Alkotmány ügyészségre vonatkozó rendelkezései is<sup>11</sup> (ezzel együtt új ügyészségi törvény is született), az ügyészi törvényességi felügyelet ettől kezdve formailag nem volt általános, tartalmában azonban továbbra sem volt korlátozva.<sup>12</sup>

A rendszerváltást követően az ügyészség státusza és szerepe is némileg átalakult, azonban ez a változás az Alkotmány szintjén messze nem volt annyira jelentős, mint más államhatalmi szerveknél. Habár a legfőbb ügyész Országgyűléstől való függése megszűnt, azonban az ügyészség rendkívül széleskörű hatáskörei megmaradtak. Az Alkotmány feladatokat rögzítő szabálya alig változott,<sup>13</sup> általánosságban a legfőbb feladata továbbra is a jogvédelem maradt,<sup>14</sup> bár jogállami keretek között ennek jelentése azért változott. Mivel a jogvédelem az állam elsőrendű kötelessége, ezért ez minden állami szervezetre és tisztségviselőre vonatkozik, csak éppen saját feladataikhoz igazodva mást és mást jelent az egyes intézményekre nézve. Emiatt a jogvédelmet az ügyészség is a konkrét hatásköreinek teljesítése során látta el.<sup>15</sup>

Az Alkotmánnyal együtt módosították (az új címe szerint) a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényt (Ütv.) is, azonban ez koncepcionális változást alig hozott, a bírósági eljárásokban való részvételtől szóló III. fejezet egyáltalán nem változott, az általános törvényességi felügyeletet szabályozó V. fejezet pedig érdemben (egyetlen új szakaszt leszámítva) nem módosult. Ez azt jelenti, hogy a rendszer logikáját tekintve fennmaradt a rendkívül széleskörű szovjet típusú felügyeleti hatáskör. Az Ütv. gyakorlatilag még a rendszerváltás után is őrizte az 1950-es évek szabályozásának logikáját, ami nem a köztisztviselői szerep köré, hanem a felügyelet és annak irányai köré építette a hatásköröket, amit Varga Zs. András úgy jellemez, mint a szovjet típusú általános felügyelet olyan nyomait, ami folt az ügyészség pedigréjén.<sup>16</sup> Hack Péter pedig úgy fogalmaz, hogy az ügyész közérdekvédelmi feladatának széles körű biztosítása a korábbi szocialista ügyészség továbbélésének jele volt a külső elemzők számára is.<sup>17</sup>

A hatáskörök reformja azért is csúszhatott, mert ezt a döntéshozók összekötötték a szervezeti reformokkal. A szervezeti reformokon erőteljesen dolgoztak az első

<sup>10</sup> FÜRÉSZ (1. lj.) 593.

<sup>11</sup> Fűrész Klára utal rá, hogy ez a bírói függetlenség védelme miatt volt fontos. FÜRÉSZ (1. lj.) 593.

<sup>12</sup> VARGA (7. lj.) 1857.

<sup>13</sup> Voltak azért olyan jelképes változások, mint hogy az állampolgárok védelme a felsorolás utolsó helyéről az első helyre került. Lásd VARGA Zs. András: „Új Alkotmány és az ügyészség közjogi hatáskörei” *Magyar Jog* 2011/2. 78.

<sup>14</sup> Alkotmány 51. § (1) bekezdés.

<sup>15</sup> VARGA Zs. András: „Ügyészség” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 292.

<sup>16</sup> VARGA (13. lj.) 79–80.

<sup>17</sup> HACK Péter: „Az ügyészség” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI 2016) 495.



parlamentari ciklusban.<sup>18</sup> Ekkoriban többször felmerült az igény az ügyészség alkotmányos helyzetének megváltoztatására.<sup>19</sup>

Ebben az időszakban az Alkotmánybíróság határozatok sora született a jogállamiság elvére építve. Ezek közül több is alkotmányellenesnek minősítette a hatóságok szabad mérlegelési lehetőségét az alapjogok gyakorlásával kapcsolatban, elsősorban eljárásjogi szabályokat semmisítve meg.<sup>20</sup> Ezek közül a 9/1992. (I. 30.) AB határozat például a büntetőeljárásban létezett törvényességi óvás intézményét semmisítette meg, amely lehetővé tette a legfőbb ügyész, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöke számára, hogy diszkrecionális jogkörben, a felek akaratától függetlenül óvast emeljen a jogerős határozatok ellen (ABH 1992, 59, 67.). Emellett szintén a vizsgált határozat előzményeként kell megemlíteni, hogy az emberi méltóságból levezetett rendelkezési jog sérelmére alapozva már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat megsemmisítette a Munka Törvénykönyvének azt a rendelkezését, amely a szakszervezet számára lehetővé tette, hogy a dolgozó érdekében (nevében és helyette) a munkaviszonyt érintő kérdésekben külön meghatalmazás nélkül is eljárasson.

A konkrét ügy vonatkozásában ki kell emelni, hogy az Ütv. 10. § (1) bekezdése mondta ki általánosságban: az ügyész közreműködik abban, hogy a bíróságok határozatai megfeleljenek a Magyar Köztársaság törvényeinek. Ennek körében a (2) bekezdés b) pontja szerint „fontos állami vagy társadalmi érdekből, illetőleg, ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, polgári peres vagy nemperes eljárást indíthat, valamint a törvényesség érdekében az eljárás bármely szakában felléphet; a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog iránt azonban eljárást nem indíthat; az eljárásban való részvétele során tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát, feltéve, hogy annak gyakorlása a közérdeket vagy mások törvényes érdekeit nem sérti”. A fontos állami vagy társadalmi érdek adta meg azt a generális felhatalmazást a fellépésre, aminek gyakorlatilag egyetlen korlátja (mivel még a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartása is csak feltételekkel élt) a kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jog volt. Ugyanennek a bekezdésnek a c) pontja a polgári ügyekre kiterjedően is kimondta, az ügyész bármely ügy iratait magához kérheti annak érdekében, hogy megvizsgálhassa, az adott ügyben az eljárás és a határozat, illetve annak végrehajtása megfelel-e a törvényeknek. Ezen túlmenően az ügyészi óvás intézménye segítségével (amely a normákra vonatkozó részében már a rendszerváltás után került a törvénybe) az Ütv. szintén széleskörű jogosítványokat adott az ügyész kezébe a magasabb jogszabályba vagy Alkotmányba ütközőnek tartott normák, továbbá (és tradicionálisan elsősorban) a törvénysértőnek tartott, egyedi ügyben született jogerős rendelkezésekkel szemben.

<sup>18</sup> FÜRÉSZ (1. l.) 588.

<sup>19</sup> NÁNÁSI (2. l.) [101].

<sup>20</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 405.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 2/A. §-a (amelynek szövege 1973 óta teljesen változatlan volt) az Ütv. 10. § (2) bekezdés b) pontjával összhangban (többnyire szó szerint egyezően) megteremtette a konkrét jogszabályi alapot is a polgári perben történő ügyészi fellépéshez, további szakaszai [3. § (4) bekezdés, 49. § (4) bekezdés, 233. § (1) bekezdés, 270. § (1) bekezdés, 272. § (1) bekezdés, 273. § (1) bekezdés] pedig kibontották ennek részleteit, valamint olyan további jogosítványokat állapítottak meg, mint az általános fellebbezési jogosultság vagy a felülvizsgálat-kezdményezési jog.

A polgári perrendtartás egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1957. évi VIII. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1958. évi 5. törvényerejű rendelet (Tvr.) 17. § (1) és (2) bekezdései mindezekon felül a polgári nemperes eljárásra nézve is tartalmazta a Pp. 2/A. §-ában foglaltakhoz hasonló rendelkezést az eljárás megindítására, valamint az eljárásban való fellépést illetően.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Európán belül az ügyészségre mindenhol elsősorban úgy tekintenek, mint vádhatóságra, melynek elsőszerű feladata, hogy közvádlóként érvényesíti az állam büntetőigényét. Viszont a különböző államok igen eltérő fejlődési úton jutottak el odáig, hogy az ügyészség mint szervezet, valamint annak feladatai meggyökerezjenek. Így a feladatellátás keretei (ahogy a szervezeti felépítés is) eltéréseket mutatnak az egyes államokban.

A klasszikus büntetőjogi feladatok nagyrészt hasonlóak az egyes államokban, az eltérések inkább a büntetőjogon kívüli hatáskörök terén figyelhetők meg. Ezek közül a legmarkánsabb különbség abban nyilvánul meg, hogy a klasszikus büntetőjogi szerepkörön túllépve kapott-e számottevő büntetőjogon kívüli feladatokat is az ügyészség.<sup>21</sup> Ilyen lehet tipikusan a közigazgatás törvényességi felügyelete, egyes polgári jogi feladatok, továbbá pártok, civil szervezetek felügyelete. Ez alapján el szokás különíteni a *proszekutor* típusú ügyészséget (kizárólag bűnüldözési és vádhatósági feladatokat lát el), illetve a *prokuratúra* típusú ügyészséget (más jogágak terén is ellát feladatokat),<sup>22</sup> amelynek alakulásában az eltérő történeti fejlődés is nagy szerepet játszott.<sup>23</sup>

A tevékenységi modellek nem függetlenek az intézményi modellektől sem. Az államigazgatás törvényességi felügyeletét ugyanis az ügyészség csak akkor tudja ellátni, ha intézményesen független a kormánytól, különben csak belső ellenőr lenne. Ugyanígy az is visszatetsző lenne, ha a politikai pártok működését felügyelné

<sup>21</sup> TISZA Tamás: „Az Európa Tanács testületeinek állásfoglalásai az ügyész közigazgatást ellenőrző szerepével kapcsolatban” *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII.* 2014. 227.

<sup>22</sup> CSINK (4. lj.) 148.

<sup>23</sup> Lásd bővebben VARGA (5. lj.) 301.

a kormánynak alárendelt ügyészség.<sup>24</sup> A rendszerek mindezek szerint rendkívül sokfélék, de nagy általánosságban annyit azért meg lehet állapítani, hogy a kontinensen az ügyészségnek jellemzően vannak büntetőjogon kívüli feladatai (akár meghatározó fontosságúak is), míg a végrehajtó hatalomhoz sorolható *common law* ügyészségnél ez nem jellemző.<sup>25</sup>

Az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) véleményében<sup>26</sup> részletesen összegyűjtött adatokból látható a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység irányának sokfélesége az Európa Tanács tagállamain belül. A CCPE arra jutott, hogy a tagállamok többségében az ügyészségnek van valamilyen büntetőjogon kívüli ügyészi feladata, de közel felében vagy nincs ilyen feladat, vagy ezeket deklaráltan nem tekintik lényegesnek. Az igazi választóvonal ezért inkább a büntetőjogon kívüli feladatok kivételessége, illetve kiterjedtsége között húzódik. Aszerint is lehet különbséget tenni, hogy ezeket a feladatokat inkább a bíróság előtt látják-e el vagy saját intézkedéseket hozhatnak.<sup>27</sup> Ugyanakkor Varga Zs. András szerint a szélesebb hatásköröket sem kell kuriózumként kezelni, ha a kiterjedt büntetőjogon kívüli eszközökkel felruházott ügyészség modellje fennmaradt a posztsovjet tranzíció után is. Ennek oka, hogy ez ugyanazokra az igényekre adott választ (ha sajátosan is), ami Nyugat-Európa más országaiban is felmerült. A közérdek védelmezésére való alkalmasság pedig szerinte végső soron az ügyészséggel mint a büntető igazságszolgáltatás meghatározó szereplőjével szemben támasztott követelményekből következik.<sup>28</sup>

Megemlítendő, hogy ezek a hatáskörök nem újkeletűek. Franciaországban például már a 19. század eleje óta indíthatott az államügyész meghatározott ügyekben polgári pert, míg más ügyekben melléklétként szerepelhetett. Ennek alapja a jogaik érvényesítésére képtelenek segítése, illetve az állam által óvandó jogok és kötelezettségek védelme. 1850-ben egy császári pátens az Osztrák Birodalomban is hatáskört adott az államügyésznek a tétélesen felsorolt polgári ügyekben.<sup>29</sup>

A nemzetközi környezetet vizsgálva szót kell ejteni azokról a nemzetközi dokumentumokról is, amelyek arra töreksenek, hogy általános iránymutatásokkal segítsék az egyes államokat, illetve jogállami minimumokat határozzanak meg. Ezek szinte kivétel nélkül *soft law* eszközök, tehát jelentőségük elsősorban nem kényszerítő erejükben, hanem a jogfejlesztésben játszott szerepükben rejlik. Jelentős részük a vizsgált AB határozat után keletkezett, így eljárása során az Alkotmánybíróság ezeket nem tudta figyelembe venni, azonban nagy segítséget nyújtanak a határozat jelentőségének megítélésében.

<sup>24</sup> CSINK (4. lj.) 148.

<sup>25</sup> VARGA (5. lj.) 305., 307.

<sup>26</sup> Opinion No 3(2008) of the Consultative Council of European Prosecutors on „The role of prosecution services outside the criminal law field” adopted by the CCPE at its 3rd plenary meeting (Strasbourg, 15–17 October 2008). [rm.coe.int/16807474ee](http://rm.coe.int/16807474ee)

<sup>27</sup> VARGA (5. lj.) 308–309.

<sup>28</sup> VARGA (5. lj.) 308–309.

<sup>29</sup> NÁNÁSI (2. lj.) [10], [25]–[26].

Az ENSZ-nek az ügyészség szerepéről szóló 1990. évi iránymutatása<sup>30</sup> a státuszszal kapcsolatos kérdések mellett szinte kizárólag a büntetőjogi feladatokról szól, de említést tesz arról, hogy az ügyészek a közérdek képviselőjeként egyéb feladatokat is elláthatnak.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2003-as ajánlása már valamivel több támpontot ad. Úgy fogalmaz, hogy a különböző nem büntetőjogi ügyészi feladatok aggodalmat keltenek az Európa Tanács alapelveivel való összeegyeztethetőség szempontjából.<sup>31</sup> Emiatt fontosnak tartja az ajánlás, hogy a jogvédelem területén játszott ügyészi szerep ne vezessen érdekkonfliktushoz és ne legyen elrettentő az állami jogvédelmet kérőknek; továbbá a feladatok tartsák tiszteletben a hatalom-megosztást és eljárása során az ügyészség legyen független a kormányzati szervektől; végezetül a büntetőjogon kívüli feladatok alól lehetőleg más hatékony szervek tehermentesítsék az ügyészséget.<sup>32</sup> A Miniszteri Bizottságnak az ajánlásra adott észrevétele viszont azt is kiemeli, hogy nagyon elérő hagyományokon alapulnak az ügyészségi rendszerek, mindegyiknek megvannak a maga fékjei és ellensúlyai, ezeket nem lehet egy részletkérdést kiemelve értékelni. Így az ügyészségek büntetőjogon kívüli feladatainak megakadályozására sem láttak okot.<sup>33</sup>

A szintén az Európa Tanács égisze alatt létrehozott Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának (CPGE) jelentése már sokkal részletesebb iránymutatást ad. Nem csoda, ugyanis ez az első, empirikus kutatásra épülő jelentés,<sup>34</sup> ami a rendszerek sokfélegére is tekintettel van.<sup>35</sup> Kiemeli azonban a jogállamiság, az emberi jogok és más demokratikus alapelvek tiszteletben tartásának fontosságát, továbbá azt, hogy a beavatkozás soha nem kérdőjelezheti meg a hatalmi ágak elválasztásának elvét, valamint a bíróság végső döntési jogát.<sup>36</sup>

2008-ban – a CPGE átalakítása folytán létrehozott – Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (CCPE) egy rendkívül alapos kutatás során felmérte az összes tagállamra vonatkozóan a fennálló helyzetet (ennek lényegéről fent már beszámoltam). A következtetésekből és az ajánlásokból egy nagyon konstruktív, a tagállami szabályozásokat és történelmi hagyományokat tiszteletben tartó álláspont rajzolódik ki, ami értékesnek tartja az emberi jogok védelme, a törvényesség, a jogállamiság

<sup>30</sup> Guidelines on the Role of Prosecutors. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. <https://bit.ly/3eL7JQL>

<sup>31</sup> Recommendation 1604 (2003) „Role of the public prosecutor’s office in a democratic society governed by the rule of law”. 6. és 6.5. pont. <https://bit.ly/3vLTQOs>

<sup>32</sup> Recommendation 1604 (2003) (31. lj.) 7.5. pont.

<sup>33</sup> Reply from the Committee of Ministers, adopted at the 870th meeting of the Ministers’ Deputies (4 February 2004). 3. pont. <https://bit.ly/3teYH2k>

<sup>34</sup> VARGA Zs. András – ELŐHÁZI Zsófia: „Az Európa Tanács ajánlása az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének elveiről” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/1. 92.

<sup>35</sup> Conference of Prosecutors General of Europe 6th session, organised by the Council of Europe in cooperation with the Prosecutor General of Hungary (Budapest, 29-31 May 2005) [CPGE (2015)16] Conclusions. 6.1. és 6.2. pont. <https://bit.ly/3l9eMnr>

<sup>36</sup> CPGE (2015)16 (35. lj.) 6.4. és 6.6. pont.

és a civil társadalom erősítése terén játszott szerepet. A büntetőjogon kívüli feladatokkal kapcsolatos legfontosabb elveket tíz pontban foglalja össze az ajánlás, megfogalmazva a legjelentősebb garanciákat.<sup>37</sup>

2012-ben (éppen a CCPE fent ismertetett ajánlásában foglalt felhívása alapján) a Miniszteri Bizottság is elfogadott egy ajánlást.<sup>38</sup> Ez a következő módon foglalja össze az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatait: „Ha a nemzeti jogrendszer felelősséget és hatáskört biztosít az ügyészek részére a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívül, az ügyészek feladata, hogy képviseljék az általános vagy közérdeket, védjék az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, valamint fenntartsák a jogállamiságot.”<sup>39</sup> Az ajánlás a korábbi jelentésekre és ajánlásokra alapozva, logikailag azokra építve, azonban azoknál sokkal részletesebben tartalmazza az érintett területre vonatkozó ajánlásait (pl. a felek jogainak tiszteletben tartása, törvényi keretek szükségessége, jogorvoslati jog korlátai, jogerő tiszteletben tartása).<sup>40</sup>

Az ismertetett javaslatokból és ajánlásokból egy egymásra épülve fokozatosan kibontakozó álláspont rajzolódik ki, ami nem csak időben előre haladva terebélyesedett és konszolidálódott, de érezhető az is, hogy a Parlamenti Közgyűlés sarkos és alapvetően elutasító álláspontjához képest a Miniszteri Bizottság és az ügyészeket tömörítő testületek sokkal elfogadóbban viszonyulnak az ügyészek büntetőjogon kívüli feladataihoz. Ehhez képest látványosan az ellentétes oldalon áll viszont a Velencei Bizottság, amely meglehetősen bizalmatlansággal tekint a büntetőjogon kívüli feladatokra (különösen akkor, ha az általa „új demokráciáknak” tekintett országok gyakorlatáról van szó).

A Velencei Bizottság CDL-AD(2010)040 számú jelentése szintén foglalkozik az ügyészséggel, ezen belül pedig a büntetőjogon kívüli hatáskörökkel. Habár alapvetően elfogadhatónak tart bizonyos korábbi megállapításokat és maga is megerősíti a korlátokat, összességében a negatív példákon keresztül inkább az ellenérzései rajzolódnak ki. Óva int az ügyészség szovjet típusú túlhatalmától és az általános felügyelettől. Nem vonja kétségbe a büntetőjogon kívüli feladatok kiegészítő szerepét, de erősen hangsúlyozza, hogy az ország hagyományaira hivatkozásba csak a demokratikus hagyományok tartozhatnak bele, továbbá kételkedve fogadja, hogy ezekre a feladatokra mely esetekben valóban az ügyész a legalkalmasabb.<sup>41</sup> Hangsúlyozza az államérdek és a közérdek közötti különbségtételt is, kiemelve, hogy

<sup>37</sup> CCPE (2008)3 (26. lj.) 34. pont.

<sup>38</sup> Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. Magyar fordításban lásd VARGA – ELŐHÁZI (34. lj.) 93–97.

<sup>39</sup> CM/Rec (2012)11. (35. lj.), Appendix b) pont. Magyar fordításban lásd VARGA – ELŐHÁZI (34. lj.) 95.

<sup>40</sup> CM/Rec (2012)11. (35. lj.), Appendix d)-e) pont. Magyar fordításban Ld. VARGA – ELŐHÁZI (34. lj.) 95–97.

<sup>41</sup> Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010) [CDL-AD(2010)040]. 72–83. pont. <https://bit.ly/2OpTzcQ>

ezeket lehet kombinálni, de a fiatalabb democráciákban a politikai visszaélések tapasztalataira tekintettel óvintézkedéseket tart szükségesnek.<sup>42</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybíróságra az ügy tárgyában több utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményező, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközést állító indítványt nyújtottak be.

Az indítványozók álláspontja szerint a Pp. 2/A. §-ának az ügyész polgári perbeli jogaira vonatkozó általános szabálya alkotmányellenes. Ezen felül az egyes indítványok további rendelkezéseket is támadtak: az Ütv. 10. § (2) bekezdés b) és d) pontjait, továbbá a 13. és 14. §-ait; a Pp. 270. § (1) bekezdését, 272. § (1) bekezdését és 273. § (1) bekezdését. Egy további indítvány szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség is fennállt, mivel a törvényhozó a felülvizsgálati eljárás lehetőségét megnyitotta ugyan, de annak szervezeti feltételei megteremtéséről már nem gondoskodott (mivel a felsőbíróságok vagy legalább egy felsőbíróság felállításáról nem intézkedett).

Az indítványokban kifejtett álláspont szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisággal, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére is figyelemmel sértik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkében foglaltakat, nem felelnek meg az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a bíróságokkal szemben támasztott függetlenség és pártatlanság alkotmányos követelményeinek, valamint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt jogegyenlőség alkotmányos elvébe, illetőleg a diszkrimináció tilalmába ütköznek.

Ugyan az indítványozók a Pp. 3. § (4) bekezdésének, 49. § (4) bekezdésének, 233. § (1) bekezdésének, továbbá a Tvr. 17. § (1) és (2) bekezdésének szabályait nem kifogásolták, de az AB a szoros tartalmi összefüggésre figyelemmel az alkotmányossági vizsgálatot e rendelkezésekre is kiterjesztette.

Az indítványokban foglaltakra az AB megkeresésére a legfőbb ügyész is észrevételeket tett.

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

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy alkotmányellenes a polgári eljárásban az ügyész általános perindítási, fellépési, fellebbezési és a jogerős ítélet felülvizsgálatára irányuló általános indítványozási joga. Emiatt az AB *ex nunc* hatállyal megsemmisítette az ezen jogok gyakorlására vonatkozó (különö-

<sup>42</sup> CDL-AD(2010)040 (41. lj.) 71. pont.



sen a felek rendelkezési jogát figyelmen kívül hagyó) jogszabályi rendelkezéseket. Az AB a mozaikos megsemmisítés eszközével élt, gyakorlatilag kimetszette azokat a kifejezéseket, fél mondatokat vagy mondatokat, amelyeket alkotmányellenesnek talált. A megsemmisített rendelkezések között volt a Pp. 2/A. § (1) bekezdésének és az Ütv. 10. § (2) bekezdés b) pontjának az a fordulata, amely „fontos állami vagy társadalmi érdekből” lehetővé tette a keresetindítást, továbbá ami a per bármely szakaszában fellépést engedett a törvényesség érdekében. Az Ütv.-ből azt a félmondatot is megsemmisítette, ami a felek rendelkezési jogát csak akkor rendelte figyelembe venni, ha az nem sérti a közérdeket vagy mások törvényes érdekét. A Pp. és a Tvr. további megsemmisített rendelkezései szintén ezekkel az alapvető szabályokkal voltak összefüggésben.<sup>43</sup>

A megsemmisített rendelkezések mellett az AB a Pp. 2/A. §-a egyéb rendelkezéseinek, a Pp. 272. és 273. §-ainak, továbbá az Ütv. 10. § (2) bekezdés d) pontjának, 13. és 14. §-ainak megsemmisítésére vonatkozó, továbbá a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasította.<sup>44</sup>

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az ügyészség a kontinentális jogrendszerekben általában véve elfogadott helyzetének megfelelően a Magyar Köztársaságban elsősorban az ún. vádfunkciót ellátó szervezet, de e fő funkció mellett más feladatokat is ellát (Alkotmány 51. §).**

Az AB az indokolás sarokpontjaként leszögezte, hogy az ügyészség a Magyar Köztársaságban is elsősorban az ún. vádfunkciót ellátó szervezet, ami összhangban van a kontinentális jogrendszerekben általában elfogadott helyzettel. Álláspontja szerint az Alkotmány 51. § (1) és (2) bekezdése is ilyen tartalommal szabályozza az ügyészség alkotmányos jogállását és funkcióit. A (3) bekezdés pedig – ami a törvényesség megtartása és védelme érdekében általánosságban ügyészi közreműködést ír elő – az AB értelmezésében azt szabályozza, hogy az ügyészség a fő funkció mellett más feladatokat is ellát.

Indokolása értelmében önmagában az, hogy a polgári jogviták elbírálásánál az ügyészi közreműködést törvényi rendelkezések lehetővé teszik, összhangban van az alkotmányi rendelkezésekkel, hiszen a törvényesség érvényesítése alkotmányos követelmény. Emlékeztet rá, hogy ez a közérdekű közreműködés más európai országok jogrendszerében is ismert, történetileg a magyar jogrendszertől sem ide-

<sup>43</sup> A megsemmisített rendelkezések között volt még a Pp. 2/A. § (2) bekezdésének, a (3) bekezdésének, a 3. § (4) bekezdésének, a 49. § (4) bekezdésének, a 233. § (1) bekezdésének, valamint a 270. § (1) bekezdésének egy-egy szövegrésze. Az AB a Tvr. 17. § (1) bekezdését és (2) bekezdésének első mondatát szintén megsemmisítette.

<sup>44</sup> Mindezekon túl a támadott jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti indítványt az AB visszautasította.



gen, azonban ebben az alapvetően a szovjet jog mintájára kiépült szocialista polgári eljárás szabályozása döntő fordulatot hozott. A szocialista rendelkezési elvvel ugyanis nem volt összeegyeztethető az eljárásban közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél keresetindítási monopóliuma.

Bár a speciális törvényi rendelkezéseknek az alkotmányosságát erre irányuló indítvány hiányában egyenként nem vizsgálta, ugyanakkor az AB rámutatott arra is, hogy az ügyész bizonyos polgári peres és nemperes eljárásokban való közreműködését az Alkotmány 51. § (3) bekezdése elvileg megalapozza és alkotmányossá teszi (kizárólag az egyes esetekben dönthető el az alkotmányellenesség).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az általános ügyészi keresetindítási jog, amelynek alapján az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből a fél helyett keresetet indíthat, sérti az egyén önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját, továbbá a jogállamiságot is, ugyanis nem zárható ki, hogy az ügyész bármely ügyben az egyén kifejezett akarata ellenére is éljen keresetindítási jogával [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

A Pp. 2/A. § (1) bekezdésében szabályozott keresetindítási és perbeli fellépési jogot az AB a fentiekől független, általános felhatalmazásként értékelte. Az ügyész keresetindítási jogosultságát a fél rendelkezési jogával összefüggésbe hozva vizsgálta. Kifejtette, hogy az eljárásjogi értelemben vett fél rendelkezési joga az alkotmányos önrendelkezési jog egyik aspektusa, amely az egyén autonómiáját érinti. Annak elvonása, illetőleg „helyettesítése” sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, mivel ez mindenkinek ahhoz biztosít jogosultságot, hogy saját jogát a független és pártatlan bíróság előtt maga érvényesítse. Alkotmányosan indokolt kivételtől eltekintve, senkinek sincs joga ahhoz, hogy más jogát a jogosult akaratától függetlenül vagy akarata ellenére bíróság elé vigye. Ennek általános megengedése az alkotmányos indokok hiányában eleve nem lehet ennek a jognak sem szükség-szerű, sem arányos korlátozása. A jog alkotmányos korlátozásának a fontos állami és társadalmi érdek kikötése sem alkalmas eszköze, mert valójában az ügyésznek a perindításra szabad belátáson alapuló jogkört biztosít.

Az AB részletesen bemutatta az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való jog vonatkozásában bevett gyakorlatát, utalva a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimunkált ún. „általános személyiségi jogra”. Arra jutott, hogy az általános ügyészi keresetindítási jog sérti az egyén önrendelkezési jogát és cselekvési autonómiáját. Az indokolás értelmében az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi, de a fontos állami vagy társadalmi érdek eldöntése tekintetében az ügyésznek biztosított diszkrecionális jog lehetővé teszi az alanyi jogoknak az egyén akaratától független vagy akár azzal ellentétes érvényesítését is, a jogviszonyoknak a személyi autonómiáját sértő meg-

változtatását. Az ügyész általános keresetindítási joga éppen ezért e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen. Mindez ráadásul – a 9/1992. (I. 30.) AB határozaton alapulva – a jogállamiság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen, mert a jogállami alkotmány egyebek között eljárási garanciákat nyújt az alanyi jogok érvényesítésére, a jogérvényesítés azonban nem állhat ellentétben a felek önrendelkezési jogával. Mindezek alapján az AB az indítványokat ebben a körben megalapozottnak ítélte, és az alkotmányellenes törvényi rendelkezéseket megsemmisítette.

Azt is kifejezésre juttatta azonban, hogy a Pp. 2/A. § (1) bekezdésének az a fordulata, ami keresetindítási jogot biztosít az ügyésznek a jogosult jogainak védelmére nem képes állapota esetére, megfelel az Alkotmány 51. § (3) bekezdése azon rendelkezésnek, amely szerint az ügyészségnek is feladata az alkotmányos rend, az állampolgárok (és szervezeteik) jogainak és törvényes érdekeinek védelme és biztosítása. Az államnak gondoskodnia kell arról, hogy ilyen esetben valamely szerve az egyén jogainak védelme érdekében fellépjen (ez egyúttal a jogállamiság egyik megnyilvánulása), éppen ezért az összhangban van az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének rendelkezésével is, azaz nem alkotmányellenes.

Ugyanakkor elutasította az AB az Ütv. 13. és 14. §-aival kapcsolatos indítványt, mert e törvényi rendelkezések az ügyész általános törvényességi felügyeletével kapcsolatos óvási jogára vonatkoznak és nem az indítványban kifogásolt és sérelmezett ún. törvényességi óváásra, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította és a jogintézmény törvényi rendelkezéseit megsemmisítette.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az ügyész általános perbeli fellépési joga a fél rendelkezési joga korlátozását illetően szintén diszkrecionális jogkört biztosít az ügyésznek, megbontja a polgári perbeli felek pozíciójának egyensúlyát [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 54. § (1) bekezdés].**

Az AB az általános perbeli fellépési jogot illetően (melynek terjedelmét a Pp. sem tárgyilag, sem időbelileg nem korlátozza) arra a következtetésre jutott, hogy a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartására vonatkozó szabály egy olyan sajátos „megengedő-korlátozó” technikai szabály, amely az ügyésznek a fél rendelkezési joga korlátozását illetően is diszkrecionális jogkört biztosít. Ez sérti a felek magánautonómiáját és az önrendelkezés alkotmányos jogába való megengedhetetlen állami beavatkozást jelent. Az ügyészi részvétel megbontja a polgári perbeli felek pozíciójának egyensúlyát (el is veszíthetik perbeli uralmi pozíciójukat), sérti a felek mellérendeltségét és az eljárás menetét illetően a bíróság tevékenységé-

re is befolyásolólag hathat, továbbá diszkrecionalitása miatt a törvényesség és az igazságosság megvalósulásának sem alkalmas eszköze. Ez az AB álláspontja szerint az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján megengedhetetlen, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságot, az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], továbbá – közvetve – az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is.

A fentiekre tekintettel a további támadott jogszabályhelyekkel kapcsolatosan az AB csak sommás megállapításokat tett. Mivel a Pp. 3. § (4) bekezdésének, 49. § (4) bekezdésének, továbbá az Ütv. 10. § (2) bekezdés b) és c) pontjának egyes szövegrészei, továbbá a Tvr. 17. § (1) és (2) bekezdései szintén az ügyész általános keresetindítási és perbeli fellépési jogával kapcsolatosak, ezért ezeknek a rendelkezéseknek az alkotmányellenes szövegrészeit is megsemmisítette. A Pp. 233. § (1) bekezdése szerinti általános ügyészi fellebbezési jogot, továbbá a Pp. 270. § (1) bekezdése szerinti felülvizsgálat-indítványozási jogot szintén megsemmisítette, mivel ezek általános érvennyel rendes és rendkívüli jogorvoslati jogosultságot biztosítanak az ügyésznek, vagyis az ügyész általános fellépési jogának jogorvoslati konkretizálásai. Végezetül szintén az ügyész általános perbeli fellépési jogával összefüggő rendelkezés az Ütv.-ben az a szabály, amely szerint az ügyész bármely polgári peres iratba betekinthez. Ezt azért semmisítette meg, mert az alkotmányellenesnek minősített általános jogosultság részjogosítványa.

Megalapozatlannak találta ugyanakkor az AB az Ütv. 10. § d) pontjában foglalt rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt, mert ez az ügyészt nem általános per- és jogorvoslati jogosultsággal ruházza fel, hanem ezt a jogot a törvények keretei között biztosítja, ami nem eleve alkotmányellenes.

A Pp. 270. § (1) bekezdésének azon rendelkezése, amely szerint minden jogosult ugyanabban az ügyben csak egy alkalommal élhet felülvizsgálati kérelemmel, a fél eljárásjogi rendelkezési és ennek folytán alkotmányos önrendelkezési jogát nem érinti, így az AB ebben a vonatkozásban is elutasította az indítványt.

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A VÁDFUNKCIÓ ELSŐDLEGESSÉGE**

Az indokolás érdemi részének első megállapítása – ami a vádfunkció elsődlegességére utal – magától értetődőnek tűnhet, pedig egyáltalán nem az. Való igaz, hogy az ügyészségre mindenhol elsősorban közvádlóként tekintenek, de a – fentiekben bemutatott – szovjet ügyészségi modell ezt elvi értelemben jelentősen megbontotta.<sup>45</sup> Az Alkotmány szövegéből a vádfunkció elsődlegessége szövegszerűen aligha

<sup>45</sup> Természetesen a jogvédelem ténylegesen ekkoriban sem volt elsődleges, azt az ügyészség a bűncse-

olvasható ki, de kétségtelen, hogy ez a teleologikus értelmezés felel meg a jogálmami követelményeknek. A büntetőjogon kívüli feladatok kiegészítő jellege szintén csak olyan alkotmánybírói értelmezés eredményeként volt megállapítható, amit a szöveg kevésbé támogatott.

Az ügyészség büntetőjogi és büntetőjogon kívüli feladatai egymáshoz való viszonyának tisztázása azért volt elengedhetetlenül fontos, mert az összes többi érv a büntetőjogon kívüli feladatok kiegészítő szerepére épül. Az AB ugyanis arra a narratívára építkezett, hogy a büntetőjogon kívüli feladatok a jogállamiság szempontjából addig nem jelentenek problémát, amíg csak kiegészítő szerepet töltenek be, azaz az ügyészségnek nincs generális felhatalmazása ezek gyakorlására, a mégis létező hatáskörök pedig nem írják felül a felek rendelkezési jogát. A fent bemutatott nemzetközi dokumentumokból látható, hogy az alkotmánybírói álláspont megfelel annak a megközelítésnek, ami az Európa Tanács különböző testületeiben is megfogalmazódott. Amit hangsúlyozni kell, hogy a magyar AB határozata ezeknél a dokumentumoknál egy-másfél évtizeddel korábban keletkezett, ekkoriban nemzetközi szinten még kevésbé foglalkoztak a szovjet típusú ügyészégi feladatok tarthatatlanságával.

Habár a határozat a magánjogi hatáskörökre koncentrált, hatása tágabban is érvényesült a büntetőjogon kívüli feladatok terén. Érvei néhol általánosan utalnak a büntetőjogon kívüli feladatokra, de megállapításai az indítványhoz kötöttség miatt mégis annál szűkebbre szabottak. A kifejezetten a közigazgatási jogot érintő hatáskörök esetében – habár a beavatkozás logikája ugyanazokra az okokra vezethető vissza – a közérdek fokozottabb jelenléte miatt nehezebben álltak volna meg egyes érvek, bizonyosabban körülmekintőbb indokolást igényelt volna a jogállamiság elvére vagy a fél rendelkezési jogára vonatkozó indokolás, azonban ezeket a hatásköröket a határozat közvetlenül nem érintette (habár a közigazgatási ügyekben is a Pp.-t kellett alkalmazni, így volt közvetlen kapocs is a két terület között). Talán úgy is lehet fogalmazni, hogy a büntetőjogon kívüli feladatok rendszerének tarthatatlanságát illetően a felek rendelkezési jogára felépített, polgári jogra koncentrált indokolás könnyebb támadási felületet nyújtott, miközben ennek farvizén a közigazgatási jogi feladatok rendszere is kapott egy komoly sebet.

## **5.2. AZ ÁLTALÁNOS ÜGYÉSZI KERESZETINDÍTÁSI JOG ÉS AZ ÜGYÉSZ ÁLTALÁNOS PERBELI FELLÉPÉSI JOGA**

Az AB helyesen tapintott rá arra is, hogy az ügyész általános perindítási és perbeli fellépési joga bizonyosan nem felel meg a jogállamiság elve által támasztott követelményeknek. Akár az állam érdeke felől, akár a közérdek irányából, akár a törvé-

lekmények (mint az alapvető jogok megsértésének) üldözésében, azaz saját hatásköreinek érvényesítése során érte el. VARGA Zs. András: „Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei” *Magyar Jog* 2012/3. 130.

nyesség védelmének valamilyen elvont megközelítéséből szemléljük, az ügyészség nyomós indok nélkül nem avatkozhat be magánszemélyek közötti jogviszonyokba. Ez ugyanis még a legmagasztosabb szándék mellett is egy olyan atyáskodó állami jelenlétre utal, amelyben az állam mindent behálóz, mindenről tudni akar és mindent jobban is tud a polgároknál. Ebben a rendszerben az állam nem vesz tudomást arról az igazságossági kategóriáról, ami a felek közötti igazságosságra épít, hanem ehelyett mindent egy objektív igazságossági mércéhez igazít. Ez persze önmagában helyes, amikor a közérdek ezt valamilyen nyomós okból megkívánja, de általánosságban nem lehet helye a magánszemélyek közötti vitában, ellentmond ugyanis a polgári eljárás alapvető elveinek. Fűrész Klára mindezt úgy foglalja össze, hogy a jogosítványok korlátozott terjedelmét a polgári ügyek természete határozza meg, ugyanis a polgári perekben és a peren kívüli eljárásokban a rendelkezési jog elvéből következően tiszteletben kell tartani a felek akaratát. Ugyanakkor azt is kiemeli, hogy a köz – esetenként az egyén – érdekeinek védelmére biztosítani kell az ügyészi perbe lépés lehetőségét is.<sup>46</sup>

Mindezekből következően helyeselhető az az alkotmánybírói álláspont is, ami – a jogállamiság elve mellett – a problémát az önrendelkezési jog és a bírósághoz fordulás jogára támaszkodva kívánta megoldani. Ezekből a jogokból vezette le az AB a felek perbeli rendelkezési jogát. Sólyom László megfogalmazásában a rendelkezési jogot a bírósághoz való fordulás jogának és az emberi méltósághoz való jognak a részeként az önrendelkezési jog alkotóelemének tekintette, és hangsúlyozta védelmének szükségességét.<sup>47</sup>

Azt is ki kell emelni, hogy a perbeli rendelkezési jog kikristályosodása egy hosszabb folyamat része volt, a szakszervezetek meghatalmazás nélküli képviselési jogának és a törvényességi óvás alkotmányellenességének megállapításán keresztül dolgozta ki az AB. Tartalmazza a bírói útról és a jogorvoslati jogról való lemondás lehetőségét is, ellenben nem terjed ki ez a jog arra, hogy bárki kikényszeríthesse olyan bírósági eljárást, amely nem az ő jogára vagy kötelességére vonatkozik. Fontos az is, hogy a jogainak érvényesítésére vagy védelmére képtelen személy érdekében fel lehet lépni anélkül, hogy az az önrendelkezési jogot (aránytalanul) sértené.<sup>48</sup> Úgyszintén nem sérti a rendelkezési jogot az ügyészi részvétel külön törvény általi biztosítása akkor sem, ha a bíróság hatáskörébe tartozó eljárásban egyedül az ügyészség az a kívülálló szerv, amely a törvénysértések megelőzésében, illetőleg orvoslásában szerepet játszhat.<sup>49</sup>

Egyetértek azzal az állásponttal, hogy ez a határozat nem volt radikális szakítás a korábban már megindult folyamatokkal, inkább a gyakorlat árnyalása. Radikális szakítás csak az általános perindítási, fellépési, fellebbezési és felülvizsgálat-kezdeményezési jog megsemmisítése volt. Viszont a döntésből azt is szükséges

<sup>46</sup> FÜRÉSZ (1. lj.) 594.

<sup>47</sup> SÓLYOM (20. lj.) 577.

<sup>48</sup> SÓLYOM (20. lj.) 585–586.

<sup>49</sup> VARGA (15. lj.) 296.

kiolvasni, hogy az ügyésznek továbbra is szerepe van a törvényesség biztosításában.<sup>50</sup>

Mindezek alapján az a meggyőződésem, hogy az AB generális célja teljesült: rést akart ütni az ügyészi feladatok jogállamiságot sértő rendszerén. Az e mögött meghúzódó dogmatikai érvek kifejezetten haladó szellemű megállapítások voltak, amelyeket az idő is igazolt, bár az Alkotmány rendelkezéseinek nehezen detektálható célja miatt aktivista alkotmánybíróvási hozzáállást igényelt.

Ugyanakkor vannak olyan vélemények is, amelyek szerint az eljárásjogi és materiális fél fogalmon keresztül nem magyarázható az alkotmányellenesség, mert a probléma alapja inkább az ügyész és a fél rendelkezési jogának összeütközése.<sup>51</sup> Egyesek a társadalmi érdeket sértő szerződés megtámadása mellett érvelve is kritikákat fogalmaztak meg.<sup>52</sup> Úgyszintén a generális érvekkel szembeni kritika, hogy amennyiben nincs általános fellebbezési jog, akkor az ügyész szerepe az egyoldalú eljárásokban sem tud érvényesülni. Utóbbi érveléssel szemben felhozható, hogy amennyiben kézbesíteni kell az ügyész számára egy döntést, akkor annak oka a fellebbezés biztosításának szándéka, amiből levezethető, hogy az általános fellebbezési jog hiánya ellenére konkrét esetekben lehetővé lehet tenni a fellebbezés gyakorlását.<sup>53</sup>

A konkrét, megsemmisített rendelkezések szintjén ugyancsak érték kritikák a döntést. Kétségtelen, hogy a mozaikos megsemmisítés több helyen csak arra koncentrált, hogy az ügyészre vonatkozó rész kimetszése miatt az esetleges visszavonások elkerülhetők legyenek, arra viszont nem mindig volt tekintettel, hogy ezzel olyan ügyészi feladatellátás is ellehetetlenülhet, ami esetleg valóban a köz érdekét szolgálja. Így például a Pp. 233. és 270. §-ainak megsemmisített rendelkezései nem csak az általános perindítási joghoz kötődtek, ezek létét a speciális perindítási jog is indokolta volna. Ezzel szemben a perújításra vonatkozó szabályoknál a 261. § (2) bekezdését illetően mégis hatályban maradt az ügyészi perújítási jogosultság. Az is problémát jelenthet, hogy az ügyész anyagi jogi jogosultsága számos esetben megmaradt, amivel viszont eléggé nehéz élni, amennyiben kihúzzák alóla az eljárási szabályt.<sup>54</sup>

Álláspontom szerint a kritikák részben olyan polgári eljárásjogi szakjogi problémák, amelyek nem vetnek fel alkotmányossági kérdéseket. A gyakorlat terén okozhatnak ugyan problémákat, de az alkotmányjogi tartalom sérelme nélkül másképp nehezen lettek volna orvosolhatók ezek a helyzetek, továbbá az esetleges ellentmondásokat a jogalkotó viszonylag könnyen fel is tudja oldani. Ehhez viszont fontos lett volna, hogy az AB – és ezt alkotmányjogi szempontból nagyobb problémának tartom – ezekhez a megsemmisített rendelkezésekhez ne csak rendkívül

<sup>50</sup> ALEKU (6. lj.) 48.

<sup>51</sup> ALEKU (6. lj.) 52.

<sup>52</sup> BECK Károly: „Magán- (külön) vélemény az ügyész polgári perbeli jogállásáról hozott alkotmánybírói határozathoz” *Magyar jog* 1994/3. 155. Hivatkozva CSEHI (8. lj.) 15.

<sup>53</sup> ALEKU (6. lj.) 52.

<sup>54</sup> ALEKU (6. lj.) 52.

sommás indokolást alkalmazzon. A határozat ugyanis az alkotmányossági problémákat elsősorban a Pp. 2/A. §-án keresztül vizsgálta, a további rendelkezésekkel kapcsolatosan pedig gyakorlatilag csak annyit rögzített, hogy azok is a vizsgált tárgykört érintik. Ha az AB ezek esetében is részletesebb indokolását adta volna a megsemmisítésnek, az jobban segíthette volna a jogalkotót az Alkotmánynak megfelelő jogszabályi környezet megalkotásában.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Bátran állítható, hogy a határozat az első tördőfés volt a szocializmusból örökölt büntetőjogon kívüli ügyészségi hatáskörök rendszerén. Ezt követték még további alkotmánybíróági határozatok, így különösen az 5/1996. (II. 23.) AB határozat és a 20/1997. (III. 19.) AB határozat. Előbbi a fent már említett Pp. 261. § (2) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatosan alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a perújítási kérelem előterjesztésére való jogosultság az eljárásban részt nem vett ügyészt a perbeli részvételét egyébként a törvény szerint megalapozó körülmények fennállása esetén illeti meg. Utóbbi határozat pedig alkotmányellenesnek találta, hogy az ügyész mások személyhez fűződő jogainak sérelmére és magánvádas bűncselekmény megvalósulására hivatkozva az érintettek akaratától függetlenül indítványozhatja a sajtótermék vagy sajtóterméknek nem minősülő irat nyilvános közlésének tiltását, továbbá, hogy az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti.

A vizsgált határozatra a jogalkotó is lépett, 1995-ben a Pp. 2/A. §-át hatályon kívül helyezte, az ügyészre vonatkozó általános szabályok átkerültek a 2. §-ba. Emellett a Pp. 64. §-a új esetkörként megteremtette a perbelépés lehetőségét. Nemperes eljárásban is megteremtette a fellebbezés lehetőségét. 2000-től aztán egy újabb módosítással (újra külön cím alatt) a Pp. 2. §-ának ügyészre vonatkozó rendelkezései átkerültek a 9. §-ba. A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptk.) 36/A. §-a szintén új rendelkezés 1995-től kezdődően, amely alapján az ügyész keresetet indíthat a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében.<sup>55</sup>

Ezekkel a változásokkal két pozitív és egy negatív előfeltétele lett az ügyészi keresetindításnak: egyrészt a jogosult képtelen a jogvédelemre; másrészt a felek rendelkezési jogát tiszteletben kell tartani; végül negatív feltételként az ügyész kizárólag személyesen érvényesíthető pert nem indíthat. Ezzel a fellépés is új értelmet kapott, a perindítás „dinamikus mozzanata” lett, aminek az alapja ugyanaz, mint a perindításé, csak időben későbbi a beavatkozás.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> ALEKU (6. lj.) 53–54.

<sup>56</sup> ALEKU (6. lj.) 53.



Habár a határozat az indítványhoz kötöttség miatt a büntetőjogon kívüli feladatok közül csak a polgári jogi feladatokat érintette, hatása túlmutatott ezen. A polgári perekben való részvétel ugyanis csak az egyik formája annak, ahogy az ügyész közreműködött a törvényesség biztosításában. Külön törvények felügyeleti jogkör nélkül biztosítottak további intézkedési jogokat a legfőbb ügyésznek vagy az ügyészeknek. Ezen törvények alapján pedig az ügyésznek továbbra is széles törvényességi felügyeleti hatáskörei voltak.<sup>57</sup> A törvényességi felügyelettel kapcsolatosan a rendszerváltást követően mintegy tíz év kellett annak belátásához, hogy a státusz megváltoztatása helyett a funkcióit, köztük az általános törvényességi felügyeletet kell a jogállami követelményeknek megfelelően átalakítani.<sup>58</sup> A törvényességi felügyelet ekkor már nem volt sem általános, sem kizárólagos.<sup>59</sup>

Mindazonáltal az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatainak visszaszorulásával nem mindenki értett egyet. Jól mutatja a szervezeten belüli nosztalgikus ragaszkodás jelenlétét, hogy még 2011-ben is született ügyészek tollából olyan tanulmány, ami a hatáskörök erősítése mellett érvelt. A szerzők szerint az igazságszolgáltatás működése átláthatatlanná (a bíróság belső ügyévé) vált, az anyagi igazság helyett csak a felek által szolgáltatott bizonyítékok alapján akarnak dönteni, a hivatalbóli bizonyítás lehetőségével pedig a minimális mértékben sem élnek. A szerzők szerint – amellett, hogy hiányolják a bíróságok szaktudását – a rendelkezési jog sérelmét kizárná, ha a bíróság csak kasszációs joggal rendelkezne a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat esetén.<sup>60</sup> Nem kétségbe vonva a szerzők jóhiszemű szakmai meggyőződését, egy ilyen, általános felügyelet mellett érvelő álláspont a 21. században már aligha tartható.

A pozitív folyamatok ellenére egyet lehet érteni Varga Zs. Andrással abban, hogy a Nyugat-Európában általános szerephez való visszatérést csak az Alaptörvény hozta el.<sup>61</sup> Az új szabályozás már a törvényességi felügyelet helyett az Alkotmány hatálya alatt is ismert polgári peres eljárásokra épül.<sup>62</sup> Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (új Ütv.) folytán következett be az a változás, ami már az igazságszolgáltatásban való közreműködéshez igazodik: a büntetőeljárási szerephez hasonlóan a közérdekvédelmi feladatok terén az ügyész a bírósági vagy más hatósági eljárás kezdeményezésére jogosult, arra sem általános információszerzés alapján, csak (jellemzően súlyos) törvénytértésre utaló adat esetén. Együttesen ennek a neve lett a „fellépés”.<sup>63</sup> A korábbi szabályozással számos helyen egyező jogszabályi szövegek arra utalnak, hogy a törvényhozó nem az ügyészség ezirányú tevé-

<sup>57</sup> VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon* (Budapest: Pázmány Press 2012) 184.

<sup>58</sup> FÜRÉSZ (1. lj.) 595.

<sup>59</sup> Lásd bővebben VARGA (57. lj.) 184.

<sup>60</sup> SZEKÉR Ildikó – NAGY Zsolt: „Az ügyészség új közérdekvédelmi tevékenysége – Javaslat”. *Ügyészek Lapja* 2011/3. 59–61.

<sup>61</sup> VARGA (5. lj.) 303–304.

<sup>62</sup> VARGA (15. lj.) 295.

<sup>63</sup> VARGA (15. lj.) 297.

kenységének technikáit kívánta megváltoztatni, hanem azokat világosan közérdek-védelmi cél szolgálatába állította.<sup>64</sup>

Az új Ütv., valamint a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt.) értékelésével a Velencei Bizottság is foglalkozott. Véleményének részletes ismertetése önmagában távol esik jelen tanulmány témájától, de a vizsgált alkotmánybíró-sági határozat jelentőségének értékelésekor mégis fontos. A Velencei Bizottság pozitívan értékelt a változások irányát, ugyanakkor számos kritikának is hangot adott. A fellépés által a magánfelek viszonyaiba történő beavatkozást továbbra is túl széleskörűnek tartotta. Hangsúlyozta, hogy az ügyészség felügyeleti jogkörét még mindig túl szélesnek ítéli meg, mert szerinte az ügyészség az állam közigazgatási cselekvései egyik általános ellenőrzőjének tekinthető.<sup>65</sup> A véleményből jól érződik az az erős bizalmatlanság, amit a Velencei Bizottság az ún. „új demokráciák” irányában táplál, de természetesen ettől még a vélemény számos szempontból hozzájárul az alkotmányos párbeszéd erősítéséhez. Ebben körben mégis inkább azt emelném ki, hogy az esetlegesen megfogalmazható további kritikák ellenére egyúttal tovább erősíti a vizsgált határozat jelentőségét. Az AB már jóval a nemzetközi szintéren megfogalmazott elvárások előtt elvi jelentőségű tételeket fogalmazott meg az ügyész büntetőjogon kívüli feladatait illetően, ami ráadásul egybevághat a Velencei Bizottság elvi álláspontjával is. Az AB határozata talán éppen emiatt is rendkívül időtálló. Jelentőségét csak emeli, hogy egy „új” demokráciában már 1994-ben megfogalmazta azokat az elvárásokat, amelyeket a Velencei Bizottság még 2012-ben is hangsúlyozott.

## 7. IRODALOM

ALEKU Mónika: „Az ügyészi fellépésről. I. rész” *Ügyészek Lapja* 2014/2. 33–55.

VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon* (Budapest: Pázmány Press 2012).

VARGA Zs. András: „Bíróság, ügyészség” in SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban* (Budapest: Pázmány Press 2017) 291–310.

<sup>64</sup> VARGA (45. lj.) 130.

<sup>65</sup> Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012) [CDL-AD(2012)008]. 35–40. pont. <https://bit.ly/3vmaiOL>



KECSKÉS GÁBOR\*

## 28/1994. (V. 20.) AB HATÁROZAT – VÉDETT TERMÉSZETI TERÜLETEK

**Az egészséges környezethez való jog az államnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy 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.**

A környezetvédelem szempontjából jelentősebb alkotmánybíróági határozatok még az 1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett Alkotmányba foglalt egészséges környezethez való joghoz kapcsolódtak.<sup>1</sup> A környezet védelmének alkotmányos vonatkozásait és pilléreit először taglaló, környezetvédelmi alaphatározatnak tekinthető védett természeti területek tárgyában született határozat a mai napig a környezetjogok, így az e körbe tartozó egyéni jogok, valamint az állam ezirányú céljai, államcéljai meghatározásának és értelmezésének hivatkozási alapjává vált. A vizsgált határozatban részletesen taglalt védelmi szinttől való visszalépés tilalma a környezetjogok alkotmányossági megítélésének mércéje mind a mai napig, függetlenül attól, hogy már az Alaptörvény van hatályban.<sup>2</sup>

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Ezekről a hazai szakirodalomból lásd BAJOR RITA: „A környezethez való jog dogmatikája” *Sectio Juridica et Politica* 2007/1. 217–232.; FODOR LÁSZLÓ: „A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében” *Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 5–19.; BÁNDI GYULA: „Környezethez való jog” in SCHANDA BALÁZS – BALOGH ZSOLT (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok* (Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2011) 327–348.

<sup>2</sup> A hazai szakirodalomból bővebben lásd BÁNDI GYULA: „A visszalépés tilalma és a környezetvédelem” in GELLÉN KLÁRA (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára* (Szeged: Iurisperitus 2017) 9–23.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Mind Magyarország Alkotmánya,<sup>3</sup> mind az Alaptörvény elismerte és elismeri az egészséges környezethez való jogot. Az Alaptörvény ugyanakkor már több környezettel kapcsolatos rendelkezést tartalmaz, még ha ezek többsége legfeljebb csak államcélnek tekinthető. Fontos megjegyezni, hogy hazánkban a környezetvédelem fő ágazati jogszabálya, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 1. § (2) bekezdése szerint maga a törvény is „a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére”.

Az időben először született vonatkozó tárgyú, de még korántsem elvi jelentőségű és környezetvédelmi alaphatározatnak bizonyosan nem tekinthető 996/G/1990. AB határozatban foglalt úgy állást a taláros testület, hogy „az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére”, illetve – tovább erősítve e jog államcélként megnyilvánuló jellegét – állami kötelezettségként határozta meg az élet természeti, környezeti elemekkel összefüggő alapjainak védelmét, amelyet az állam jogalkotás révén valósít meg. E határozatban már megjelenik az egészséges környezethez való jog kapcsán tett egyik legfontosabb megállapítás, miszerint, ha az állam a jogvédelem és a környezeti állapot már meglévő szintjét csökkenti, akkor az ezt lehetővé tevő norma alkotmányellenes, azonban a védelmi szinttől való visszalépés tilalma mint alkotmányossági zsinórmérték még nem része a határozat *ratio decidendi*jének. Eme megállapítás végül a védett természeti területek határozatban nyert részletesebb értelmezést és kifejtést.

A védett természeti területekről szóló határozat előzménye az volt, hogy a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (Ámt.) 15. §-a – bizonyos mezőgazdaságilag művelt területekre vonatkozó kivételekkel – kivette a részarány-földtulajdonosok tulajdonának elkülönítésére szolgáló, valamint a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (röviden: kárpótlási törvény) értelmében magántulajdonba adásra kijelölhető területek közül a mezőgazdasági szövetkezet közös használatban álló, továbbá a tulajdonába került védett és védelemre tervezett területeket. A kárpótlásként kiadásra kerülő területet elsődlegesen nem a védett természeti területekből kellett kijelölni, amennyiben viszont ez nem volt megoldható, a törvénymódosítás szerint ez akár védett természeti terület terhé-

<sup>3</sup> Az Alkotmány az I. fejezete (Általános rendelkezések) 18. §-ában nevesítette e jogot („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”). Az „Alapvető jogok és köteleességek” címet viselő XII. fejezetének 70/D. §-a szerint „(1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

re is kijelölhető lett volna, amennyiben ehhez a természetvédelmi hatóság hozzájárult.<sup>4</sup> 1992 folyamán egy törvénymódosítás újabb enyhítést tett lehetővé, mert a nemzeti park és a tervezett nemzeti park területére is engedélyezett területkijelölést kárpótlás céljából, amennyiben a hatáskörrel rendelkező miniszter ezt engedélyezte volna. Eme jelentős enyhítés a védett természeti terület oltalmazott státusát lényegesen gyengítette volna, ez indokolta tehát az AB előtti eljárást.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A környezeti ártalmak és az emberi jogok kapcsolata eljárási vonatkozásokban hangsúlyosan megjelenik az 1998-ban aláírt, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló aarhusi egyezményben, amelyet azonban a vizsgált, védett természeti területek AB határozat után írtak csak alá, Magyarország ratifikációja pedig csak évekkel később teljesült. A zöld demokrácia-egyezménynek is nevezett nemzetközi szerződés – amelyhez nemcsak Magyarország,<sup>5</sup> hanem maga az Európai Unió mint nemzetközi szervezet is csatlakozott – három eljárási típusú jogot biztosít az egyén számára, amelyek i) a környezeti információhoz való hozzáférés, ii) a környezetet érintő közösségi döntéshozatalban való részvétel, és iii) a környezeti ügyekben való bírósághoz fordulás joga. Ezek klasszikusan eljárási típusú, de alanyi jogként is érvényesülő és érvényesíthető emberi jogok.<sup>6</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélezési gyakorlatában több környezeti vonatkozást érintő ügyben született már döntés, anélkül azonban, hogy a környezethez való emberi jog, így különösen az egészséges környezethez való jog a Bíróság juriszdikciójának alapját képező dokumentumban megjelenjen.<sup>7</sup> A stras-

<sup>4</sup> A nemzeti parkok, a nemzetközi egyezmények hatálya alá tartozó és a fokozottan védett területek kivételt képeztek eme rendelkezés alól.

<sup>5</sup> Kihirdetve a 2001. évi LXXXI. törvénnyel.

<sup>6</sup> Erről bővebben lásd PÁNOVICS Attila: „Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában” in RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2012) 138–148.

<sup>7</sup> Erről bővebben lásd *Environment and the European Convention on Human Rights. Factsheet* (Strasbourg: Council of Europe 2021); *Manual on Human Rights and the Environment* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2012); Brennan VAN DYKE: „A Proposal to Introduce the Right to a Healthy Environment in to the European Convention Regime” *Virginia Environmental Law Journal* 1994/3. 323–373.; Richard DESGAGNE: „Integrating Environmental Values into the European Convention on Human Rights” *American Journal of International Law* 1995/2. 263–294.; Margaret DEMERIEUX: „Deriving Environmental Rights from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms” *Oxford Journal of Legal Studies* 2001/3. 521–561.; Ole PEDERSEN: „The Ties that Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law” *European Public Law* 2010/4. 571–607.; HERMANN Veronika: *Az egészséges környezethez való jog átfogó védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. PhD-értekezés* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2016) <https://bit.ly/3xIzVdR>

bourgi székhelyű bírói fórum joghatósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE)<sup>8</sup> és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden ügyre kiterjed, amelyet bizonyos eljárási feltételek mellett elé terjesztenek. Az európai, az Európa Tanács égisze alatt létrejött jogvédelmi mechanizmus szerint a környezeti károk, a környezeti implikációkkal bíró ügyek elsősorban olyan emberi jogok sérelméhez kapcsolódnak, mint a 2. cikk szerinti élethez való jog, az egyezmény 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jog, vagy a 8. cikkbe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog. Az EJEB gyakorlata alapján elmondható, hogy az elvi síkon e három első generációs emberi jog szelvényjogai közé sorolja leginkább az olyan környezeti tárgyú ügyeket, mint a környezeti szennyezések (hang- és zajszennyezések is), ipari károkozások, zajártalom, környezeti veszélyek és érdekek miatti tulajdon- és egyéb korlátozások esetkörét. Fontos ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy az államok mérlegelési szabadsága (*margin of appreciation*) továbbra is fennáll, így előfordulhat, hogy a környezeti ártalom bekövetkezése önmagában még nem jelenti a fentiekben említett jogok sérelmét, mivel az állam nyomós és jelentős nemzetgazdasági célja vagy más biztosított emberi jogok érvényre juttatása indokolhatja az olyan intézkedések meghozatalát, amelyek sérthetik az egyén negatív környezeti behatásoktól mentes, magán- és családi élet tiszteletben tartásához való, az EJEE 8. cikkébe foglalt jogát.

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítvány a földrendező bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (Fbt.) 13. § (7) bekezdés 4. pontjának, illetve az Ámt. 15. § (1) bekezdés i) pontja „erdő” művelési ágra vonatkozó részének, valamint az enyhítést lehetővé tévő 15. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát, az alkotmányellenesség kimondását és a hivatkozott rendelkezés megsemmisítését kezdeményezte. Ez a rendelkezés hatályon kívül helyezte a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény azon szakaszát, amely egyes védett természeti területek állami tulajdonba és a természetvédelmi szervek kezelésébe adását írta elő, amely biztosította volna a meglévő (és sérülékeny) környezeti állapot védelmi szintjének megőrzését, javítását.

Az indítványozó érvelése szerint ez a jogalkotói lépés ellentétes az Alkotmány 70/D. §-ával, mivel ezáltal „a védett természeti területek magántulajdonba, illetve szövetkezeti kezelésbe adása védett természeti területek feldarabolásához és a természeti értékek pusztulásához vezet”. Ez pedig ellentétes az Alkotmány 70/D. §-ában nevesített államcélal, a Magyar Köztársaságnak a természeti környezet védelmére vonatkozó kötelezettségével. Az indítvány az Alkotmánybíró-

<sup>8</sup> 1993. évi XXXI. törvény.



ság jogszabály alkotmányellenesége utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányult.<sup>9</sup>

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

Az AB az egészséges környezethez való jog értelmezése kapcsán a határozata rendelkező részében kimondta, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét kizárólag akkor csökkentheti, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges. Következésképpen az Ámt. 15. § (1) bekezdés i) pontjának „erdő” művelési ágra vonatkozó részét, valamint 15. § (4) bekezdését, továbbá az Fbt. 13. § (7) bekezdésének 4. pontját alkotmányellenesnek minősítette,<sup>10</sup> így azokat hatálybalépésük időpontjára visszamenőleges hatállyal, azaz *ex tunc* megsemmisítette. Az AB felhívta továbbá a jogalkotót, hogy a védett természeti területek meglévő védelmi szintjét jogalkotási lépésekkel garantálja, ezáltal pedig mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A környezethez való jog alanyi alapjog és államcél együttesen, amelynek a környezet védelmét biztosítani hivatott intézmények és jogintézmények (intézmény)védelmi oldala meghatározó (Alkotmány 18. §).**

Az AB a határozat indokolásában abból indult ki, hogy a környezethez való jog nem sorolható a „klasszikus, védelmi jellegű alapjogok közé, hanem úgynevezett harmadik generációs alkotmányos jog” (ABH 1994, 134, 138.). E körben pedig „nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg. A környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem” (ABH 1994, 134, 138.). Az AB szerint tehát az intézményvédelmi oldal a domináns a környezethez való jog kapcsán, ugyanakkor leszögezte azt is, hogy a „legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része (ABH 1994, 134, 138.).” Azonban ez a jog nem élvez hasonló szintű, anyajogi védelmet,

<sup>9</sup> Lásd 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 1. § b) és e), valamint 37–43. § és 49. § szakaszait.

<sup>10</sup> Az időközben, a törvény hatálybalépése következtében magántulajdonba került vagy e célra elkülönített védett és védelemre tervezett területek kisajátításáról pedig az AB akként foglalt állást, hogy azok kisajátítása alkotmányosan lehetséges.

mint az élethez és emberi méltósághoz való jog, hanem a védelmet garantáló állami intézkedések intézményvédelmi oldala a meghatározó, azaz az egyén környezethez fűződő jogát, az egészséges környezetének élvezetét az állam által biztosított megfelelő és egészséges környezetállapot fenntartásához, javításához köti az alkotmányozó. A környezethez való jogban tehát jelen van az egyénhez kötődő individuális alapjog, mint az egyén egészséges környezethez való joga, csakúgy, mint az állam államcélként megfogalmazott szabályozási, védelmi kötelezettsége, amellyel az egyének számára élhető környezeti állapot megteremtését biztosítja. Az AB határozata szerint az utóbbi, az állam oldaláról megközelített intézményvédelmi, szabályozási oldal a hangsúlyos a környezethez való jog dogmatikájában.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az államnak a megelőző (preventív) intézkedéseket kell preferálnia a szankciós jellegű környezeti intézkedések helyett.**

Az AB érvelése szerint a természet elemei és értékei „véges javaknak” minősülnek (ABH 1994, 134, 140.), így az ezekben okozott károk jóvátehetetlenek, visszafordíthatatlanok lehetnek. Emiatt pedig a második generációs, azaz gazdasági, szociális és kulturális jogoknál ismert állami diszkréciót, mérlegelési és későbbi orvoslási lehetőséget nem lehet megengedni, mivel a környezetromlás állapota könnyen véglegessé válik, és megfelelő (anyagi) ellentételezésére nincs mód. Az előíró-szankcionáló attitűd tehát e területen nem képes orvosolni egy alkotmányos jog sérelmét, mivel az eredeti állapot helyreállítása sok esetben nem lehetséges (pl. egy súlyos környezetkárosítás esetén, amely az emberi egészséget és az ökoszisztémát is súlyosan érinti). A megelőzésre, a várhatóan bekövetkező károk elhárítására és az elővigyázatosságra,<sup>11</sup> azaz a potenciálisan a környezet állapotát negatív befolyásoló intézkedések engedélyezése előtt a tudományos bizonyosság legmagasabb fokára való törekvésre kell hangsúlyt helyezni a jog alkotmányos érvényesülése szempontjából.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A környezethez való jog az államnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.**

<sup>11</sup> A magyar szakirodalomból lásd SZILÁGYI János Ede: „Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat: Szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz” *Miskolci Jogi Szemle* 2018/2. 76–91.

**A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan [Alkotmány 18. §, 70/D. § (2) bekezdés].**

A már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát az AB az Alkotmány 18. §-ából vezeti le, mivel az egészséges környezethez való jog része az, hogy a természetvédelem elért szintjét az állam csak akkor csökkentheti, ha ez „más alapjog vagy alkotmányos érték” érvényesítéséhez szükséges, és ebben az esetben is csak arányos lehet a korlátozás mértéke (ABH 1994, 134, 140.), azaz a szükségesség-arányosság tesztjét az AB e jog vonatkozásában is megfogalmazta. A védelmi szint csökkentésének tilalma összhangban van az előző alpontban vizsgált preventív, megelőzésen alapuló felfogással, miszerint a természeti környezetben okozott károk jelentős része visszafordíthatatlan, a komplex ökoszisztéma jelentős, helyrehozhatatlan változását idézheti elő. Mivel a tervezett módosítás szerint az egyik legkomplexebb ökoszisztéma, az erdő területéből is kijelölésre kerültek volna földek kárpótlás céljából, az AB megállapította, hogy az Ámt. 15. § (1) bekezdés i) pontjában az „erdő” művelési ág felvétele a természetvédelmi hatóság hozzájárulásával kijelölhető termőföldek művelési ágainak felsorolásába alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket hatálybalépésük napjára visszamenően, *ex tunc* jelleggel megsemmisítette. A szükségességi-arányosság teszt alapján az AB „nem talált olyan elfogadható okot, amely a környezethez való jog korlátozásának elkerülhetetlen szükségességét akárcsak mérlegelhetővé tette volna.” Ennek következtében – a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetéséig – az Ámt. 13. § (2) bekezdés d) pontjában meghatározott földek közül az „erdő” művelési ágba tartozó védett területek már nem adhatók magántulajdonba, akkor sem, ha az AB által visszamenőleges hatállyal megsemmisített jogszabályi rendelkezés alapján már jogerősen kijelölésre kerültek.

Az AB megállapította továbbá, hogy azon természetvédelmi oltalom alatt álló és védelemre tervezett területek vonatkozásában, ahol az eredeti állapot helyreállítása a hatályos jogszabályi rendelkezések (vagy azok hiánya) fényében nem lehetséges, az Országgyűlésnek 1994. november 30-ig a védelmet biztosító jogalkotói feladatait gyakorolni kell, amíg ezt nem teszi meg, addig alkotmányellenes mulasztásban van.

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG**

A védett természeti területek határozatban a testület a jelző nélküli környezethez való jog kapcsán rögzítette, hogy az nem tekinthető tisztán alanyi jognak, sem pedig tisztán államcélnek, mivel „megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg” (ABH 1994, 134, 137.). Ezzel ellentétben az alkotmányos elis-

merést elnyerő egészséges környezethez való jogból már „önállósult és önmagában vett intézményvédelem” fakad állami kötelezettséggként. Eme alanyi jognak ugyanakkor „az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”, azaz az államra háruló feladatokat (így a környezetvédelem meglévő szintjének, a természet jelenlegi állapotának megőrzését) jogszabályi és szervezeti garanciák biztosítása révén valósítja meg a jogalkotó. E jog esetében tehát nem az alanyi oldal a meghatározó, hanem azok a jogalkotási lépések, amelyek az állam alkotmányos kötelességét jelentik a környezeti állapot romlása vagy annak kockázata elkerülése érdekében, mivel az egészséges környezethez való jog „az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére”. A határozat szerint – figyelemmel a már meglévő védelmi szinttől való visszalépés tilalmára – az állam a természetvédelmi jogszabályokkal biztosított védelmi szintet nem csökkentheti, kivéve, ha más alapjog, alkotmányos érték érvényesítéséhez ez elkerülhetetlen a szükségességi-arányossági teszt alapján.

A határozat szerint a „legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része” (ABH 1994, 139.). Az érvelés alapján az Alkotmány 54. §-ába foglalt élethez és emberi méltósághoz való jogból is levezethetők – az alkotmányértelmező testületek felfogásához általában közel álló kiterjesztő értelmezéssel – a környezetjogok, mivel az ember környezeti állapota és az őt körülvevő természet állapota szorosan összefügg életminőségével, azaz a természetben bekövetkező súlyos és visszafordíthatatlan hatás életére (emberi méltóságára is) kihatással van. Ugyanakkor ezeket a jogalkotási feladatokat a környezetjogok kapcsán az államnak „törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia”, hiszen jellegüknél fogva alanyi jogi tartalmuk továbbra is bizonytalan a klasszikus polgári és politikai, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz képest.

## 5.2. A PREVENTÍV INTÉZKEDÉSEK PREFERÁLÁSA

A testület érvelése szerint alkotmányos követelmény az is, hogy az államnak a megelőző intézkedéseket kell preferálnia a szankciós jellegű környezeti intézkedések helyett, így a „tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne”. A környezethez való jog biztosításában domináns állami intézményvédelmi kötelezettségben szerepet játszanak a megelőzést szolgáló eszközök, úgymint például a jogszabályi előírások az elérhető legjobb technikák és leghatékonyabb megoldások használatára, amelyeket a környezet védelméről szóló jogszabályok – szinten kivétel nélkül – is előírnak. A környezet védelmét szolgáló jogszabályokban hangsúlyos szerepet kap a megelőzéshez kapcsolódó elővigyázatossági elv (kiegészülve a megelőzés általános elvével és a forrásnál történő fellépés elvével, vagy a szankciós

típusú szennyező fizet elvével<sup>12</sup>), amely szerint a környezet károsodását potenciálisan előidéző magatartások, lépések igénybevétele, foganatosítása kizárólag abban az esetben lehetséges, ha a tudományos bizonyosság legmagasabb foka igazolja a negatív következmény elkerülését, ennek nagyfokú valószínűségét. A jogalkotási vagy közigazgatási lépésnek esetlegesen betudható, a környezet romlásának kockázatát csak potenciálisan (de korántsem biztosan) magában foglaló lehetőség is megalapozza tehát a megelőzés és elővigyázatosság elvének érvényre juttatását.

### 5.3. A VISSZALÉPÉS TILALMA

Az alkotmányossági probléma eredője továbbá az is, hogy az egészséges környezethez való jog köztudottan az ún. harmadik generációs jogok körébe tartozik, amely jogok jellege, továbbá alanyai,<sup>13</sup> címzettjei és érvényesítésük kötelezettjei is vitatottak, nem beszélve eme jogok valódi tartalmáról.<sup>14</sup> Rendelkeznek ugyanakkor a védelmi típusú alapjogok (tipikusan első és második generációs polgári és politikai jogok, valamint gazdasági, szociális és kulturális jogok) egyes jellemzőivel, illetve jelentősen áthatja ezeket az államcélként való tételezésük, azaz az állam mérlegelheti eme jogok érvényre juttatását, egyben korlátozását is más, alkotmányosan védett jogok előnyére és javára. Az AB e jogok garanciális intézményvédelmi jellegének kidomborításával határozta meg a környezetjogok alanyi jogi jellege és államcélként való felfogásuk közötti egyensúlyt.

A fentiek fényében tehát a már elért védelmi szinttől való visszalépés, azaz az erdőművelési ágból kijelölhető kárpótlási földeket lehetővé tévő jogszabálmódosítás az Alkotmány 18. §-ában és a 70/D. § (2) bekezdésében biztosított jogokba ütközik, mivel a művelési ág tervezett megváltoztatásával egy védett környezeti érték, egy véges jószág szenvedne súlyos és visszafordíthatatlan sérelmet, anélkül,

<sup>12</sup> Az elv lényegében felelősségkeletkeztető és a bizonyítási terhet megfordító szerepet tölt be, hiszen a potenciálisan környezetre káros tevékenységet folytató szereplő (tulajdonos, engedélyes, operátor, üzemeltető stb.) szennyezését, a neki való felróhatóságot vélelmezi a kár bekövetkezése esetén.

<sup>13</sup> Állandó akadémiai vita tárgyát képezi, hogy voltaképpen a jelző nélküli környezetet vagy az ember számára fontos és hasznos környezetet részesítsük védelemben. Mivel minden jogi szabályozás antropocentrikus, ezért nem kérdéses a nemzetközi szerződések és az alkotmányok többségének választása, az ember számára hasznos környezet védelmét kodifikálja a jogalkotó. Csak igen kevés olyan sporadikus szabályt ismerünk, amely az emberi környezet mellett a környezetet önmagában is védik, akár alkotmányos szinten, akár alacsonyabb jogszabályi szinten.

<sup>14</sup> E körben említhető, hogy a visszalépés tilalma az elért védelmi szint biztosítása mellett szorosabb összefüggésben is van a jövő generációk érdekeinek alkotmányos védelmével. Ugyanakkor ez a kérdéskör állandó kritika tárgyát is képezi, mivel szinte bizonyosan nem lehetséges az alkotmányok fő címzettjeinek tekinthető jelen generációknak pontosan felismerni a még meg sem született későbbi generációk majdani érdekeit egy gyorsan változó világban. Lásd MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok – bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon* (Budapest: L'Harmattan 2010) 122. A kritikára adott válaszként elmondható, hogy ha egy absztrakt és általános alkotmányos keret által is támogatva a jelenlegihez hasonló életfeltételeket hagy a következő generációkra a jelen társadalmat, akkor a jövő generációknak meglesz az esélye arra, hogy szabadon eldönthessék életfeltételeik alakítását (akár az őket követő generációk érdekeire is figyelemmel).

hogy ennek megelőzésére, más módon történő kiváltására és általában az elővigyázatosság elvére a jogalkotó figyelemmel lett volna. A jogalkotó érvelésében pedig nem szerepelt olyan egyéb alkotmányos cél vagy alapjog, amely indokolta volna a meglévő védelmi szint csökkentésének a jogszabálytervezet által megjelölt indokát.

A határozathoz két alkotmánybíró csatolt különvéleményt.<sup>15</sup> Eszerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt el kellett volna utasítani, hiszen az Alkotmány 18. §-a alapján – álláspontjuknak megfelelően – nem vezethető le a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjétől való visszalépés alkotmányos tilalma. A különvélemény szerint az „Alkotmány 18. §-ában megállapított egészséges környezethez való jog állami érvényesítési kötelessége elsősorban az emberi környezet valamennyi összetevőjét érintő minőségi mutatók (határértékek) állami meghatározását és e mutatók tiszteletben tartását célzó állami figyelő, (mérő) ellenőrző, készítető, szankcionáló és korrekciós feladatok ellátását foglalja magában.”<sup>16</sup> A két alkotmánybíró szerint továbbá az sem állítható alkotmányos bizonyossággal, hogy az állam jobb és felelősebb gazdája lenne a természetvédelmi oltalom alatt álló területeknek.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Mivel a védett természeti területek határozatban taglalt (egészséges) környezethez való jogot az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan nevesíti, és a környezeti kérdések vonatkozásában több rendelkezést is tartalmaz, így az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezésekor az egészséges környezethez való jog kapcsán tett megállapításai az Alaptörvény kapcsán is relevánsak és irányadóak, így a védett természeti területek határozatban foglaltak azóta is jelentősen befolyásolják a taláros testületnek a környezeti típusú ügyekben hozott határozataiban foglalt álláspontját.

A védett természeti területek határozat tételeire (elsősorban az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmára) való hivatkozás az elmúlt huszonöt évben szinte valamennyi környezeti tárgyú eljárásban és határozatban visszaköszön, azaz a határozatban foglaltak azóta is a környezeti jogok és az Alkotmány, majd az Alaptörvény viszonyának alapvetését jelentik.

A vizsgált határozat után alig egy évvel, a 27/1995. (V. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megerősítette a védett természeti területek határozatba foglalt érvelését, amikor úgy foglalt állást, hogy gázszállító vezeték elhelyezésére irány-

<sup>15</sup> Ádám Antal és Tersztyánszky Ödön alkotmánybírók csatoltak különvéleményt a határozathoz.

<sup>16</sup> A természetvédelmi oltalmak vonatkozásában „ezek tartalmát azonban a jogalkotó a vonatkozó nemzetközi okmányokban foglalt előírások, az egészséges környezethez való jog, valamint az egészséghez való alapvető jog kötöttségein kívül szabadon állapítja meg”, illetve az „Alkotmány 18. §-a nem követeli meg a múltban önként vállalt és érvényesített állami kötelezettségek valamilyen szintjének, vagy feltételrendszerben jelentkező mértékének a fenntartását”.

adó általános tilalma alóli, a bányahatóság által kiadott felmentési engedély esetén „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető”.

A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban a testület úgy foglalt állást, hogy „az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozata [...] tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.

A fenti rendelkezést viszont egy évvel később a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat már valamelyest árnyalta, amikor is kimondta, hogy „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell”.<sup>17</sup> Ugyanakkor az Alaptörvény nemcsak megőrizte az Alkotmány környezeti tárgyú rendelkezéseit, hanem további környezeti vonatkozásokat is alaptörvényi szintre emelt, így az Alkotmány és az Alaptörvény között kontextuális és tartami egyezőség is fennáll, amely lehetővé teszi a korábbi alkotmánybíróági érvelésben foglaltak figyelembe vételét.

Azt maga a határozat is kiemelte, hogy az Alkotmánybírósághoz beérkezett indítványt követően az Igazságügyi Minisztérium és a szakterületileg illetékes Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium módosítást célzó törvénytervezeten kezdett el dolgozni, amely „a védett és védelemre tervezett területek állami tulajdonba és természetvédelmi szerv kezelésébe történő visszakerülését” segítette volna elő. Ez a lépés egyben szemléletesen rámutatott arra is, hogy a két hatáskörrel rendelkező minisztérium felismerte a támadott törvényi rendelkezések várható alkotmányossági aggályait. Azonban 1994 tavaszán a végső döntés az Országgyűlésben elmaradt, mivel a közelgő országgyűlési választások annak miatt megbízatása lejárt. Ugyanakkor a kérdéses ügyben a későbbiekben a törvények módosításával az Országgyűlés eleget tett alkotmányos feladatának.

Az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmára, illetve az ez alól kivételt engedő, megfelelő alkotmányos indok (más alapjog védelme vagy alkotmányos cél biztosítása, érvényesítése) kívánalmára az AB azóta is rámutatott valameny-

<sup>17</sup> Azonban Alkotmánybíróság „az újabb ügyekben vizsgálандó 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”. Az Alaptörvény hatálybalépése után az Alkotmány alapján hozott AB határozatok hatályáról lásd ANTAL Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata korábbi gyakorlatának érvényességéről: megdönthető vélelem az Alkotmányon alapuló gyakorlat mellett: 22/2012. (V. 11.) AB határozat” *Jogesetek Magyarázata* 2013/2. 3–10.; ERDŐS Csaba: „Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybíróági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai” GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó 2014) 303–306.



nyí környezeti aspektussal bíró ügyében.<sup>18</sup> Ezt csak megerősíti, hogy az Alaptörvény is több rendelkezést szentel a környezet védelmének (pl. fenntartható fejlődés, GMO-mentes mezőgazdaság), így az 1994-es alaphatározat imént idézett elvi tételei kellő hangsúllyal kerülnek alkalmazásra mind a mai napig.<sup>19</sup> A kútfúrás-határozatként elhíresült, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról szóló 13/2018. (IX. 4.) AB határozat szerint alkotmányellenes a 80 méterig történő vízkivételi célú kútfúrás engedélyeztetésének eltörlése, mivel az – lévén a víz korlátozott mértékben rendelkezésre álló, veszélyeztetett környezeti erőforrás – súlyosan veszélyezteti a vízkészletet, ezáltal pedig az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik. Az AB hosszasan értelt a védett természeti területek határozatban foglaltakkal, így kiemelte, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot”, illetve a „környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé”.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról szóló 4/2019. (III. 7.) AB határozatban a visszalépés tilalmának a védett természeti területek határozatba foglalt elemeit ismételte, és erősítette meg újfént az Alkotmánybíróság. E körben a taláros testület ismételten szolt az elért védelmi szinttől való visszalépés alkotmányos tilalmáról (kivéve, ha más alkotmányos alapjog vagy alkotmányos cél érvényesüléséhez szükséges az arányos korlátozás) és az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató alapjogi vetületéről is. Eszerint például a jogalkotónak kell igazolni a visszalépés alkotmányos indokát, és nem az egyénnek kell bizonyítani, hogy a jogalkotó védelmi szintet erodáló lépése sértette a panaszos alkotmányos jogát. Az AB szerint a visszalépés tilalma így az alapjog alanyi (és nem elsősorban annak eljárási) oldalához tartozik, ahogy e tétel a vizsgált AB határozat után született, környezeti tárgyú AB határozatokban kivétel nélkül viszsza-köszön, miközben a tilalom ezen túl az anyagi jogi, eljárásjogi és hatósági-szervezeti szabályozás kapcsán is értelmezhető. A környezethez való jog alkotmányos védelme továbbá még azért is tekinthető sajátosnak, mert eme „jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével tel-

<sup>18</sup> Lásd pl. 106/2007. (XII. 20.) AB határozat.

<sup>19</sup> Lásd 16/2015. (VI. 5.) AB határozat; 28/2017. (X. 25.) AB határozat; 13/2018. (IX. 4.) AB határozat; 4/2019. (III. 7.) AB határozat. Ezek elemzése a hazai szakirodalomból: SZABÓ Marcel: „A biológiai sokféleség jogi védelmének jelentősége: gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán” *Iustum, Aequum, Salutare* 2019/2. 89–105.

jesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátni” (ABH 1994, 134, 138.). Az egészséges környezethez való jog és az olyan államcélok, mint a jövő generációk érdekeinek alkotmányos védelme vagy egyéb más, a környezet védelmének céljával megfogalmazott alkotmányos célok biztosításakor tehát az állam feladata először jellemzően tevési, jogalkotási és szervezetalkotási feladat. Ezután a megvalósult (elért) védelmi szint következményeképpen előáll egy nem-tevési kötelezettség, kivéve, ha többletvédelmet, hatékonyabb megelőzési vagy elővigyázatossági garanciákat akar az állam beépíteni a jogalkotási folyamatba és hatósági-szervezeti (szélesebb körben jogalkalmazási) irányítási, ellenőrzési, felügyeleti hatáskörgyakorlásban a környezet védelme érdekében.

A visszalépés tilalmának a vizsgált AB határozatba foglalt tételét az AB ügy értelmezte a 3223/2017. (IX. 25.) és a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában, hogy a tilalom érvényesülésére az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük a jogszabályok egyedi alkalmazása során, miközben „a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan alakíthatja a környezet és természet védelmére vonatkozó szabályokat, addig a jogalkalmazónak mindenkor a fennálló jogszabályi kereteken belül kell érvényesítenie ezt az elvet”.

A határozatban az AB a törvénymódosítás vitatott szakaszait alkotmányellenesség miatt utólag megsemmisítette, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet pedig az 1994 után felálló új Országgyűlés több jelentős törvényben (pl. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben és a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényben) oldotta fel, így a határozat utóélete sikeresnek mondható. A határozat így elérte a célját, a földrendező bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 13. § (7) bekezdés 4. pontja, illetve az Ámt. 15. § (1) bekezdés i) pontjának „erdő” művelési ágra vonatkozó része, valamint az enyhítést lehetővé tévő 15. § (4) bekezdése megsemmisítésre került utólagos normakontroll keretében.

Nem kétséges tehát, hogy a védett természeti területek határozatba foglalt érvelés a jelenben és a jövőben is meghatározza az egészséges környezethez való jog és a környezeti államcélok alkotmányosságát és jelentéstartalmát. Mi több, az ismert és a közvélemény által is aggódva figyelt környezeti kihívások fényében a vizsgált határozat relevanciája valószínűsíthetően nem fog erodálódni a közeljövőben sem.

## 7. IRODALOM

BÁNDI Gyula: „Környezethez való jog” in SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.):

*Alkotmányjog – Alapjogok* (Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem 2011) 327–348.

FODOR László: „A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében”

*Miskolci Jogi Szemle* 2007/1. 5–19.

SULYOK Katalin: „A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/1. 20–31.

SZABÓ Marcel: „A biológiai sokféleség jogi védelmének jelentősége: gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán” *Iustum, Aequum, Salutare* 2019/2. 89–105.

SZILÁGYI János Ede: „Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat: Szellem a palackból, avagy alkotmánybírósági magas labda az alkotmányrevízióhoz” *Miskolci Jogi Szemle* 2018/2. 76–91.

KÖBEL SZILVIA\*

## **34/1994. (VI. 24.) AB HATÁROZAT – AZ ÁLLAMPÁRTI DOKUMENTUMOK KUTATHATÓSÁGA**

**A párt dokumentumok tudományos megismerését – alkotmányos keretek között – az állam köteles lehetővé tenni és biztosítani.**

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatban az AB először vizsgálta komplex módon a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok védelméhez való jog, továbbá az információszabadság jogának összefüggéseit és együttes érvényesülésük garanciáit. Az AB a határozatban rámutatott arra, hogy a tudományos élet szabadsága az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusa, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik. Az AB a szocialista pártállami rendszer párt dokumentumainak kutathatóságát a jogállamiság kontextusában vizsgálva ebben a határozatban állapította meg, hogy a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok védelme, továbbá a közérdeklő adatok megismeréséhez való jog egymást feltételezve és egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülő alapjogok.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az indítványozó a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) pártiratai (a továbbiakban: párt dokumentumok) levéltári kezelésének, megismerésének, tudományos kutatásának lehetőségeit és korlátait meghatározó különböző jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányossági vizsgálatát kérte.

A vizsgált jogszabályok és rendelkezések ugyan többszöri módosításon mentek keresztül, de még abban a szocialista rendszerben születtek, amikor az indítvánnyal érintett párt dokumentumok keletkeztek. Ez alól a közgyűjteményekben foly-

\* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

tatható kutatások egyes kérdéseiről szóló 118/1989. (XI. 22.) MT rendelet kivétel abban az értelemben, hogy ezt a jogszabályt már az MSZMP megszűnését (1989. október 7.), valamint a köztársaság kikiáltását és a jogállami alkotmány hatálybalépését (1989. október 23.) – tehát a közjogi rendszerváltást – követően, de még az első szabad választások előtt adták ki. Itt fontos megjegyezni, hogy ebben az időszakban, amikor még az utolsó szocialista országgyűlés ülésezett, a pártállami titkosszolgálatok is működtek.

### 1.1. JOGSZABÁLYI HÁTTER

Az AB az indítvány alapján – szoros összefüggésre hivatkozva, de az indítványban foglaltakon több szempontból túlterjeszkedve – a következő jogszabályokat és rendelkezéseket vizsgálta: a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló, módosított 1969. évi 27. tvr. (Ltvr.), a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. tvr. végrehajtása tárgyában meghozott 30/1969. (IX. 2.) MT rendelet (Lvhr.), a 130/1971. (M.K. 10.) MM utasítással kiadott, a Levéltárak Ügyviteli Szabályzata (LÜSZ), a közgyűjteményekben folytatható kutatások egyes kérdéseiről szóló 118/1989. (XI. 22.) MT rendelet (R.), az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. törvényerejű rendelet (Ttvr.) és a végrehajtása tárgyában kiadott 17/1987. (VI. 9.) MT rendelet (Tvhr.).

Az AB határozatában vizsgált jogszabályok és rendelkezések közül először az Ltvr.-t és az Lvhr.-t szükséges ismertetni. Az indítvánnyal támadott Ltvr. 10/A. §-át az Ltvr. módosításáról szóló 1991. évi LXXXIII. törvény iktatta be a következő szöveggel: „10/A. § Az 1948–1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) szerveinek iratai – az MDP és az MSZMP tagnyilvántartásainak kivételével – a magyar állam tulajdonát képezik. Kezelésükről és kutathatóságukról a művelődési és közoktatási miniszter gondoskodik.” Ez a rendelkezés 1992. július 1-jén lépett hatályba. Az Ltvr. a védett levéltári anyagokra vonatkozó kutatási engedélyek kiadásáról és az ezzel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekről is rendelkezett, amely szerint vitás esetben a tudományos kutatás engedélyezése felől a Kormány által kijelölt szerv, egyéb kérdésekben pedig a bíróság volt jogosult dönteni.<sup>1</sup> Az Lvhr. a tudományos kutatások engedélyezése kérdésében felmerült vitában döntési jogosultsággal a művelődési és közoktatási minisztert jogosította fel, továbbá azt is kimondta, hogy a levéltárak működésének, feladataik ellátásának és a levéltári kutatásnak a részletes szabályait a művelődési és közoktatási miniszter a levéltárak ügyviteli szabályzatában állapítja meg.

Az Lvhr. alapján kiadott LÜSZ a levéltárak felügyeletére és irányítására vonatkozó általános rendelkezéseket tartalmazta, és megállapította az ehhez kapcsolódó szervezeti szabályokat. A LÜSZ meghatározta a levéltárak jogi kategóriát,

<sup>1</sup> Ltvr. 14. § (2) bekezdés.

feladatait, illetékességi és gyűjtőköröit, a levéltári anyagok feldolgozásának és nyilvántartásának szabályait, a levéltárak tájékoztatási kötelezettségeit (beleértve az információadás korlátait is), a levéltári kutatás szabályait (a védett anyagokra vonatkozóan is, továbbá a kutató büntetőjogi felelősségének határait is megvonta), a levéltári anyag reprodukálását pedig igazgatói engedélyhez kötötte.

Az AB nemcsak az indítvánnyal támadott részeket vizsgálta, hanem az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette a közgyűjteményekben folytatható kutatások egyes kérdéseiről szóló R. egészére.

Az R. értelmében a kutatás naptári évét megelőző 30 éven belül keletkezett iratok csak akkor voltak kutathatóak, ha a kutatáshoz az a szerv, amelynek a működése során az irat keletkezett, illetőleg a jogutódja a közgyűjtemény megkeresésére, a kutató személyére szólóan, előzetesen írásban hozzájárult. Az R. értelmében nem magyar állampolgár esetében az engedélyhez a Külügyminisztérium engedélye is kellett. Az R. a kutatás naptári évét megelőző 30 évnél korábban keletkezett iratok közül kutatási korlátozás alá esnek és csak az illetékes szerv írásos, a kutató személyére szóló előzetes hozzájárulásával kutathatóak bármely szerv államtitkot, szolgálati titkot és üzemi titkot tartalmazó iratai. Továbbá ide tartoznak a keletkezésük évét követő 50 év elteltéig a külállamokkal, ezek szerveivel, valamint a területükön működő magyar egyesületekkel, társaságokkal kapcsolatos azon iratok, amelyek felhasználása külpolitikai érdeket sért, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a felügyelete alá tartozó büntetés-végrehajtási szervek iratai, az 1939. január 1. után államosított, külföldi érdekeltségű vállalatok és a 100 holdon felüli birtokok iratai, továbbá valamennyi szerv személyzeti iratai. A rendelkezés az indítványban tételesen meg nem jelölt, kifejezetten nem támadott további szabályai is kutatási korlátozásokat állapítanak meg, ezért az AB az indítványt ezekre is kiterjedőnek tekintette és az alkotmányossági vizsgálatot az R. egésze tekintetében lefolytatta.

Az AB nemcsak a Ttvr.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése, hanem a Ttvr. egésze, továbbá az indítvánnyal nem támadott Tvhr. egésze, valamint ez utóbbi jogszabály mellékletét képező titkos ügyiratkezelés szervezete és rendje (ún. TŰK ügyiratkezelés) tekintetében is elvégezte az alkotmányossági vizsgálatot, mert az indítványban megfogalmazott elvi alkotmányossági aggályok a vizsgált jogszabályok számos más rendelkezésével kapcsolatban is koherens módon fennálltak, továbbá tartalmi összefüggésben álltak a kifogásolt szakasszal. Az indítvány kifogásolta a Ttvr. rendelkezését az államtitoknak tekintendő adatok meghatározására jogosultak köréről, amely szerint jogosult volt az Országgyűlés elnöke, a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, országos hatáskörű szerv vezetője, társadalmi szervezet országos központjának vezetője, illetve a szövetkezetek országos érdekképviselői szerveinek vezetője.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ttvr. 3. § (1) bekezdés b) pont.

A Ttvr. az államtitoknak minősülő adatokat a „fontos érdek” sérelmének kategóriájával általánosította, továbbá a Ttvr. mellett „más jogszabály”-nak is felhatalmazást biztosított arra, hogy adatokat államtitokká minősítsen, az államtitokköröket csak példálózóan sorolta fel („államtitok különösen”), a szolgálati titokká minősítésre jogosult alanyi kört – az államtitokra vonatkozó rendelkezésekkel azonos szabályozási technikával – széleskörűen határozta meg, ugyanakkor az adatok tárgyi körére nézve még példálózó felsorolást sem tartalmazott.

A Ttvr. ezen túlmenően felsorolást tartalmazott olyan személyek köréről, akik jogosultak voltak arra, hogy saját szervezetükre, illetőleg a közvetlenül alájuk rendelt szervekre nézve is államtitokköröket és szolgálati titokköröket határozzanak meg és vizsgáljanak felül, sőt a miniszternek (országos hatáskörű szerv vezetőjének) arra nézve is felhatalmazást adott, hogy „az ágazati irányítása alá tartozó tevékenységek tekintetében” államtitokkört állapítson meg. A Ttvr. lehetővé tette továbbá, hogy az állam- és szolgálati titok korlátlan ideig megőrizze e minőségét, e kérdésben kizárólag és korlátozás nélkül a titokká minősítő volt jogosult dönteni, aki a Ttvr. melléklete szerint a minősítés időbeli hatályát jogosult volt a „vizszavonásig” megjelöléssel meghatározni.

## **1.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KORÁBBI GYAKORLATA**

Az AB az indítvány elbírálását megelőzően több olyan határozatot hozott, amely az ún. kommunikációs jogokat, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot is vizsgálta, és amelyekre az AB visszautalt az indítvány elbírálása során.

A kommunikációs jogegyüttes értelmezésével kapcsolatban az AB a Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) közösség elleni izgatás tényállása alkotmányellenességének vizsgálata nyomán 1992-ben kimondta, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Az AB hangsúlyozta, hogy ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és a sajtószabadság (valamennyi médium szabadsága), továbbá az informáltsághoz való jog (az információk megszerzésének szabadsága), valamint tágabb értelemben ide tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága is. Az AB ebben a határozatában hangsúlyozta, hogy ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Az AB az érvelését a történelmi tapasztalatokra utalással támasztotta alá, hogy „mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége”. Az AB ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nem korlátozhatatlan alapjogról van szó, ám a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozásának káros



következményei nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és „az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek”, az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a „mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele”.<sup>3</sup>

A személyes adatok védelméhez való jogot az AB korábbi határozataiban nem hagyományos védelmi jogként, hanem információs önrendelkezési jogként is értelmezte.<sup>4</sup> Az első ún. adatvédelmi törvény, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) definiálta a személyes adat és a közérdekű adat fogalmát. Eszerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, továbbá az adataból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A törvény szerint pedig a közérdekű adat az állami vagy önkormányzati szerv kezelésében levő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat.

Miután a jelen tanulmányban tárgyalt indítvány középpontjában a pártdokumentumok kutathatósága állt, az AB a személyes adatok védelméhez való jog körében azt is vizsgálta, hogy a természetes személyekkel kapcsolatba hozható adatok védelmére irányadó rendelkezések mennyiben alkalmazandók a jogi személyekre (pártokra) vonatkozó adatok feltárására és felhasználására.<sup>5</sup> Az AB 1990 és 1991 során több határozatában kialakított értelmezési gyakorlata szerint – utalva az akkori Ptk. (1959. évi IV. törvény) rendelkezéseire – a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem – jellegénél fogva – csak a magánszemélyeket illeti meg, továbbá személyhez fűződő jogot sért az is, aki üzemi vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza, vagy azzal egyéb módon visszaél.<sup>6</sup>

Az AB a korábbi gyakorlatában már rámutatott a kutatás szabadságának a személyes adatok védelmével, valamint az információs szabadsággal való összefüggésére. A tudományos élet szabadságával kapcsolatban az AB kifejtette, hogy az Alkotmány 70/G. §-a nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. Az AB hangsúlyozta, hogy a tudományos élet szabadsága magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való jogot is (tág értelemben vett vélemény szabadság), egyúttal az államot köte-

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.

<sup>4</sup> 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 41–42.

<sup>5</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat (univerzális személyi szám alkotmányellenessége határozat); 7/1991. (II. 28.) AB határozat (földtörvényt és tsz törvény határozat); 28/1991. (VI. 3.) AB határozat (kárpótlási törvény határozat).

<sup>6</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 75. § (2) bekezdése, valamint 81. §-a.

lezi arra, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát.

A tudományos élet szabadságának alanyi jogosultjai kérdésében az AB rámutatott arra, hogy egyfelől a jog alapvetően mindenkit megillet, másfelől viszont a szabadságjog tényleges jogosultjai a tudomány művelői és – a tudomány autonómiájából kifolyólag – a tudományos minőséget ugyancsak a tudomány művelői jogosultak meghatározni. Az AB leszögezte, hogy „minden tudomány alapvető célja az igazság keresése”, és az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie. Az állam feladata azonban ezzel összefüggésben az, hogy biztosítsa a tudományos élet (tudományos kutatások) alkotmányos kereteit, és csak olyan korlátozásoknak vetheti alá e szabadságjogot, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Az AB ismételten felhívta a figyelmet azokra a történelmi tapasztalatokra, amikor a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásoknak vetették alá és az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált.

A pártdokumentumok kutathatóságával kapcsolatban az AB összevetette a pártok működésének jogállami alkotmányos helyzetét a pártállamban (egypártrendszerben) működő párt közhatalmi jellegével. Ennek kapcsán az AB előljáróban megállapította, hogy míg a demokratikus pártok alkotmányos helyzetüknél fogva közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, ennél fogva hivatkozhatnak alkotmányos keretek között a pártiratok körében is a személyes adatok védelmére, addig az MDP és az MSZMP az AB megállapítása szerint „közhatalmat gyakoroltak”, ezért azok iratai a pártnak az államhatalomban betöltött szerepe folytán számos közérdekű adatot is tartalmaznak, így más megítélés alá esnek. A jogállami fordulatot követően e pártdokumentumok állami tulajdonba kerültek, és az AB megállapította, hogy ezek az iratok a jelenkori történelmi kutatások nélkülözhetetlen forrásai. Az AB ebben a körben a tudományos élet szabadágához való jogot összekapcsolta a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos joggal (informáltsághoz való jog), egyúttal figyelemmel volt a személyes adatok védelmének jogára is. Az AB utalt arra, hogy az Avtv. „az egymással versengő alapjogok körében” úgy rendelkezett, hogy tudományos célra felvett vagy tárolt személyes adat csak tudományos célra használható fel, és amint a tudományos cél megengedi, a személyes adatot anonimizálni kell.<sup>7</sup> Az AB szerint az információszabadság és a tudományos megismerés, a tudományos kutatás és tanítás szabadsága koherensen összefüggő alapjogok, ugyanis az információk megszerzhetősége és megismerhetősége – különösen a levéltári dokumentumok körében – a tudományos kutatások révén történik meg.

<sup>7</sup> Avtv. 32. §.

## 2. INDÍTVÁNY

Avtv. hatálybalépésekor a levéltári kutatásra vonatkozó jogszabályok és rendelkezések nem voltak összhangban az adatvédelmi törvénnyel. Az Alkotmánybírósághoz 1992-ben érkezett indítványban (103/B/1992) az indítványozó a pártokumentumok levéltári kezelésének, megismerésének, tudományos kutatásának lehetőségeit és korlátait meghatározó különböző jogszabályok és állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányossági vizsgálatát meghatározott szakaszokra nézve kérte. Az AB utólagos normakontroll hatáskörében folytatta le a vizsgálatot.<sup>8</sup>

Az indítványozó álláspontja szerint az Ltvr. 10/A. §-ának az a szabálya, amely szerint a művelődési és közoktatási miniszter gondoskodik az egykori pártokumentumok kezeléséről és kutathatóságáról, továbbá a Lvhr. 13. § (2) bekezdése, amely a levéltári kutatás részletes szabályainak a meghatározását szintén a művelődési és közoktatási miniszterre bízta, alkotmányellenesek voltak. Az indítványozó szerint a védett levéltári anyagokra vonatkozó kutatási engedélyek kiadására és az ezzel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó szabályozás pedig „önkényes” volt.

A LÜSZ-t kiadó MM utasítás tekintetében mind tartalmi, mind pedig formai alkotmányellenességre is hivatkozott az indítványozó. Tartalmi tekintetben a szabályzat 109–110. és 122. §-ai azért voltak alkotmányellenesek az indítványozó szerint, mert ezek a szakaszok a levéltári kutatást engedélyhez kötötték. Szerinte a szabályzat 136. § (1) bekezdése, valamint 160. § (2) bekezdésének f) pontja azért volt alkotmányellenes, mert ezek a rendelkezések a dokumentumok másolását külön engedélyhez kötötték. A szabályzat ugyanezen bekezdésének e) pontját azért tartotta alkotmányellenesnek az indítványozó, mert az alkotmánnyal összeegyeztethetetlen módon tett különbséget az 1945 előtt és után keletkezett iratok, illetve a magyar és a külföldi állampolgárok között. Formai okból fennálló alkotmányellenességre az indítványozó azért hivatkozott, mert szerinte a miniszteri utasítás nem jogszabály, így jogokat és kötelezettségeket sem állapíthatna meg.

Az indítványozó az R három rendelkezését tartotta alkotmányellenesnek. Szerinte az R 3. § (2) bekezdése azért volt alkotmányellenes, mert a 30 évnél nem régebbi és nem titkos iratok kutatását engedélyhez kötötte. Az R 4. § (1) bekezdés a) pontját azért tartotta alkotmányellenesnek az indítványozó, mert ez a rendelkezés a 30 évnél korábban keletkezett, bármely szerv államtitkot, szolgálati titkot, üzemi titkot tartalmazó iratait kutatási korlátozás alá vonta. Alkotmányellenesnek tartotta továbbá az indítványozó az R ez utóbbi rendelkezésének e) pontját is, mert a „külpolitikai érdekeket” érintő iratokra 50 év kutatási korlátozást írt elő, amennyiben azok felhasználása külpolitikai érdekeket sértene.

A Ttvr. 3. § (1) bekezdésének b) pontja az indítványozó álláspontja szerint azért volt alkotmányellenes, mert feljogosította a Magyarországon működő több ezer

<sup>8</sup> Abtv. 40. §.

társadalmi szervezet vezetőjét arra, hogy adatokat, dokumentumokat államtitokká nyilvánítsanak. Az indítványozó azt is kifogásolta alkotmányossági szempontból, hogy a Ttvr. nem tartalmazta a különböző minőségű és jogi meghatározottságú titok-kategóriák jogállamban elfogadható törvényes definícióját.

Az indítványozó álláspontja szerint a fenti rendelkezések az Alkotmánynak több különböző szakaszával voltak ellentétesek.

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

Az AB az Ltvr. 10/A. §-ában, továbbá 14. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és a megsemmisítésük iránti kérelmet elutasította. Az AB megállapította, hogy az Lvhr. 13. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés és ennek felhatalmazása alapján a kiadott LÜSZ XVII. és XVIII. fejezetében foglalt rendelkezések, továbbá a Szabályzat 136. §-a és 160. § (2) bekezdés e) és f) pontjai alkotmányellenesek, ezért ezeket megsemmisítette. Az AB megállapította, hogy az R. alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette. Az AB megállapította, hogy a Ttvr. és a Tvhr., továbbá annak melléklete alkotmányellenes, ezért ezeket a jogszabályokat megsemmisítette.

A rendelkező rész értelmében a megsemmisített jogszabályok és rendelkezések 1995. június 30-án veszítették hatályukat.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az igazgatási és hatásköri szabályok nemcsak felhatalmazzák a minisztert, hanem kötelezik is arra, hogy levéltári anyagok – beleértve az érintett pártdokumentumokat is – védelmét, kezelését és kutathatóságát felelősséggel biztosítsa. Ez a rendelkezés az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének felel meg, amellyel konkretizálja a kutatás szabadsága érvényesülésének egyik biztosítékát, ezért a művelődési és közoktatási miniszternek, illetve a kultuszminiszternek adott felhatalmazás nem alkotmányellenes (Alkotmány 70/G. §).**

Az AB álláspontja szerint az Ltvr. indítvánnyal támadott 10/A. §-a – amely szerint a pártdokumentumok kezeléséről és kutathatóságáról a művelődési és közoktatási miniszter gondoskodik – nincs értékelhető összefüggésben az Alkotmánynak az indítványban megjelölt rendelkezéseivel, és nem áll ellentétben az Alkotmány egyéb szabályaival sem, így az indítvány ezen részét megalapozatlannak találta. Az AB szerint a támadott rendelkezés a Ltvr. egyéb szabályaival összhangban van, ugyanis az Ltvr. általánosságban mondta ki, hogy a levéltári anyag védelmét a Kormány a művelődési és közoktatási miniszter útján biztosítja és felügye-

li (Ltvr. 3. §.). Az AB azzal érvelt, hogy ezek az igazgatási és hatásköri szabályok nem csak felhatalmazzák a minisztert, hanem kötelezik is arra, hogy a levéltári anyagok – beleértve az érintett pártdokumentumokat is – védelmét, kezelését és kutathatóságát felelősséggel biztosítsa. Ez a rendelkezés az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének felel meg, amellyel konkretizálja az Alkotmány 70/G. §-a érvényesülésének egyik biztosítékát. Az AB azt is hangsúlyozta, hogy a múlt dokumentumai, az írásos történeti anyagok archiválásának a biztosítása a kulturális tárca feladatkörébe tartozik, ezért a művelődési és közoktatási miniszternek adott felhatalmazás nem alkotmányellenes.

Az AB a védett levéltári anyagok tudományos kutatásának biztosításával, megtagadásával, illetőleg az ennek során felmerülő vitás kérdések eldöntésével kapcsolatos alkotmányos kifogás [Ltvr. 14. § (2) bekezdés] elbírálása során azzal érvelt, hogy ez a rendelkezés – alkotmányos normatartalma szerint – ugyancsak hatáskör-telepítő szabály, amely a bírósághoz fordulás alanyi jogát nem zárja ki és nem ellentétes az Alkotmány 70/K. §-ával (alapjogok érvényesítése bírósági útra tartozik). Az AB az indokolásban kitért arra, hogy az Ltvr. a nem levéltárként működő, más szervek kezelésében, illetőleg magántulajdonban levő levéltárba tartozó archiv iratokat és egyéb dokumentumokat minősíti védett levéltári anyagnak,<sup>9</sup> és ezek kutatásával kapcsolatos vitás ügyekben, ha a vita az engedélyezésre vonatkozik, akkor a miniszter, minden más vita tekintetében pedig a bíróság dönt. Az AB hangsúlyozta, hogy ez utóbbi körben a jogvitában érintett személynek közigazgatási per keretében van lehetősége ügyét bíróságra vinni, így nem sérül az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben (bírósághoz fordulás joga) foglalt szabály sem.<sup>10</sup>

Az AB az indokolásban megállapította, hogy a fentiek értelmében alapjogsérelem vagy az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek sérelme a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban nem áll fenn, majd érvelésében arra mutatott rá, hogy annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a jogalkotó a közigazgatási és bírói út kettősségével „önkéntes” hatáskör-elosztási szabályokat állapított volna meg, nem tartozik az AB hatáskörébe. Ezt azzal indokolta az AB, hogy a jogszabályok technikai megoldásainak, célszerűségi és helyességi szempontjainak a vizsgálata csak akkor tartozna az AB hatáskörébe, ha azok alkotmányossági kérdéseket vetnének fel. Mindezekre való tekintettel az AB e rendelkezések tekintetében megalapozatlannak találta az indítványt.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A tudományos kutatás szabadságjogát érintő szabályozásra adott, miniszteri utasítás kiadására vonatkozó rendeleti felhatalmazás alkotmányellenes. A LÜSZ egyes**

<sup>9</sup> Ltvr. 11. § (2) bekezdés, 13. § (1) bekezdés.

<sup>10</sup> Az Alkotmánybíróság az indokolásban itt hivatkozott a 9/1992. (I. 30.) AB határozatra, valamint a 1957. évi IV. törvény 72. § (1) bekezdésére is.

**szabályai jogszabályi minőség nélkül tartalmazzák a kutatás jogát érintő rendelkezéseket, ezért azok szintén alkotmányellenesek [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].**

Az AB az Lvhr.-nek és a LÜSZ-nek az indítványban támadott rendelkezéseivel kapcsolatban megalapozottnak találta az indítványozó érveit. Az Lvhr.<sup>11</sup> a miniszternek adott általános felhatalmazást tovább részletezte, és – többek között – kimondta, hogy a miniszter a levéltári kutatások részletes szabályait a levéltárak Ügyviteli Szabályzatában állapítja meg, mely szabályzatot a miniszter jogszabálynak nem minősülő miniszteri utasításban adja ki. Az AB ezt a rendelkezést a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) mérlegére<sup>12</sup> tette, mely szerint a miniszter – jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében – kizárólag a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki. Ennek nyomán az AB a határozat indokolásában kifejtette, hogy a miniszternek a kutatási szolgáltatások igénybevételére ki nem terjedő utasítás kiadására van joga. Így azonban a tudományos kutatás szabadságjogát érintő szabályozásra adott, miniszteri utasítás kiadására vonatkozó rendeleti felhatalmazás már alkotmányellenes.<sup>13</sup>

Az AB az érvelésében kitért egy korábbi határozatára<sup>14</sup> is, miszerint a szabadságjogok érvényesülése tekintetében az állam oldaláról fennálló objektív intézményvédelmi kötelezettség nem jelenti azt, hogy minden részletszabályról törvényben kell rendelkezni, hanem az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggések szabályozására elegendő a rendeleti szint is. Az AB korábbi határozata értelmében tehát a rendeleti szint már „feltétlenül szabályozási szint”, ennél fogva a miniszteri utasítás nem megfelelő szint a kutatásokra vonatkozó részletszabályok rendezésére. Az AB erre alapozva állapította meg, hogy a levéltári kutatás szabályainak miniszteri utasítással való meghatározása alkotmányellenes, így az erre vonatkozó rendeleti felhatalmazást megsemmisítette.

Az AB az indokolásban a rendeleti felhatalmazás alkotmányellenességének megállapítása után kimondta, hogy a LÜSZ azon rendelkezései, amelyek alapjogokat érintenek, szintén alkotmányellenesek, ezért azokat is megsemmisítette. Az AB azonban kiterjesztette a vizsgálatot a LÜSZ nem támadott rendelkezéseire is, és megállapította, hogy az alkotmányellenesnek ítélt rendeleti felhatalmazáson túlmenően is a LÜSZ egyes szabályai széles szabályozási kört fognak át és jogszabályi minőség nélkül tartalmazzák a kutatás jogát érintő rendelkezéseket. A LÜSZ-nek ilyen szabályai például, amelyek a levéltáraknak arra vonatkozó kötelezettségeit tartalmazzák, hogy azok az általuk őrzött anyagból milyen tájékoztatást kötelesek nyújtani személyeknek és a szervezeteknek, továbbá amelyek az információadás körlátairól rendelkeznek, úgyszintén a LÜSZ-nek a kutatás jogát érintő további szabályzati tételei és a védett levéltári anyagok kutathatóságára vonatkozó szabályai.

<sup>11</sup> Lvhr. 13. § (2) bekezdés.

<sup>12</sup> Jat. 49. § (1) bekezdés.

<sup>13</sup> Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének a sérelmét jelenti.

<sup>14</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 301.

Az AB szerint, mivel ezek a szabályok jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak, olyan normaanyagok, amelyek a Jat. értelmében<sup>15</sup> legalább rendeleti szintű szabályozást igényelnek. Az AB az indokolásban leszögezte, hogy a formai alkotmányellenesség itt egyben tartalmi alkotmányellenességet is jelent, mert a ki nem hirdett, meg nem ismerhető, nem jogszabályi szintű normák, ha azok az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintik, ellentétesek az Alkotmányban deklarált jogállamisággal,<sup>16</sup> és sértik az annak fő tartalmi elemét adó jogbiztonságot.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A tudományos élet szabadsága magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői (Alkotmány 70/G. §).**

Az AB megalapozottnak találta az indítványnak az R. egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességére vonatkozó érvelését, azonban „a szoros összefüggésre és az egységes alkotmányossági megítélésre tekintettel” az AB az R. egészére nézve kiterjesztette az alkotmányossági vizsgálatot. Ennek nyomán az AB megállapította, hogy formai alkotmányellenesség áll fenn, mert az R.-ben szabályozott tárgykörök tekintetében a Jat. alapján nem elég a rendeleti szint, a szabályozási szint be nem tartása pedig az Alkotmánynak a jogállamiságot kimondó rendelkezését sérti. Az AB tehát e rendelkező pont indokolásában is leszögezte, hogy a formai alkotmányellenesség egyúttal tartalmi alkotmányellenességet is jelent.

Az Alkotmánybíróság az R. megsemmisítését hosszan indokolta. Az AB onnan indult ki, hogy az R. két szabályozási tárgykörei (a levéltárban őrzött mely iratok kutathatóak, valamint ki, milyen feltételekkel kutathat) „igen intenzív és lényegi kapcsolatban vannak” az Alkotmánynak a tudományos élet szabadságát deklaráló rendelkezésével, valamint a személyes adatok védelméhez való alapjoggal. Az előbbi szabályozási kör az alapjog jelentős és közvetlen korlátozására vonatkozik, az utóbbi esetben pedig a jog egyes garanciáit állapítja meg. Az AB úgy érvelt, hogy egyfelől az alapjog korlátozása törvényi szintű szabályozást igényel, ám az alapjog lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhatja, másfelől pedig a kutatást engedélyező eljárás kizárólagosan közigazgatási hatáskörbe utalása alkotmányosan aggályos, mert az Alkotmány értelmében tudományos kérdésekben dönteni – így a tudományos kutatói minőség kérdésében állást foglalni – egyedül a tudomány képviselői jogosultak.

<sup>15</sup> Jat. 7. és 8. §-ai.

<sup>16</sup> Alkotmány 2. § (1) bekezdés.



Az AB az indokolásban kitért arra is, hogy az indítványozónak mely megállapításaival nem értett egyet, annak ellenére, hogy végül az egész jogszabályt megsemmisítette. Eszerint az AB nem értett egyet azzal az indítványozói állásponttal, hogy alkotmányos követelmény lenne a levéltáraknak a nyilvánosság előtti korlátlan megnyitása, tehát a kutatás nem korlátozható alapjog. Az AB álláspontja szerint a levéltárak, amelyek maguk is tudományos intézmények, azokat a dokumentumokat őrzik, amelyek „jelentőségüknél fogva történeti értékűek és ezért állandó megőrzést igényelnek”, és „teljességüknél fogva” szükségképpen egyaránt tartalmaznak személyes és közérdekű adatokat. Az AB kifejtette, hogy egyfelől nem minden esetben kivitelezhető az iratok anonimizálása, másfelől pedig egyes közérdekű adatok a törvényes titokvédelem körébe esnek, továbbá az iratok fizikai megővése is szükséges. Az AB szerint ezek a szempontok indokoltá teszik a kutatások korlátozását. Ebben az összefüggésben utalt az AB az indokolásban arra az álláspontra, mely szerint az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra, hanem csak a végeredményre. Az AB álláspontja tehát az volt, hogy mindezek a szempontok kényszerítő okai a levéltári kutatások engedélyezésének, tudományos kontrolljának és az információszabadság alkotmányos korlátozásának is.

Az AB a fentieket figyelembe véve állapította meg az indokolásban, hogy téves az indítványozónak az az álláspontja, miszerint a kutatói minőség megkövetelése is alkotmányellenes követelmény. Az AB úgy érvelt, hogy az Alkotmány a tudományos élet szabadságát garantálja, ennek biztosítása az állam kötelessége, ugyanakkor az Alkotmány értelmében az alanyi jogok jogosultjai a tudomány művelői, vagyis a tudományos élet szabadsága mindenkit megillet ugyan, azaz mindenkire vonatkozik, a szabadságjog konkrét jogosultjai ugyanakkor meghatározhatók. Ezzel együtt az AB hangsúlyozta, hogy a korlátozásnak meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben fennálló alkotmányos követelményeknek.

Mindezek alapján semmisítette meg az Alkotmánybíróság az R. egyszét.

#### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**Valamely adatkörnek államtitokkorré nyilvánítása minden esetben közvetlenül érinti a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot. A szoros és intenzív összefüggés folytán az ilyen korlátozás csak törvényi szinten történhet. Valamely szervezet tevékenységére, működésére vonatkozó adat – ha az nem személyes adat – csak akkor titkosítható, ha az adat titkosítása elkerülhetetlenül szükséges, mert valamely más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében az mellőzhetetlen [Alkotmány 61. § (1) bekezdés].**

Az AB abból indult ki, hogy a volt MDP-nek és MSZMP-nek az államhatalomban betöltött szerepe, a pártdokumentumoknak a jogállami fordulatot követő álla-

mi tulajdonba vétele és kutathatósága más alkotmányos megítélés alá esik, mint a demokratikus pártoké, mert az előbbieket közhatalmat gyakoroltak. Irataik és dokumentumaik a személyes adatok mellett számos közérdekű adatot tartalmaznak, a jelenkori történeti kutatások nélkülözhetetlen forrásai közé tartoznak. Ezeket a szempontokat az alapjogi korlátozás alkotmányos megítélésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni, vagyis ebben a körben a személyes adatok védelméhez való jogot a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjoggal összefüggésben kell vizsgálni.

Az AB álláspontja szerint a Ttvr. és a Tvhr. az indítvánnyal támadott szakaszokon túl is számos alkotmányossági problémát vetett fel, ezért az alkotmányossági vizsgálatot – a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel is – lefolytatta mindkét jogszabály egészére nézve.

Az AB azzal érvelt, hogy mivel a közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga egyik feltétele a vélemény szabadság érvényesülésének, ezért kiemelt alkotmányos védelemben részesül. Ebből következik az AB álláspontja szerint az, hogy az információ szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, „mert az információ szabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak”. Az AB szerint ezért ugyanolyan alkotmányos védelemben részesül az információ szabadság, mint a vélemény szabadság, amely „anyajog”. Az AB a jogállami szempontok figyelembevételét a következő indokolással nyomatékosította: „A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” (ABH 1994, 191–192.).

Az AB rámutatott az indokolásban arra, hogy a Ttvr. azon szabálya,<sup>17</sup> amely feljogosította a törvényt „más jogszabályt”-t is államtitkok-körök megállapítására, beleütközött az Alkotmány azon rendelkezésébe, amelyik előírta, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapjog lényeges tartalmát pedig még törvény sem korlátozhatja. Itt tehát egyfelől a felhatalmazó rendelkezés formai alkotmányellenessége állt fenn, és az AB szerint egyúttal tartalmi alkotmányellenesség is megvalósult, mert az Alkotmány rendelkezésével ellentétes módon hatalmazott fel törvényt alacsonyabb szintű jogszabályt alapjogot korlátozó szabály megállapítására. Az AB azzal érvelt, hogy valamely „adatkörnek államtitkokkorré nyilvánítása minden esetben közvetlenül érinti a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jogot, a szoros és intenzív összefüggés folytán az ilyen korlátozás csak törvényi szinten történhet. Az AB az

<sup>17</sup> Ttvr. 3. § (1) bekezdés a) pontja.

érvelését alátámasztotta az Emberi Jogok Európai Egyezményére (EJEE) információszabadság korlátozására vonatkozó szakaszával is.

Az alkotmányossági vizsgálat során az AB azt is megállapította, hogy a Ttvr. az államtitok-körök példalózó felsorolásával az államtitokká minősítést diszkrecionális jogkörbe utalta.<sup>18</sup> Korábbi határozatára visszautalva az AB megállapította, hogy ez már önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza. Az AB az indokolásban – az EJEE-re is hivatkozva – kifejtette, hogy az „ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért alkotmányosan megengedhetetlen”, mert az „államtitokká nyilvánításra jogosultak a vizsgált rendelkezés alapján szabad belátással csorbíthatják, szűkíthetik az információszabadságot, ezzel az alapjog lényeges tartalmát érintő korlátozó intézkedéseket is hozhatnak”, így az erre való feljogosítás alkotmányellenes (ABH 1994, 192–193.).

Hasonlóan érvelt az Alkotmánybíróság a Ttvr.-nek a szolgálati titokká minősítésre vonatkozó rendelkezése<sup>19</sup> tekintetében is. Az AB szerint a Ttvr. „megengedhetetlenül széles körben” határozza meg az ún. szolgálati titokká minősítésre jogosultak alanyai körét, „ugyanakkor tárgyi kört egyáltalában nem állapít meg, ezzel a titkosítást az alanyok teljes diszkréciójába utalja”. Az AB álláspontja az volt, hogy a szolgálati titok fogalmi tisztázatlansága már önmagában alkotmányellenes, mert sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét, de egyúttal az állam alapjogvédelmi kötelezettségét is sérti, és ezért is alkotmányellenes. Az AB szerint a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással „közvetlenül és lényegesen” sérül az információszabadság alkotmányos alapjoga. Az AB így érvelt: „Valamely szervezet tevékenységére, működésére vonatkozó adat – ha az nem személyes adat – tehát csak akkor titkosítható, ha az adat titkosítása elkerülhetetlenül szükséges, mert valamely más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében az mellőzhetetlen. Ha pedig az adat személyes adat, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége arra vonatkozik, hogy törvényi úton szabja meg a versengő alapjogok alkotmányos védelmének és korlátainak a kereteit. Ennek során a meghatározó ismérv az arányosság szempontja, vagyis az, hogy az alapjogi korlátozásnak a korlátozással elérni kívánt céllal arányban kell állnia. A vizsgált szabályozás ehelyett nem az alkotmányos okból védelmet igénylő adatok megóvására vonatkozik, hanem a diszkrecionális jogkörben titkosított adatok megismerhetőségét zárja ki kategorikusan, azaz a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot korlátozza alkotmányos indokok nélkül, így az alkotmányellenes.” (ABH 1994, 193–194.).

Az AB megállapította, hogy a Ttvr. azon szabálya, amely – a Ttvr.-rel ellentétben – a minősítés érvényességi idejét „visszavonásig” meghatározással is lehetővé tette, azért alkotmányellenes, mert akár végérvényesen is megakadályozhat-

<sup>18</sup> Ttvr. 3. § (2) bekezdése.

<sup>19</sup> Ttvr. 4. § (1) bekezdése.

ja a közérdekű információk megismerhetőségét. Az AB rámutatott arra is, hogy a Ttvr. és a Tvhr. szabályozási struktúrájából fakadóan az egyes rendelkezések megsemmisítése nem lehetséges, ezért indokolt a teljes jogszabályok megsemmisítése.

Az AB a határozata végén összegezte az elvi megállapításait, amely az egyhangú álláspontot képviselte. Ennek keretében az AB megállapította, hogy a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok védelméhez való jog, továbbá az információszabadság joga egymást feltételezve és egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülő alapjogok. Az AB hangsúlyozta, hogy a tudományos élet szabadsága az államra azt a kötelezettséget rója, hogy az alkotmányosan indokolt kényszerítő korlátok – különösen a személyes adatok oltalmazása, és az állam vitális érdekébe tartozó, alapvető biztonságához fűződő, törvényben meghatározott és egy demokratikus társadalomban szükséges korlátozásnak minősülő, az európai normák szerinti titokkörökbe tartozó titkos adatok védelme – kivételével a tudományos kutatás, a tudományos megismerés és tanítás szabadságát garantálja, kutató és kutató között ne diszkrimináljon, továbbá tudományos megállapítások és igazságok kérdésében legyen semleges. A kutatással kapcsolatban az AB leszögezte, hogy a párdokumentumok tudományos megismerését – alkotmányos korlátok között – az állam köteles lehetővé tenni és biztosítani, továbbá a levéltári és közgyűjteményi kutatások során a tudományos kutatói minőség megkövetelése és a kötött mérlegelésen alapuló engedélyezési eljárás nem alkotmányellenes. Végül azt is megerősítette az AB, hogy a kutató és a kutatás tudományos minősítése kérdésében csak a tudomány művelői jogosultak állást foglalni.

Az AB a támadott és vizsgált rendelkezéseket – a rendelkező rész által érintett körben – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 40. §-a alapján megsemmisítette, és a megsemmisítés időpontját [az Abtv. 43. § (4) bekezdés alapján] a jövőre vonatkozóan állapította meg, megfelelő időt biztosítva a törvényhozónak a jogalkotási feladat teljesítésére.

#### 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

Az AB határozatához nem készült sem különvélemény, sem párhuzamos indoklás. Ennélfogva a határozat jogdogmatikai értékelésénél szakirodalmi álláspontokat tudunk bemutatni. A határozattal szembeni ütköztető álláspontok egyfelől a levéltári gyakorlat által felszínre hozott jogdogmatikai kérdésekre vonatkoznak, másfelől pedig a jogtudományi szakirodalom mutat rá a határozat hiányosságaira, illetve bírálja a határozat egyes megállapításait. Általánosságban azonban elmondható, hogy a határozatot magát a szakirodalom szinte egyöntetűen korszakos jelentőségű, radikális döntésnek tekinti, és a rendelkező részt nem vitatja.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Lásd pl. MAJTÉNYI László: „Az információs jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 577–635.; JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv* (Budapest: Osiris 2005); MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok* (Budapest: Complex 2006); HALÁSZ

#### 4.1. AZ ÁLLAM OBJEKTÍV INTÉZMÉNYVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE A LEVÉLTÁRI DOKUMENTUMOK VÉDELMÉVEL KAPCSOLATBAN

A tudományos élet szabadsága, valamint az információszabadság érvényesülésének előfeltétele a jogállami garanciarendszer megléte. Ebben a kontextusban az AB a döntésében egyfelől hangsúlyozta az állam felelősségét és kötelező feladatait a levéltári iratok védelmével kapcsolatban, másfelől pedig azt, hogy az alapjog érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges normatív feltételeket a megfelelő szabályozási szinten kell az államnak kialakítania. A szakirodalomban az állampárti dokumentumok kutathatóságával kapcsolatos AB határozat ezen elvi tételeihez viszonylag kevés reflexiót találunk.

Az AB határozatából az következik, hogy az állam nevében a miniszter feladata a levéltári dokumentumok védelme, kezelése, őrzése feltételeinek kialakítása és biztosítása. Mivel a levéltári dokumentumok védelme speciális szakértelmet és tudást igényel, ezért véleményem szerint ezzel a hatásköri rendelkezéssel kapcsolatban helyes következtetésre jutott az AB. A levéltárügy része a közigazgatásnak, az ágazati irányítás és szakfelügyelet hagyományosan mindig a kultusztárcához tartozott. A kultusztárca mint szaktárca a megfelelő szabályok keretei között gondoskodni tud az Alkotmány 70/G. §-a érvényesüléséről, azaz a kutatás e vonatkozású tárgyi előfeltételeinek a biztosításáról.

Az AB helyesen állapította meg a formai alkotmányellenességet az akkor fennálló szabályozással kapcsolatban. A jogtudományi szakirodalom egyik meghatározó tanulmánya az Alkotmánybíróságnak ezt a határozatát azért sorolja a „legnagyobb jelentőségű és a legradikálisabb döntések sorába”, mert „kitörölte a törvénytárból a döntés idején hatályban volt levéltári jog jelentős részét és az állami titokjog egészét”. A tanulmány szerzője hangsúlyozta, hogy az AB ebben az esetben „alkotmány sértőnek találta, hogy a levéltári szabályok szerint az állami tulajdonba vett pártiratok kutatását miniszter engedélyezte”.<sup>21</sup>

Az AB határozat formai alkotmányossági kérdéseit illető további reflexiót történész levéltáros fogalmazott meg egy tanulmányában. A szerző kiemelte, hogy a levéltári kutatás szabályainak miniszteri utasítással történt szabályozását alkotmányellenesnek tartotta az AB, és a LÜSZ egyes szakaszait formai alkotmányellenesség miatt megsemmisítette, „mivel az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő, ki nem hirdetett, meg nem ismerhető, nem jogszabályi szintű normák ellentétesek voltak” az Alkotmánnyal. A tanulmány írója szerint ennek az a jelentősége, hogy a megfelelő szabályozási szint betartása lehetővé teszi majd azt, hogy ne csak a levéltárban dolgozók ismerjék meg a kutatásra vonatkozó szabályokat,

Iván (szerk.): *Alkotmányjog* (Budapest: Dialóg Campus 2018) 267.; TAHYNE KOVÁCS Ágnes: „Az állam kulturális elköteleződése” in CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 1132.

<sup>21</sup> MAJTÉNYI (20. l.) 624–625.

továbbá a kutatás engedélyezésének a megfelelő jogforrási szintű szabályozása a garancia lesz arra, hogy az alapvető jog lényeges tartalma ne sérüljön.<sup>22</sup>

#### 4.2. A TUDOMÁNYOS ÉLET SZABADSÁGÁNAK JOGOSULTJAI

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozatnak levéltári szakirodalmi oldalról a legvitatottabb része az Alkotmánybíróságnak a tudományos kutatás szabályaira és a tudományos kutatókra vonatkozó megállapításai. Az AB a határozat indokolásában kifejtette, hogy a tudományos élet szabadságához való jog „elvileg” mindenkit megillet ugyan, a szabadságjog „tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői”. A szakemberek véleményét megosztotta a „kutató és kutató” közötti „elvi” és „tényleges” különbségtétel.<sup>23</sup> Van olyan álláspont, amely szerint ellentmondásban van a tudományos élet szabadságának általános elve és az azt korlátozó tényleges leszűkítés, mert lényegében az alkotmányosan jogosult „mindenki”-t a határozat felosztja elvi és gyakorlati jogosultakra. A szerző rámutatott arra a kontroverziára, hogy „nehéz [...] a tudományos ismeretek terjesztéséhez való jogot úgy gyakorolni, hogy azt nem lehet az ismeretek közvetlen megszerzésével megalapozni”.<sup>24</sup>

Ehhez kapcsolódik egy másik szerző érvelése, mely szerint a kutatók „tudományos és nem tudományos kutatókra” osztása „jogelméleti szinten megtörténhet ugyan, de a gyakorlatban kevéssé kivitelezhető”. A szerző ezt a véleményét az Ltv. által a kutatási engedélyhez feltételül szabott támogató nyilatkozat oldaláról világítja meg. Eszerint, ha a kutatást rendeltetésszerűen végző, közfeladatot ellátó szerv a kutatást támogató állásfoglalást ad, akkor „a kutató tudományos kutató lesz”, ám támogató állásfoglalás hiányában a számos publikációval vagy akár tudományos fokozattal rendelkező kutató sem minősül a levéltár szemében tudományos kutatónak, de egy „gimnazista diák”, támogató állásfoglalás birtokában viszont igen. A szerző kritikát fogalmazott meg amiatt is, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján szerinte a jogalkalmazásra maradt két alapjog versengése közti alkotmányos határok megállapítása. Ebben az összefüggésben alkotmányos alapjogok – a személyes adatok védelme és a tudományos élet szabadsága – ütközéséről van szó. A szerző álláspontja szerint „két alapjog versengése, egymás kényszerű, kölcsönös korlátozása nem csorbíthatja egyik alkotmányos alapjog lényeges tartalmát sem”, és a határok megállapítása a „jogalkotás” feladata lett volna. A történész kutatói gyakorlat azt mutatta, hogy az adatvédelmi szabályok rendszerint erősebbnek bizonyultak a tudományos kutatás szabadságával szemben, holott a

<sup>22</sup> HARASZTI Viktor: „Adatvédelem és nyilvánosság. Szemelvények a személyes adatok védelme és a levéltári kutatás, nyilvánosság konfliktusai köréből” *Levéltári Szemle* 2018/3. 8–9.

<sup>23</sup> HARASZTI (22. l.j.) 5–26.

<sup>24</sup> TRÓCSÁNYI Sára: „Információs jog – múlthoz való jog?” in MAJTÉNYI László (szerk.): *Az odaáttra nyíló ajtó* (Budapest: Adatvédelmi Biztos Irodája 2001) 139–150.



szerző érvelése szerint a múlt feltárása, megismerése és az eredmények publikálása „alapvető társadalmi érdek”.<sup>25</sup>

Jogtudományi szakirodalmi álláspont az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatot azon alkotmánybírói határozatok közé sorolja, amelyek „nem kínálnak az elkerülhetetlenség és más jogkorlátozási eszközök viszonyával kapcsolatban támpontokat”. A szerző megjegyzi, hogy az ilyen határozatok „érvelésében az elkerülhetetlenség látszólag önmagában áll meg”. Ez utóbbi megjegyzéséhez a tanulmány írója az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatot jelöli meg hivatkozásként, és lábjegyzetben idézi a határozatnak azt az érvelését, mely szerint a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása alkotmányos garanciák nélkül korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, és az ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal.<sup>26</sup>

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatnak szintén az alapjogi teszttel összefüggő megfogalmazását említi egy másik jogi szakirodalom. A szerző az Alkotmánybírósnak az alapjogi teszttel kapcsolatban leggyakrabban használt tizenkét pontos formulája körében az „egyszerűsített és meghatározatlanabb” formulához az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló alkotmánybírói határozatot hozza példának, mely szerint „az alapjogi korlátozásnak a korlátozással elérni kívánt céllal arányban kell állnia”. A tanulmányban ezt a formulát akként magyarázza a szerző, hogy „nincs tehát a cél elérése szempontjából elkerülhető, de szükséges korlátozás, mert a szükségesség magában foglalja a mellőzhetetlenséget, így az elkerülhetetlenséget is”, és álláspontja szerint az AB az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatában a „mellőzhetetlenséget és a szükségességet kifejezetten azonosítja”.<sup>27</sup>

Egy a felsőoktatás autonómiájával kapcsolatos jogtudományi doktori értekezés<sup>28</sup> az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatot vizsgálva jegyezte meg, hogy a határozatban az AB a tudományos élet szabadságához fűződő jogot gyakorló „személyi kör meghatározásának problematikáját túlon túl leegyszerűsítve” állapította meg, hogy ez a jog „elvileg ugyan mindenkit megillet”, de „tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői”. A szerző szerint szintén „számos gyakorlati kérdést felvető” megállapítása a határozatnak az, hogy „a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni”. A dolgozat írójának az a véleménye, hogy a gyakorlatban ez azt a problematikát okozza, hogy „ügytípusoktól függően, esetileg” kell vizsgálni, hogy ki tekinthető a tudomány művelőjének.

<sup>25</sup> HARASZTI (22. lj.) 5–26.

<sup>26</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az alapjogi teszt újrafogalmazása” *Jogtudományi Közöny* 2014/1. 23–34.

<sup>27</sup> BLUTMAN László: „Az alapjogi teszt a nyelv fogságában” *Jogtudományi Közöny* 2012/4. 145–156.

<sup>28</sup> KOCIS Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Doktori értekezés* (Pécs 2010). <https://bit.ly/3ssmHhD>



A szerző az AB e határozatának a „tudomány művelői”-vel kapcsolatban tett megállapítását ütközteti egy 1996-ban született alkotmánybíróági határozattal,<sup>29</sup> amelyben az AB kifejtette, hogy a „tudomány művelői és a tanszabadság hordozói az oktatók, a tudományos kutatók, és maguk a hallgatók is”. A szerző szerint e két határozat kijelentései e tekintetben „szöges ellentétben” vannak egymással, mert az AB az alanyi körre vonatkozóan konkrétan foglalt állást. A tanulmány írója ezt az ellentmondást az „elvi és a tényleges” jogosulti kör közötti problematikára vezeti vissza, és – utalva egy másik szakirodalmi forrásra<sup>30</sup> – kifejti, hogy a „konkrét probléma az alapjogi jogképesség és cselekvőképesség között fennálló különbségek fényében érzékeltethető leginkább: az alapjogi jogképesség az alapvető jogok »birtoklását«, az alapjogi cselekvőképesség pedig az alapjog tényleges »gyakorlását« jelenti”.

Ugyanezen szerző a határozat jelentőségét abban látta, hogy a felsőoktatás autonómiájával kapcsolatban alapvető megállapításokat tett az AB, és szerinte a határozat „tisztázta” az „érintett alapjog korlátozásának tartományát is”. A szerző a határozatból ennek alátámasztására azt az érvelést emelte ki, miszerint „a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték [...] feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani”, ilyen például a törvényen alapuló titokvédelem vagy a személyes adatok védelme.<sup>31</sup>

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatnak a jogi személyek személyes adatai védelmével kapcsolatos megállapításainak bírálatára is találunk példát a szakirodalomban. A szerzők szerint a határozat azon megállapítása, miszerint a demokratikus pártok, amelyek közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak, hivatkozhatnak a pártiratok körében a személyes adatok védelmére, hibás okfejtésen alapul. Álláspontjuk szerint az AB egyfelől tévesen hivatkozott az Európa Tanács 1981-es Adatvédelmi Egyezményére, másfelől pedig hiba, hogy az AB – rendszerint – szinonimaként használja a magántitok és a személyes adat fogalmát. A szerzők leszögezik, hogy „mind a magyar, mind az európai jogban magántitkai lehetnek, személyes adatainak védelme nem lehet a jogi személyeknek”.<sup>32</sup>

Ezen álláspontok a fentebb ismertetett gyakorlati szempontú levéltárosi kritikát a jogdogmatika oldaláról húzzák alá és rámutatnak: annak ellenére, hogy az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozat rendelkező részét helyénvalónak tartják, az indokolásban azonban kimutathatóak hiányosságok, ellentmondások és pontatlanságok, amelyeket valójában a gyakorlati tapasztalatok hoztak felszínre.

<sup>29</sup> 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650.

<sup>30</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó 2009) 438.

<sup>31</sup> KOCIS (28. lj.).

<sup>32</sup> MAJTÉNYI László – BAYER Judit: *Információs jog*. <https://bit.ly/3toNfS9>

### 4.3. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉHEZ VALÓ JOG

E fejezetben szeretnék rámutatni egy jogdogmatikai jelentőségű hiányosságra az AB határozat indokolásában, amelyre a szakirodalomban nem találtam reflexiót. Fentebb idéztem, hogy az AB tényként állapította meg azt, hogy az MDP és az MSZMP „közhatalmat gyakoroltak” a pártállami rendszerben. Az AB azonban elmulasztotta kifejtetni ezen állítása mögötti jogi, valamint a tényhelyzetre vonatkozó érveit. Az 1972. évi I. törvény az Alkotmány szövegébe beiktatta a „munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje” fordulatot. Ebből azonban aligha vezethető le közvetlenül és abszolút érvénnyel a párt közhatalom-gyakorlására vonatkozó ténymegállapítás. Az egypártrendszerben a társadalom politikai szervezetrendszerének csúcán a párt állt, amely irányította az állami és a társadalmi szerveket. A pártnak nem volt hatósági (közhatalmi) jogköre, mert határozatainak az állampolgárokra nézve közvetlenül nem volt jogilag kötelező erejük. A hatósági intézkedést igénylő kérdésekben a párt határozatait az állami szervek hajtották végre, a párt határozataiból adódó nem hatósági jellegű feladatokat pedig a társadalmi szervek valósították meg. Így a párt-, állami és társadalmi szervek együttesen képezték a társadalom politikai mechanizmusát.<sup>33</sup>

A „pártirányítás tartalmilag a cselekvési program meghatározását (a tényleges döntéseket), a káderpolitikát, és a pártellenőrzést jelentette”, továbbá „pártszervezetek működtek a munkahelyeken, így az állami szerveknél is”.<sup>34</sup> A párt feladatait azonban nem jogszabály, hanem a párt szervezeti szabályzata részletezte. Annak ellenére, hogy a szabályzat nem volt állami norma, az Alkotmány 3. §-ával együtt határozták meg a „párt helyét az állami-politikai rendszerben”.<sup>35</sup> A pártszabályzat bevezetésében az állt, hogy a párt „szervezi és vezeti a nép harcát a szocialista társadalom felépítéséért, a Magyar Népköztársaság felvirágoztatásáért, a nemzet felemelkedéséért”. A párt irányítómunkájáról a szabályzat kimondta, hogy „a párt eszmei, politikai irányításával gondoskodik arról, hogy a szocialista állam és szervei tevékenységében a munkásosztály célkitűzései megvalósuljanak”. A szabályzat azt is kimondta, hogy a párt politikájának, határozatainak „az állami szervekben dolgozó tagjai útján szerez érvényt, akik hivatali tevékenységükért, a törvények és rendeletek végrehajtásáért mind a párt-, mind az állami szervek előtt felelnek”.<sup>36</sup> A pártnak tehát nem volt feladata, hogy „konkrét kérdésekben utasítsa az állami szerveket”.<sup>37</sup>

Míndezen alapján fontos lett volna, hogy az AB elvégezze az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló, alapvető jelentőségű határozatában a pártállami és a jogállami rendszerben működő pártoknak a közhatalomhoz fűződő viszo-

<sup>33</sup> ÁDÁM Antal – BUGÁR Péter: „Társadalmi szervezetek, egyházak, hitfelekezetek” in *Mit kell tudni Magyarországról?* (Budapest: Kossuth 1984) 157–188.; KÖBEL Szilvia: *A politikai szabadságjogok korszakai Magyarországon 1945-től napjainkig* (Budapest: Gondolat 2015) 44.

<sup>34</sup> KUKORELLI István: *Hány éves az Alaptörvény?* (Budapest: Gondolat 2017) 184.

<sup>35</sup> BIHARI Ottó: *Államjog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1984) 97.

<sup>36</sup> Idézi BIHARI (35. l.) 97.

<sup>37</sup> BIHARI (35. l.) 97.

nyában fennálló különbségek jogdogmatikai értékelését, továbbá, hogy rögzítse – ezáltal árnyalja és pontosítsa – a pártállami pártoknak a közhatalomban betöltött szerepére vonatkozó jogi és tényhelyzetet.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az Alkotmánybíróságnak az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozata a jogalkotásra, valamint az AB további határozataira is nagy hatással volt. Ezen felül az adatvédelmi biztos, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság és a Kúria gyakorlatában szintén nyomon követhető a határozat utóélete.

Még az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat évében megszületett az átvilágítási törvény – az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény (Etv.) –, majd annak egyes szakaszai alkotmányosságát vizsgáló 60/1994. (XII. 24.) AB határozat is. Ez utóbbi határozat – többek között – megállapította, hogy az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű adatok a jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek – köztük azok, akik a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítják – arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak. Az AB ebben a határozatban megállapította azt is, hogy a nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési és az érdekeltek egyéb jogait.

A határozat indokolásában az AB visszautalt az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatára is, hangsúlyozva, hogy a személyes adatok védelméhez való jogot, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot „egymásra tekintettel kell értelmezni”. Az AB ezt azzal nyomatékosította, hogy „az információs önrendelkezés és az információs szabadság a személy autonómiájának két, egymást kiegészítő feltétele”, és az AB szerint „erre a szoros összefüggésre tekintettel nem mondható ki, hogy az információs szabadság és személyes adat védelméhez való jog ütközésekor az adatvédelemhez való jogot mindig és feltétlenül megszorítóan kell értelmezni”.

Az Etv. felállította a Történelmi Hivatalt, amelynek működése körében kutathatóvá váltak a volt pártállami titkosszolgálati iratok. Az átvilágítás, valamint a Történelmi Hivatal nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így a jogalkotó 2003-ban úgy döntött, hogy létrehozza az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltárát az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvénnyel (ÁBTLtv.). A törvényjavaslat indokolásában – visszautalva a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatra – azt olvashatjuk, hogy a „múlt megismerése és a megfigyelték

információs önrendelkezése olyan alapvető értékek, amelyeknek csak a Javaslataban meghatározott, indokolt esetben kell engedniük a nemzet biztonsági érdekeinek érvényesítése, a demokratikusan működő nemzetbiztonsági szolgálatok törvényes feladatainak ellátása javára”. Az ÁBTLtv. definiálja a tudományos kutató fogalmát és az indokolásban a jogalkotó megfogalmazza azt, hogy a „tudományos kutatókon keresztül valósul meg a törvényjavaslat egyik fő célja, a múlt megismerése”.<sup>38</sup> Ez a gondolatmenet a levéltári kutatások szabadságáról szóló alkotmánybírói határozat szellemiségét tükrözi.

Visszakanyarodva időben az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat megszületésére, ezután már nem tűrt halasztást a levéltári kutatásokra vonatkozó olyan új szabályok megalkotása, amelyek összhangban voltak az Alkotmánnyal és az Avtv.-vel is. Megszületett a köziratokról, a közlevéltárakról és a levéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.), amely az AB határozata alapján az európai általános joggyakorlattal megegyezően főszabályként 30 éves kutatási időhatárt állapított meg, kivéve a pártállamban (pontosabban: 1990. május 2.-a előtt) keletkezett iratokat, mert azokat az irat keletkezésétől számított 15 évvel kutathatóvá tette. Az Ltv. a személyes adatokat tartalmazó iratokra vonatkozó védelmi idő (az érintett halála után 30 év, ha a halálozás nem ismert, a születéstől számított 90 év, ha az sem ismert, az irat keletkezésétől számított 60 év) letelte előtt a kutathatóságot bizonyos feltételekkel engedélyezi. Ezek a szabályok szinte változatlanul a mai napig hatályban vannak.

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat következtében új, a nyilvánosság prioritását megfogalmazó titoktörvényt is elfogadott 1995-ben az Országgyűlés: az államtitokokról és a szolgálati titokokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.). A Ttv. preambulumban a jogalkotó kinyilvánította, hogy az „állami és a közfeladatok zavartalan ellátásának biztosítása érdekében az adatok nyilvánosságának a legszükségesebb mértékű korlátozására tekintettel” hozza meg az Országgyűlés ezt a törvényt. A Ttv.-t a 2010. április 1-jén hatályban lépett – és ma is hatályos – minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) váltotta fel. A Mavtv. megalkotását egyfelől az EU jogharmonizációs folyamat tette szükségessé, másfelől pedig ezzel megszűnt a Ttv.-ben szabályozott államtitokkörü és szolgálati titokkörü jegyzék. Ez utóbbi azért volt fontos, mert a Ttv. minősítési automatizmusra adott lehetőséget, és az új szabályozás következtében az adat akkor vált minősítéssel védhetővé, ha a Mavtv.-ben meghatározott minősítéssel védhető közérdek körébe tartozott.<sup>39</sup> Szakmai vélemények visszalépésnek tekintették a Mavtv. rendelkezéseit arra hivatkozva, hogy nincs tartalmi korlátja az adatok titkosításának, és nem áll rendelkezésre ezzel szemben hatékony bírói kontroll.<sup>40</sup>

Az Alaptörvény végrehajtására az Alaptörvény VI. cikke alapján 2011-ben megszületett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szó-

<sup>38</sup> T/541. számú törvényjavaslat. <https://bit.ly/3tExlF>

<sup>39</sup> Mavtv. 5. § (1) bekezdés a)–f) pont.

<sup>40</sup> BABANICS RITA: Minősített adatvédelem. *Jogi Fórum*, 2010.04.21. <https://bit.ly/3glOqhl>

ló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), amely továbbra is együttesen szabályozza a személyes adatok védelmének jogát és a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. A törvényjavaslat indokolása nem nevesíti ugyan az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatot, de utal arra, hogy az Avtv. rendszerének alapvető megtartása mellett a szabályozást kiegészíti „az Alkotmánybíróság gyakorlatából leszűrhető elvekkel”.<sup>41</sup>

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat a későbbi AB határozatokra is nagy hatást gyakorolt. A 2012 előtti AB határozatok köréből fent már említettük a 60/1994. (XII. 24.) számú (átvilágítási) határozatot, amely megerősítette, hogy a személyes adatok védelméhez való alapjogot és a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot egymásra tekintettel kell értelmezni. Az ingatlanylevélről szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet, valamint a végrehajtásáról szóló 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet egyes rendelkezéseit megsemmisítő 15/1995. (III. 13.) AB határozatban az AB az információs szabadság alkotmányosan elfogadható korlátozása tekintetében hivatkozott az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra.<sup>42</sup>

Az AB az Avtv. és a Ttv. egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgáló 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában többször utalt vissza az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra a döntés-előkészítő munkaanyagok nyilvánossága, az információs szabadság korlátozhatósága kontextusában.<sup>43</sup> Az AB a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgáló 879/E/2004. AB határozatában szintén hivatkozott az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra. Az AB elutasította az indítványt, ám az indokolásban a döntés-előkészítő munkaanyagok, bírósági ítéletek megismerhetőségét a tudományos élet szabadsága kontextusában is kifejtette.<sup>44</sup> Ugyancsak hivatkozott a az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra a közhatalom áttetszősége összefüggésében az Alkotmánybíróság a 873/B/2008. AB határozatában, amikor az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvény egyik rendelkezése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Az alábbiakban azt tekintjük át, hogy az Alaptörvény, valamint az Alkotmánybíróságtól szóló új, 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) hatályba lépését követően az AB gyakorlatában miként fordul elő az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat. Mivel az Alaptörvény negyedik módosítása beemelte az Alaptörvény szövegébe azt, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik, különösen izgalmas kérdés e

<sup>41</sup> T/3586. számú törvényjavaslat az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról.  
<https://bit.ly/3uTnuJY>

<sup>42</sup> ABH 1995, 88, 91.

<sup>43</sup> ABH 2004, 217.

<sup>44</sup> ABH 2011, 247.

tanulmányban elemzett határozatnak az AB 2013 utáni döntéseiben megmutató utóélete. Az Alkotmánynak és az Alaptörvénynek a vizsgált alapjogok tekintetében a normaszövege megegyezik, ezért irányadónak tekinthetjük a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, amelyben az AB kifejtette, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az AB 2012 óta az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra 19 alkalommal utalt vissza, egy ízben pedig mint az indítványozó érvelésében szereplő visszautalást említi meg.<sup>45</sup> Általánosságban elmondható, hogy ezekben az AB határozatokban legtöbbször a személyes adatok védelméhez való jog, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, illetve e kettő összefüggése tekintetében utal vissza az AB az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra, és mindössze két határozatban találtunk hivatkozást a határozat kapcsán a tudományos élet szabadságának kontextusára. Ezek közül az egyikben nem is maga az AB, hanem az indítványozó utal e kapcsolatra, és tekintve, hogy sem az összefüggéssel, sem pedig magával a döntéssel kapcsolatban az AB nem is tett további megjegyzést, e döntést nem vizsgáljuk e tanulmányban.

A másik, a tudományos élet szabadságát is megemlítő döntést azonban az összefüggés szűk kontextusa ellenére is érdemes pár mondat erejéig nagyító alá vetni. A 29/2014. (IX. 30.) AB határozat<sup>46</sup> az adatvédelmi biztosnak egy utólagos normakontroll indítványát követően született meg, amelyben a Mavtv. került alkotmányossági vizsgálat alá. A tudományos szabadság és az információszabadság összefüggése abban a kontextusban került megemlítésre, hogy az AB indokolásában röviden kitért az információszabadság jogát megillető védelem fontosságára, illetve annak kiemelt státuszára és ennek okaira. Ezen okok egyikeként lett megemlítve az összefüggés a határozat [41]-es pontja alatt, kimondva, hogy „az információk megszerzésének, megismerhetősége gyakran kutatások, többször tudományos kutatások keretében történik meg, így az Alaptörvény az információszabadság garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja és védelemben részesíti”.<sup>47</sup> Itt érdekes megvizsgálni az AB – már az eredeti határozatban is olvasható – pontos szóhasználatát, amely alapján felvetődik a kérdés, hogy az AB a tudományos megismerés szabadsága és az információszabadság között vajon hierarchiát kívánt-e felállítani. Ha ez így van, akkor ez némileg ellentmond az állampárti dokumentumok kutathatósága határozat más megfogalmazásának, amely szerint „a tudományos élet szabadsága, a személyes adatok

<sup>45</sup> 3013/2014. (II. 11.) AB végzés a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 35. § (8) bekezdése tárgyában előterjesztett utólagos normakontroll.

<sup>46</sup> 29/2014. (IX. 30.) AB határozat a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5–6. §-aival kapcsolatos utólagos normakontroll eljárás (minősített adatok).

<sup>47</sup> 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [41].



védelméhez való jog, továbbá az információszabadság joga egymást feltételezve és egymást kölcsönösen korlátozva érvényesülő alapjogok” (ABH 1994, 177, 194.).

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat a jogok között egyfajta egyenrangú szimbiozist kívánt leszögezni, ahol ugyan a különböző jogok valamennyire részei egymásnak, azonban ettől függetlenül mindegyik jog önállóan létezik. A „beletartozó” kifejezés használata azonban nem kölcsönös kapcsolatra, hanem rangsorolásra utalhat, márpedig olyanra, amely a tudományos szabadságot redukálja az információszabadság egyik – ugyan esszenciális –, de végső soron részelemére. Különösen elgondolkodtató ez azért is, mert a mai digitális korban (*big data*) az információszabadság és a személyes adatok védelméhez való jog fontossága ugyan folyamatosan nő, ám a tudományos szabadságra nem szabad és sokszor nem is lehet kizárólag mint az információszabadság részére tekinteni. Elképzelhető, hogy ez az oka annak, hogy az AB későbbi döntéseiben a tudományos élet szabadsága kevésbé jelenik meg a személyes adatok védelmének jogához, illetve az információszabadsághoz képest. E döntés óta egyébként az AB az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra nem utalt vissza a tudományos szabadság kontextusában, így ennek a kontextusnak a vizsgálatára további példák hiányában nincs lehetőség.

Ez az összefüggés azonban korántsem az egyetlen figyelemre méltó aspektus. Így most rátérnék a többi visszautalás rövid, technikai elemzésére. A 2012-öt követő összesen 19 visszautalásban<sup>48</sup> egy bizonyos minta, kvázi egy sablonszerű idézés-gyakorlat figyelhető meg. Ez alatt azt kell érteni, hogy az AB legtöbbször egy definíciót, vagy egy kijelentést ragad ki szó szerint, és azt használja fel. Az AB ezzel következetesen érvényesített gyakorlatot alakított ki, és ennek érdekében szóról-szóra átveszi a régi határozat szövegét. Megfigyelhető hat ilyen definíció/meghatározás, amelyek valamelyike, három kivételével, az összes 2012 óta meghozott, az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra visszautaló AB határozatban szerepel. Ezen hat meghatározás az információszabadság definíciója, az adatok automatikus nyilvánosságkorlátozása, az információszabadság szerepe mint demokratikus alapkő, az információszabadság és a véleményszabadság szoros és elválaszthatatlan kapcsolata, az adathozzáférést önkényesen eldöntő jogkör tilalma, illetve az állampárti dokumentumok kutathatósága határozat azon jogértelmezést előíró része, mely alapján az információszabadságot korlátozó jogszabályi rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni. Ez a hat típusú visszautalás a 17 AB határozatban kombinálva 28 alkalommal kerül elő, legtöbbször az információszabadság és a véleményszabadság kapcsolata (nyolc alkalommal), legkevesebbszer pedig a megszorító értelmezésre való jogértelmezési előírás (két alkalommal) jött elő. A visszautalások túlnyomó része típusán belül kevés, esetenként semmilyen változást nem mutatnak. A definíció például minden egyes alkalommal identiku-

<sup>48</sup> A fent említett 3013/2014. (II. 11.) AB végzés nem tartalmaz más utalást az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra, így azt az áttekintő rész sem fogja vizsgálni.



san lesz átvéve és pusztán azt a célt szolgálja, hogy maga a definíció tiszta legyen az érvelés során való használat tekintetében.

Összegzésként elmondható, hogy a jogalkotásra az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló alkotmánybíróági döntésnek nagy hatása volt. Ezek közül az Ltv.-nek a levéltári kutatásokra vonatkozó szabályai szinte változatlanok a mai napig. A második titoktörvénnyel (Mavtv.) kapcsolatos AB határozat pedig visszautal az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozatra, amelyben szinte egyedülként jelenik meg a tudományos élet szabadságának kontextusa is a személyes adatok védelme, illetve az információszabadság együttes értelmezésében. Itt azonban az AB határozottan „arra az álláspontra jutott, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a kommunikációs jogok jogegyüttesébe tartozik, s mint ilyen szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságával, a X. cikk (1) bekezdésébe foglalt tudományos kutatás, tanulás, valamint a tanítás szabadságával, továbbá a B) cikk (1) bekezdése által védett demokrácia alkotmányos értékével”. Az AB megállapította, hogy az „információszabadság jogának az Alaptörvényvel összeegyeztethető korlátozhatósága felőli döntés során e megállapítást nem lehet figyelmen kívül hagyni”.<sup>49</sup>

Azt is megállapíthatjuk a vizsgált 2012 után született határozatokról, hogy az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra szűk kontextusban utalnak vissza, és a határozat eredeti célja és szelleme, miszerint a tudományos élet szabadsága igen hangsúlyos volt, alig köszön vissza. A fentiek alapján leszögezhetjük, hogy az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló határozatnak a későbbi alkotmánybíróági döntésekben dogmatikai változtatása vagy továbbfejlesztése nem történt az utolsó évtizedben.

Az állampárti dokumentumok kutathatóságáról szóló AB határozat utóéletét láthatjuk az adatvédelmi biztos 2006. évi beszámolójában is. A biztoshoz a 2006-os év választási kampányai és belpolitikai eseményei kapcsán érkeztek beadványok a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban. A beszámolóban az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az Alkotmány, az alkotmánybíróági határozatok, a hatályos jogszabályok és érvényes hazai és nemzetközi jogelvek alapján a miniszterelnök állami vezetőként köteles a pozíciójához kötődő feladatkörében a magyar társadalmat foglalkoztató kérdésekben a közvélemény rendszeres, pontos és tényszerű tájékoztatására. Ennek alátámasztására a biztos idézte az AB az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatát, mely szerint „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája”.<sup>50</sup>

A Nemzeti Adatvédelmi és Információ Hatóság (NAIH) 2016-ban határozatban

<sup>49</sup> 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [43].

<sup>50</sup> *Az Adatvédelmi Biztos beszámolója, 2006* (Budapest: Adatvédelmi Biztos Irodája 2007) 149. <https://bit.ly/3dqa8iz>

megállapította, hogy a Budapest Főváros Levéltára (BFL) jogellenesen biztosított hozzáférést egy 1962-es bírósági ítélethez, és 3 millió Ft adatvédelmi bírság megfizetésére kötelezte a levéltárat. A határozatban a NAIH az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra hivatkozva állapította meg, hogy a személyes adatok védelméhez való jog korlátja lehet a levéltári kutatás szabadságának.<sup>51</sup>

A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport 2018 decemberében lezárt összefoglaló véleményében többször hivatkozik az állampárti dokumentumok kutathatósága határozatra. A dokumentum a véleménynyilvánítás szabadságához, a tudományos élet szabadságához viszonyítva értelmezi az információs szabadságot, azokat egymást feltételező és kölcsönösen korlátozó jognak minősíti.<sup>52</sup>

## 6. IRODALOM

ÁDÁM Antal – BUGÁR Péter: „Társadalmi szervezetek, egyházak, hitfelekezetek” in *Mit kell tudni Magyarországról?* (Budapest: Kossuth 1984) 157–188.

HARASZTI Viktor: „Adatvédelem és nyilvánosság. Szemelvények a személyes adatok védelme és a levéltári kutatás, nyilvánosság konfliktusai köréből” *Levéltári Szemle* 2018/3. 5–26.

KUKORELLI István: *Hány éves az Alaptörvény?* (Budapest: Gondolat 2017).

MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok* (Budapest: Complex 2006).

POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: „Az alapjogi teszt újrafogalmazása” *Jogtudományi Közlöny* 2014/1. 23–34.

TRÓCSÁNYI Sára: „Információs jog – múlthoz való jog?” in MAJTÉNYI László (szerk.): *Az odaátra nyíló ajtó* (Budapest: Adatvédelmi Biztos Irodája 2001) 139–150.

<sup>51</sup> Ügyszám: NAIH/2016/2504/27/H. <https://bit.ly/3gpbhZx>

<sup>52</sup> 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám. Lezárva: 2018. december 3. <https://bit.ly/3dqakhN>



**37/1994. (VI. 24.) AB HATÁROZAT  
– ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON**

**Az Alkotmányból csak az következik, hogy az államnak az önkormányzati tulajdont létre kell hoznia, továbbá, hogy meg kell teremtenie az önkormányzatok vagyoni létalapját, a működésükhöz indokolt vagyoni feltételeket. Az ehhez szükséges vagyoni kört az állam törvényhozói és tulajdonosi szabadsága alapján maga határozza meg.**

Az önkormányzati tulajdon határozatban az AB – a korábbi határozataiban [4/1993. (II. 12.) AB határozat; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat] megfogalmazott általános tételeket követve – általánosságban rögzítette, hogy a helyi önkormányzatok tulajdonának meghatározása körében a törvényhozás jelentős szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmányból csak az következik, hogy az önkormányzatok a működésükhöz szükséges tulajdonnal rendelkezzenek és a már megszerzett tulajdon – az önkormányzatok állami szervi jellegére figyelemmel az alapjogi tulajdonvédeleminél alacsonyabb szintű – védelemben részesüljön. A határozat az önkormányzati tulajdon főbb kereteinek kijelölése mellett abban a tekintetben is meghatározó volt, hogy rögzítette, az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) általános rendelkezéseiből – amely szerint az AB védi az önkormányzatok jogait – külön, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (rég. Abtv.) meghatározott hatásköri szabály nélkül nem vezethető le alkotmánybírói döntésre vonatkozó hatáskör, az AB kizárólagosan a rég. Abtv.-ben meghatározott keretek között járhat el.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

A modern magyar önkormányzati rendszer, a rendi korszak előzményeire tekintettel,<sup>1</sup> az önkormányzatok – törvényhatóságok (vármegyék, törvényhatósági jogú

\* Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

<sup>1</sup> A rendi magyar jog a nemesi önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, a nemesség jószágviselési jogából levezetve elismerte, emellett szintén elismerte a szabad királyi városok és az egyéb, kollek-

városok, székesfőváros, 1886-ig egyéb törvényhatóságok) és községek (1930-ig rendezett tanácsú városok, majd megyei városok, valamint nagyközségek, kis-községek) – tulajdonjogát elismerte, azt az önkormányzatok autonómiája részének tekintette.<sup>2</sup>

A szocialista állam kialakulásával az 1949-es Alkotmány megszüntette a korábbi önkormányzatokat, annak 30. § (1) bekezdése a – községi, városi kerületi, városi, járási és megyei – tanácsokat az államhatalom helyi szerveiként határozta meg. Autonómiájuk megszűnésével az önálló törvényhatósági és községi vagyon is megszűnt, az az állami vagyonba olvadt. Az egységes állami vagyon koncepciójára tekintettel a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. Tt.), a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (II. Tt.), valamint a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (III. Tt.) nem rendelkezett a tanácsok vagyonáról.

Az I. Tt. az egységes államhatalmi felfogáshoz kötődően rögzítette, hogy a tanácsok a helyi jellegű gazdasági vállalatok munkáját irányítják és ellenőrzik, a II. Tt. pedig már lehetővé tette, hogy a tanácsok a helyi szükségletek kielégítésére vállalatokat hozzanak létre. Jóllehet a szocialista Alkotmány 1972-es novellája révén a helyi tanácsok helyi államhatalmi szervként történő alkotmányos nevesítése megszűnt, az alkotmányreformhoz kötődően, még azt megelőzően kiadott III. Tt. pedig a tanácsok államigazgatási szervei intézményesítése mellett elismerte – az adott rendszerben nehezen értelmezhető – önkormányzati jellegüket is, azonban a tanácsok a reform után sem rendelkeztek elkülönült vagyonnal. A III. Tt. 10. § (1) bekezdése a tanács fejlesztési és közszolgáltatási hatásköreit rögzítette.<sup>3</sup>

Figyelemmel a szocialista államszervezetre és gazdasági rendszerre, ezek a feladatok a közép- és nyugat-európai demokráciák önkormányzati szolgáltatási funkcióinál jóval szélesebbek voltak. A tanácsai gazdaságirányítás körében a jogtudomány azt emelte ki, hogy a tanácsok a helyi ipari jellegű gazdasági feladatok ellátásáért felelősek. Helyi ipari jellegűnek azokat a gazdasági feladatokat és tevékenységeket tekintették, amelyek nagyrészt helyi munkaerőt foglalkoztattak, helyi nyersanyag és energiabázisra épültek, helyi árualapra termeltek. Ide sorolták a helyi szükségleteket kielégítő kis- és középüzemeket is.<sup>4</sup> A III. Tt. 10. § (1) bekezdés e) pontja a helyi gazdaságirányításhoz és széles értelemben vett helyi közszolgáltatási feladatok ellátásához kapcsolódóan elismerte a tanácsok vállalat- és intézményalapítási jogosultságát. A fenti szabályozáshoz igazodóan az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény (Vt.) 7. § (1) bekezdése alapján állami

tív nemességgel rendelkező törvényhatóságok tulajdonjogát. A reformkori törvényhozás az 1840-es évekre elismerte a mezővárosok tulajdonhoz való jogát is. FRANK Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban* (Buda: Magyar Királyi Egyetemi Nyomda 1845) 204–205.

<sup>2</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közigazgatása* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1932) 494–497.

<sup>3</sup> III. Tt. 10. § (1) bekezdés első mondata: „A tanács gondoskodik a terület és a település fejlesztéséről, szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését, különösen a művelődésügyi, egészségügyi, szociális, lakás-, kommunális, kereskedelmi ellátást és az egyéb szolgáltatásokat.”

<sup>4</sup> FONYÓ Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1976) 155.

vállalatot a tanács is alapíthatott. A tanács által alapított vállalat tulajdonosa nem a tanács, hanem az állam volt. A Vt. VII. fejezete sajátos állami vállalatípusként nevesítette a közüzemi vállalatokat, amelyek a „közszükségleteket kielégítő alapvető szolgáltatásokat” biztosították folyamatos jelleggel. Ezek körét a Minisztertanács rendeletben határozta meg, és részükre az alapító – tanácsi alapítású állami vállalat esetén a tanács – szolgáltatási kötelezettséget írhatott elő.

A szocialista gazdaság, társadalmi és politikai rendszer összeomlását követő rendszerváltás során fontos célkitűzésként jelent meg a helyi önkormányzati rendszer kiépítése. Ennek kereteit eredetileg a tanácsrendszer önkormányzativá alakításával kívánták megvalósítani. Az önkormányzati autonómia azonban nehezen képzelhető el önálló önkormányzati tulajdon nélkül, ezért már az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény is elismerte – az Alkotmány módosított 12. § (2) bekezdésével – az önkormányzatok tulajdonát. 1990-ben végül előbb az Alkotmánynak az 1990. évi LXIII törvény által, majd az Ötv. módosításával létrejött az önkormányzati rendszer. Az Alkotmány 44/A. § b) pontja önkormányzati alapjogként rögzítette az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát. Az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatban a korabeli szakirodalom is kiemelte, hogy az elkülönült önkormányzati tulajdon létrehozásának a célja a helyi közösségek autonómiájának erősítése, az államtól a helyi közösségekhez történő telepítése volt, valamint az, hogy az önkormányzatok feladataiként meghatározott közszolgáltatások ellátásához szükséges vagyont az adott szolgáltatásért közjogilag felelős szervezet tulajdonába adják.<sup>5</sup> A tanácsrendszer önkormányzati rendszerré alakításának így az egyik kulcsfontosságú eleme volt az elkülönült önkormányzati tulajdon kialakítása.

Az önkormányzati tulajdont az Ötv. IX. fejezete rendezte általános jelleggel, azonban az önkormányzati tulajdon kialakításához szükséges kérdéseket az Ötv. záró rendelkezései között szereplő 107. § határozta meg. Az Ötv. 107. §-a az önkormányzati tulajdonnak az állami tulajdonból való kialakítása során kettős rendszert alkalmazott. Egyes vagyonelemek a törvény erejénél fogva a helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek. A vagyonelemek másik része azonban a külön törvényben meghatározandó eljárást követően, az ún. vagyonátadó bizottságok hatósági döntésével került az önkormányzatok tulajdonába. A vagyonátadó bizottságok jogállását, eljárását, az átadandó vagyonelemek körét, az Ötv. rendelkezéseire figyelemmel, egy külön törvény, az egyes állami tulajdonban levő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (az ún. vagyon-törvény, a továbbiakban: Övt.) határozta meg. Az Övt. is kiemelte, hogy a vagyonátadó bizottság döntése hatósági határozatnak minősül, így a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat döntésére, az 1991. évi XXVI. törvény rendelkezéseire tekintettel<sup>6</sup> azokat bíróságok felülvizsgálhatták.

<sup>5</sup> BÁLINT Tibor: „Az önkormányzatok tulajdona” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve* (Budapest: Deák Ferenc Alapítvány 1991) 165.

<sup>6</sup> ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* (Budapest: ELTE Eötvös 2018) 27–28.

A vagyonátadás folyamatát nehezítette, hogy az önkormányzati tulajdon kialakítása a rendszerváltás első időszakában történt, amely időszakban „az állami tulajdon reformja még csak a kezdetén tartott”.<sup>7</sup> A vagyonátadó bizottságok működésének megkezdése mellett ugyanis folyamatosan zajlott az állami tulajdon magánosítása, a privatizáció is. Az állami tulajdon lebontása során több lehetséges megoldás merült fel – reprivatizáció, lakossági, munkavállalói és menedzsment-tulajdon, intézményi tulajdon és készpénzes privatizálás –, amelyek közül többnek az alkalmazására sor került, ám meghatározóvá a készpénzes privatizáció vált.<sup>8</sup> A privatizáció folyamatában 1992-ben elkülönítették egymástól a tartós állami tulajdonban tartandó vagyont és a privatizálandó, ún. időlegesen állami tulajdonban levő vagyont. Az időlegesen állami tulajdonban levő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló 1992. évi LXIV. törvény (Priv. tv.) szabályozta ennek a vagyonnak az értékesítését. A Priv. tv. – figyelemmel a szocializmusban a tanácsoknak a helyi gazdaságban betöltött kiemelt szerepére – számos tanácsi vállalat privatizációját rendelte el. A privatizáció mellett folyamatban levő önkormányzati vagyonátadás így szükségszerűen súrlódásokkal és jogvitákkal járt. Az önkormányzatok az új közigazgatási rendszerben széles körben váltak felelőssé a közszolgáltatások megszervezéséért, amelyhez kötődően számos vagyonelemet önkormányzati tulajdonba adtak.<sup>9</sup>

Az önkormányzatok vagyona azonban nemcsak az ún. gazdasági (termelő) vagyon privatizációjával, hanem más magánosításokkal is konfliktusba került. Az önkormányzati tulajdon kérdése több szempontból is számos alkotmányos kérdést vetett fel, amelynek eredményeként több alkotmánybírói határozatot is kiadtak. Ezek közül a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot és a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatot kell kiemelni.

Az önkormányzati tulajdon határozat is az önkormányzati vagyon jogállását meghatározó, fontos határozatok sorozatába illeszkedik. A határozat alapjául szolgáló szabályozás a Priv. tv. és az Övt. azon – az 1993. évi LIV. törvénnyel (Mód. tv.) végrehajtott – módosítása volt, amely a korábban tanácsi alapítású közüzemi vállalatként működő gyógyszerértékesítési központokat is a privatizálandó vagyon körébe sorolta, s amelyeket így elvont az önkormányzati tulajdonba adás alól. Ezzel lényegében számos, folyamatban levő jogvitát rendezett, ugyanis a vagyonátadás folyamatában nem alakult ki egységes hatósági és bírói gyakorlat abban a tekintetben, hogy a gyógyszerértékesítési központokat önkormányzati tulajdonba kell-e adni. Az eltérő bírói ítéletek kizárása érdekében a jogalkotó ezzel a törvényt módosítással kívánta rendezni a bizonytalan helyzetet, úgy, hogy a gyógyszerértékesítési központokat kivette az Övt.-ben meghatározott, önkormányzati tulajdonba adandó vállalatok közül.

<sup>7</sup> BÁLINT (5. l.) 166.

<sup>8</sup> TARDOS Márton: „Sikeres-e a privatizáció? Magyarországi tapasztalatok (1990–1997)” *Közgazdasági Szemle* 1998/április. 319–326.

<sup>9</sup> BÁLINT Tibor: „Az önkormányzatok vagyona” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1993) 348–352.



latok köréből. Ezt a módosítást a folyamatban levő hatósági és bírósági ügyekben is alkalmazni rendelte.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az önkormányzati vagyonnak és tulajdonnak, mint a közigazgatás sajátos szerveinek helyzetére vonatkozó kérdés, alapvetően az egyes államok belső jogának a szabályozási körébe tartozik. Az önkormányzással, helyi önkormányzatisággal kapcsolatos nemzetközi jogi keretek az európai kontinensen az Európa Tanács által megalkotott Helyi Önkormányzatok Európai Kartája (Karta) rendezi, amely a magyar önkormányzati rendszer kialakításának az egyik fő viszonyítási pontja volt, s amelyet Magyarország a 2007. évi XV. törvénnyel hirdetett ki. A Karta az önkormányzatok pénzügyeinek csak az ún. dinamikus viszonyait, a gazdálkodás kérdéseit rendezi, az önkormányzatok vagyonával és tulajdonával kapcsolatban nem tartalmaz szabályokat, így abban a nemzeti jogalkotások gyakorlatilag teljes szabadsággal rendelkeznek.<sup>10</sup>

Az egyes államok önkormányzati vagyonnal és tulajdonnal kapcsolatos rendszerei különböző szempontok alapján csoportosíthatók. Az önkormányzati tulajdon jogi helyzete alapján elkülöníthetjük egymástól az egységes és az osztott önkormányzati vagyonnal kapcsolatos modellt. Az egységes önkormányzati vagyon modelljében az önkormányzati tulajdont egységes egészként kezelik. Ez az önkormányzati tulajdon – akárcsak más jogi személyek tulajdona – széles körű alkotmányos védelemben részesül, ami a tulajdonos önkormányzatot a (központi) államigazgatással és a törvényalkotással szemben is megilleti. Ebbe a modellbe elsősorban az angolszász államok tartoznak, amelyek hagyományosan az önkormányzatok hatásköreinek enumeratív modelljét, az ún. *ultra vires* elvet követték.

A másik fő csoportot az osztott önkormányzati vagyon rendszere képezi, amely elsősorban a kontinentális államokra jellemző. Ebben a modellben az önkormányzat vagyonán belül általában élesen elkülönül a közfeladatok ellátását szolgáló, valamint az egyéb, vállalkozásokba is bevonható vagyontárgyak köre. A közfeladatok ellátását szolgáló vagyon a kontinentális – római jogi alapon nyugvó – jogrendszerű államokban általában a közjog szabályozásának hatálya alá tartozik, míg a vállalkozásba is bevonható vagyontárgyakra a tulajdonra vonatkozó magánjogi szabályok vonatkoznak elsősorban, s ez az önkormányzati vagyon védelmi szintjében is megnyilvánul: az alkotmányos védelem jellemzően erősebb az önkormányzat, mint magánjogi jogalany (sajátos jogi személy) vagyona tekintetében.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Michal RADVAN „Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in Czech Republic” *Financial Law Review* 2017/4. 9.; Giovanni BOGGERO: *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe* (Leiden–Boston: Brill 2018) 203.

<sup>11</sup> HOFFMAN István: „Az önkormányzati vagyon jelentősége és szerepe” in HOFFMAN István (szerk.): *Önkormányzati vagyongazdálkodási kézikönyv* (Budapest: HVG-ORAC 2016) 19–22.

### 3. INDÍTVÁNY

A szabályozással szemben számos indítványt nyújtottak be, amelyeket az AB egy eljárásban bírált el. Az első indítványozói kört a vagyonátadó bizottságok döntésének bírósági felülvizsgálata körében eljáró, több – az akkori hatásköri és illetékeségi szabályok szerint megyeszékhelyi városi bíróságok, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság – bíróság jelentette. Az ügyben eljáró bírák indítványukban kiemelték, hogy a Priv. tv. támadott rendelkezésének a Mód. tv.-vel történő kiegészítése azért alkotmányellenes, mert az Ötv. 107. § (1) bekezdésének b) pontja az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak körének meghatározásánál tartalmilag a gyógyszerügyi központokra nézve is úgy rendelkezett, hogy azokat az önkormányzatok tulajdonába kell adni. Álláspontjuk szerint a sérelmezett – és utóbb hozott – jogszabály így az önkormányzati tulajdon védelmére vonatkozó alkotmányi rendelkezésekkel ellentétes, különös tekintettel arra, hogy a Mód. tv. 3. §-a alapján a törvényt a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell. Mivel az önkormányzati tulajdonba adásra (a vagyonátadásra) irányuló eljárások folyamatban vannak, a támadott törvényi rendelkezés ezeket az eljárásokat megszakítja, ez pedig a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogokat megengedhetetlenül sérti. Álláspontjuk szerint a módosított Övt. így a minősített többséggel elfogadott Ötv. szabályozási felfogásával és tartalmával is ellentétes.

Egy másik indítványozó az állam vállalkozói vagyonára vonatkozó törvényekkel összefüggő jogszabályok módosításáról szóló 1992. évi LV. törvény 5. §-ának (2) bekezdését támadta amiatt, hogy az Övt. 47. §-ába egy olyan (2) bekezdést iktatott, amely szerint a gyógyszerügyi központok nem kerülnek az önkormányzatok tulajdonába. Álláspontja szerint ez a szabályozás sérti az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, azonban ezt a rendelkezést a Mód. tv. az indítvány előterjesztését követően, a határozat meghozatalát megelőzően hatályon kívül helyezte.

A Budapest Főváros Önkormányzata képviselőtestületében eljáró főpolgármester arra hivatkozva, hogy az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és az Ötv. 3. §-a alapján az önkormányzat jogait és hatásköreinek jogszerű gyakorlását az AB védelemben részesíti, annak alkotmánybírói határozatban való megállapítását kérte, hogy a gyógyszerellátás terén a gyógyszerforgalmazón túlmenően ellátásszervezési felelősség az önkormányzatokat is terheli, az önkormányzati feladatok ellátása pedig szükségessé teszi a gyógyszerkereskedelmet ellátó szervezetek, így a gyógyszerügyi központok vagyonának önkormányzati tulajdonba adását és egyben annak biztosítását is, hogy az önkormányzat társadalmi-politikai felelőssége alapján és a közösség érdekének szem előtt tartása mellett maga határozza meg a gyógyszerárak magánosításának terjedelmét és formáját.

Több önkormányzat és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége az önkormányzati tulajdonhoz való jog sérelme miatt is kérte a szabályozás felülvizsgálatát, ezt azonban – feltételeken – visszavonták. Mivel a visszavonás feltétele nem teljesült, ezért a fenti, a bíróságok és Budapest Főváros Önkormány-

zata érvelésével tartalmilag sok tekintetben megegyező indítványokat is elbírálta az AB.

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

Az AB az önkormányzati tulajdont elemző határozata rendelkező részében egyrészt elutasította a Priv. tv. és a Mód. tv. vonatkozó szabályozása alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat. Másrészt figyelemmel arra, hogy az 1992. évi LV. törvény 5. § (2) bekezdését a törvényhozás korábban hatályon kívül helyezte, ezért az azzal kapcsolatos eljárást megszüntette. Harmadrészt az AB – hatáskörének hiányában – visszautasította azt az indítványt, amely azt kérte, hogy állapítsa meg a gyógyszerellátással kapcsolatos önkormányzati felelősséget és az ahhoz kapcsolódó kötelező vagyónátadás szükségességét.

##### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A támadott törvénynek az a rendelkezése, amely a gyógyszerügyi központokat is az időlegesen állami tulajdonban levő vagyon körébe sorolja, törvényhozói (autentikus) törvényértelmezésnek minősülő rendelkezés, amely nem sérti az önkormányzatok tulajdonára vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket [Priv. tv. 1. § a) pont, Alkotmány 12. § (2) bekezdés].**

Az indítványok arra hivatkoztak, hogy a Priv. tv. 1. § a) pontjának kiegészítése lényegében a vagyónátadás folyamatában módosította az önkormányzatok tulajdonába adandó vagyontárgyak körét azzal, hogy abból kivette a gyógyszerügyi központokat, ezzel megsértette az önkormányzatoknak az Alkotmány 12. § (2) bekezdése által védett tulajdonhoz való jogát. Az AB érvelése alapján ez a módosítás autentikus – jogalkotó általi – törvényértelmezésnek tekinthető (ABH 1994, 242.). Az AB ennek alátámasztásaként hivatkozott arra a korábbi megállapítására, amely szerint „az Alkotmány nem rendelkezik arról, hogy az önkormányzat milyen módon szerez tulajdont az állami vagyonból, viszont az Alkotmány a már megszerzett tulajdon tekintetében az önkormányzatoknak biztosítja a tulajdonosi jogokat. Eszerint az Alkotmány a jogalkotásra bizza annak eldöntését, hogy milyen módon és milyen körben juttatja az állam tulajdonhoz az önkormányzatokat” (ABH 1991, 526.).

Az AB szintén korábbi határozataiban foglalkozott azzal, hogy milyen módon jön létre az önkormányzati vagyon a korábbi egységes állami tulajdonból. Az AB egyrészt azt állapította meg, hogy az Ötv. és az Övt. rendelkezései alapján az önkormányzati tulajdon nem az állami tulajdonból való jogutódlással, hanem az Ötv. és az Övt. szerinti, törvény erejénél fogva, illetve hatósági döntéssel történő saját-

tos vagyonátadással keletkezik. Ezért az önkormányzatoknak korábbi tulajdonosi, várományosi jogosítványaik nem állnak fenn ezzel a vagyonnal kapcsolatban. Másrészt az AB azt is kiemelte, hogy az önkormányzatok tulajdonszerzési kérdéseit nem rendezi az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó fejezete, így annak meghatározása tekintetében a törvényalkotó jelentős szabadsággal rendelkezik. Hivatkozott a reprivatizáció kérdésében hozott 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában megállapított tételre is, amely szintén azt emelte ki, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során nem jogutódlással, hanem az Alkotmány alapján jönnek létre az új tulajdoni formák. A határozat az új tulajdoni formák közé sorolta a helyi önkormányzati tulajdont is. Mindezekből az AB azt a következtetést vonta le, hogy az Alkotmány alapján az államot csak az önkormányzati tulajdon, mint új tulajdoni fajta kialakítása körében, továbbá abban a körben terheli az önkormányzatok irányában tulajdonba adási kötelezettség, amely vagyonátadás feltétlenül szükséges ahhoz, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges vagyoni feltételekkel rendelkezzenek. Azaz az önkormányzati tulajdon tekintetében azt az alkotmányos mércét állapította csak meg, hogy azt úgy kell kialakítani, hogy az elegendő legyen a helyi önkormányzatok Alkotmányban és törvényben meghatározott feladatainak ellátásához. Ezen mércén belül azonban a törvényalkotó nagy szabadsággal határozhatja meg az önkormányzati tulajdon tartalmát (ABH, 1994, 244–245.).

Ezzel az AB kiemelte, hogy a törvényhozás nagy szabadsággal határozza meg az önkormányzati tulajdon körét, ennek a szabadságnak az alkotmányos korlátai viszonylag szűkebbek, az önkormányzati feladatellátáshoz igazodnak. A Priv. tv. rendelkezése törvényértelmezési jellegének alátámasztásához egyrészt kiemelte, hogy az Ötv. 107. §-a, valamint az Övt. alapján az önkormányzati tulajdon két módon, *ex lege* vagyonátadással és a vagyonátadó bizottságok hatósági döntésén alapuló vagyonátadással keletkezik. A gyógyszerügyi központokkal kapcsolatban rögzítette, hogy mivel ezek a szervezetek nem tartoztak az Ötv. szerint *ex lege* önkormányzati tulajdonba kerülő vagyonelemek körébe, ezért itt a vagyonátadó bizottságoknak kellett értelmeznie a szabályozást. A hatósági eljárások körében az állam(igazgatás) és az önkormányzatok között olyan, a bíróságok számára sem egyértelműen eldönthető jogvita keletkezett, hogy a gyógyszerügyi központok azok tanácsi alapítású és tanácsi felügyelet alatt álló, közüzemi állami vállalatok voltak-e. A szabályozási bizonytalanságot a jogalkalmazási gyakorlat sem egységesítette, ezért az Országgyűlés – a jogbizonytalansággal járó helyzet rendezése érdekében – minősített többséggel elfogadott törvénnyel rendezte a kérdést (ABH 1994, 246.). Így a Mód. tv. szabályait az AB nem egy új, a privatizációba tartozó vagyontárgyak körét szűkítő rendelkezésnek, hanem az Ötv., az Övt. és a Priv. tv. bizonytalan alkalmazását rendező sajátos, törvényalkotói jogértelmezésként kezelte. Az AB egyben azt is kiemelte, hogy a fenti kérdés körében azért sem merül fel az önkormányzati alapjogok sérelme, mert a törvényi szabályt minősített többséggel – azaz a jelenlevő országgyűlési képviselők több mint kétharmadának támoga-

tásával – fogadta el az Országgyűlés. Az Alkotmány 44/C. §-a pedig rögzítette, hogy az Országgyűlés az önkormányzatok 44/A. §-ban meghatározott alapjogait minősített többséggel korlátozhatja.

Az AB ehhez az érveléshez kapcsolódóan az indokolás egy későbbi részében rögzítette, hogy nem alkotmány sértő a Mód. tv. azon rendelkezése, amely a fenti szabályokat a folyamatban levő ügyekre is alkalmazni rendelte. Az AB e körben kiemelte, hogy egyrészt a már korábban hivatkozott, a szabályozásnak egy jogvita kérdésben a jogállamiság részét képező jogbiztonságot érvényesítő, törvényalkotó jogértelmezéssel kapcsolatos jellege, másrészt a szabályozás minősített többséggel való elfogadása miatt sem alkotmányellenes az a szabály, hogy a módosított rendelkezéseket a folyamatban levő ügyekre is alkalmazni kell. Harmadrészt az AB azt is hangsúlyozta, hogy mivel nem jogutódlással szállt át az önkormányzatokra a tulajdon, ezért szerzett jogokat sem vont el, így ezért sem sérül a jogállamiság részét képező jogbiztonság elve (ABH 1994, 248.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A vonatkozó törvényi rendelkezés csak akkor minősülne az önkormányzati tulajdon sérelmének, ha egyértelműen meghatározható lenne, hogy az önkormányzatok jogcímet szereztek a gyógyszerügyi központok tulajdonba adására. Mínt hogy azonban ez a kérdés kezdettől fogva vitatott volt, nem állapítható meg, hogy az önkormányzatoknak kétségtelenül jogcíme keletkezett e vagyontárgyak megszerzésére. Ennek a vitának az eldöntése pedig nem alkotmányossági kérdés [Ötv. 107. § (1) bekezdés b) pont; Alkotmány 12. § (2) bekezdés].**

Az AB elvi jelleggel szögezte le, hogy az Alkotmány 13. §-ában meghatározott alkotmányos tulajdonvédelem kifejezetten csak azon vagyontárgyak tekintetében áll fenn, amelyeket a tulajdonosa már megszerzett, vagy amelyek tekintetében legalább várományosi helyzetben volt. Ezzel összhangban az önkormányzati tulajdon körében úgy ítélte meg, hogy csak azon vagyonelemek esetében áll fenn az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében meghatározott általános tulajdonvédelem, valamint az Alkotmány 12. § (2) bekezdéséből fakadó önkormányzati tulajdonvédelem, amelyek esetében az önkormányzatok már legalább jogcímet szereztek a tulajdon szerzésre. Azaz az AB azon vagyonelemeket vonta a védelem körébe, amelyek az Ötv. 107. §-a alapján *ex lege* önkormányzati tulajdonba kerültek, valamint azokat, amelyeket az Ötv. 107. §-a és az Övt. alapján a vagyonátadó bizottságok hatósági döntésével kerültek az önkormányzat tulajdonába. Mivel a gyógyszerügyi központok tekintetében éppen a vagyonátadó bizottságok gyakorlatával kapcsolatban merült fel jogértelmezési vita, ezért ebben az esetben a fenti feltétel egyértelműen nem teljesült, így az alkotmányos védelem sem állhatott fenn (ABH 1994, 247.).

A határozat indokolása azt is kiemelte, annak a megítélése, hogy a gyógyszer-

tári központok esetében teljesülnek-e az Ötv. és az Övt. feltételei, azaz, hogy a tanácsok által alapított és felügyelt, közüzemi vállalatokról van-e szó, a bíróságok hatáskörébe tartozik, a törvényi rendelkezések értelmezése nem az AB hatáskörébe tartozó, az Alkotmány értelmezésével, valamint alkotmányellenesség megállapításával kapcsolatos kérdés.

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés és az Ötv. 3. §-a nem hatásköri szabályok, tehát csak annyiban szolgálhatnak alapul az AB eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezésekhez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepített.**

Az önkormányzatok hatásköreit érintő alkotmánybírói ügyekben fontos kérdést jelentett, hogy miként kell tekinteni az Alkotmány és az Ötv. azon rendelkezéseire, amelyek kimondják, hogy az AB védi az önkormányzatok jogait. Az AB először ebben a határozatában mondta ki elvi jelleggel, hogy az Alkotmány és az Ötv. ezen rendelkezései nem hatásköri szabályok. Azaz ezek a rendelkezések általában rögzítik, hogy az önkormányzatok jogszerű hatáskörgyakorlása és alapjogai alkotmánybírói és bírósági védelemben részesülnek. Ezekből a szabályokból azonban önmagában nem fakad annak a lehetősége, hogy e rendelkezésekre hivatkozva az érintett önkormányzatok közvetlenül a bíróságokhoz és az Alkotmánybírósághoz forduljanak. Az Alkotmánybírósághoz a helyi önkormányzatok csak és kizárólag abban az esetben fordulhatnak, ha arra a régi Abtv. 1. §-ában intézményesített módon lehetőség nyílt. Azaz az AB rögzítette, hogy hatásköreit az Abtv. tételesen meghatározza, s az abban meghatározottakon túlra nem terjed ki, az nem bővíthető. Erre figyelemmel az AB a gyógyszerellátásért való felelősség és az azzal kapcsolatos vagyoni biztosításának megállapításával kapcsolatos önkormányzati indítványt – hatáskör hiányára figyelemmel – visszautasította.

### **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

#### **5.1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK TULAJDONVÉDELME A JOGALKOTÓI KORLÁTOZÁSSAL SZEMBEN SAJÁTOS ÁTMENETET KÉPEZ AZ ALAPJOGI VÉDELEM ÉS AZ ALKOTMÁNYOSAN VÉDETT HATÁSKÖRI CSOPORTOK VÉDELME KÖZÖTT**

Az önkormányzatok tulajdonával kapcsolatos határozatok több szempontból kiemelt jelentőségűek voltak, ugyanis az Alkotmánybíróságnak itt kellett állást foglalnia abban a kérdésben, hogy az Alkotmány 43., 44. és 44/A. §-aiban meg-



határozott jogosultságok, amelyeket az Alkotmány 44/C. §-a az „alapjog” megjelöléssel illetett, hogyan viszonyulnak az egyének alapjogaihoz, azaz mennyiben rendelkezik alapjogi jogalanyisággal az önkormányzat, s ha rendelkezik, akkor az milyen terjedelmű.

Amennyiben az Alkotmány szövegére tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az 1990. évi LXIII. törvénnyel módosított Alkotmány egy rendkívül sajátos megközelítést alkalmazott: az önkormányzatok alapjogias felfogását. Azaz, az Alkotmány az önkormányzatok legfontosabb feladat- és hatásköreit tartalmazó egyfajta, kollektívan gyakorolt alapjogoknak tekintette, amely a jog alanyát is meghatározta: az Alkotmányban nevesített terület(szervezési) egységek (község, város, főváros és annak kerületei, megye) választópolgárainak összessége.<sup>12</sup> Ez a megoldás európai viszonylatban is egy különleges megoldást jelentett,<sup>13</sup> amelynek eredményeképpen a hazai alkotmányjog-tudomány – legalábbis részlegesen – elismerte az önkormányzatok mint közjogi személyek alapjogi védelmének a lehetőségét.<sup>14</sup> A fenti alapjogias megközelítésre is tekintettel az önkormányzatokat egyfajta sajátos hatalmi ágként, a központi államigazgatás hatalmi ellensúlyának tekintették, amelynek az államszervezetten belüli éles elkülönültségét az alapjogias megközelítés is erősítette.<sup>15</sup>

Az AB önkormányzatokkal kapcsolatos döntéseire jelentős hatást gyakorolt a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata, jöllehet a német Grundgesetz (GG.) önkormányzatisággal kapcsolatos megközelítése eltért a magyar Alkotmányétól. A GG. 28. cikkének (2) bekezdése nem alapjogként nevesítette a helyi önkormányzást, továbbá külön hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreiket a „törvény keretei között” (*Im Rahmen der Gesetze*) gyakorolják. Ebből a szövegből kiindulva a német Szövetségi Alkotmánybíróság az önkormányzatiságot értelmező, alapvető fontosságú, 1988-as Rastede-döntésében (BVerfGE 79, 127) kiemelte, hogy a helyi önkormányzatok nem alapjogokkal, hanem a Grundgesetz által védett hatáskörökkel rendelkeznek. Azonban azt is kiemelte, hogy a GG. 28. cikk (2) bekezdésében „a törvény keretei között” fordulat alapján történő tagállami vagy szövetségi jogalkotás nem sértheti meg az önkormányzatiság magterületeit (*Kernbereiche*), azaz a törvényalkotás nem járhat az önkormányzatiság elvének kiüresítésével.<sup>16</sup>

Ez a sajátos, az alapjogiastól eltérő, az önkormányzatok államszervezetten belüli sajátos elkülönültségét biztosító, alkotmányosan védett hatásköri csoportokra

<sup>12</sup> Herbert KÜPPER: „42. § [A helyi önkormányzás joga]” in JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Osiris 2009) 1515–1523.

<sup>13</sup> Kiss László: „Önkormányzatok – önkormányzás – önkormányzati alapjogok” in Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (Pécs: JPTE ÁJK 1996) 383–387.

<sup>14</sup> SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* (Budapest: Osiris 2008) 39–42.

<sup>15</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A többségi hatalom további korlátai” in BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányos tanok II. Szemelvények és kommentárok* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 211.

<sup>16</sup> Klaus RENNERT: „Gewährleistung der Selbstverwaltung” in Dieter C. UMBACH – Thomas CLEMENS (Hrsg.): *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band I. Art. 1-37 GG* (Heidelberg: C. F. Müller 2002) 1625–1632.



vonatkozó megközelítés jelentős hatást gyakorolt az Alkotmánybíróságnak – elsősorban az 1993-at követő – gyakorlatára. A fenti megközelítések ütközésére elsődlegesen az önkormányzatok vagyonának és tulajdonának kérdéskörében került sor. Az első fontosabb, az önkormányzatok vagyonát és az önkormányzatok tulajdonhoz való alapjogát értelmező határozat a 4/1993. (II. 12.) AB határozat volt. A határozat megállapította, hogy az egyházi tulajdon reprivatizációja nem alkotmányellenes, azaz az egyházak – más állami szervekkel, elsősorban az önkormányzatokkal szembeni – tulajdonhoz juttatása, a korábbi egyházi tulajdon visszaállítása nem alkotmányellenes.<sup>17</sup> Azt is rögzítette, hogy nem sérti a tulajdoni formák közötti különbségtétel tilalmát az a szabályozás, amely az önkormányzatok tulajdonában álló, korábbi egyházi tulajdonú ingatlanok tekintetében a vagyonelemek jogi helyzetének végleges rendezéséig törvényi elidegenítési és terhelési tilalmat alapított. A határozatban már körvonalazódott az az alkotmányos tétel, amely az önkormányzatok jogait – az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogias jelleg ellenére – nem részesítette olyan védelemben, mint az egyének alapjogait.

A fenti alkotmánybírói gyakorlatot tovább erősítette a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, amely kimondta, hogy nem alkotmányellenes, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény az önkormányzati tulajdonban álló bérlakásokra vételet jogot alapítson a bérlők javára. Ebben a két határozatában az AB hangsúlyozta, hogy az önkormányzatoknak mint közhatalmi szerveknek az Alkotmányban meghatározott, és az Alkotmány 44/A. §-a és 44/C- §-a szerint alapjogként nevesített jogosultságai tulajdonképpen alkotmányosan garantált, védett hatásköri csoportoknak tekinthetők. Vörös Imre kismonográfiájában kiemelte, hogy ez egyfajta szemléletváltást jelentett, ugyanis az önkormányzatokat ezzel az AB egyértelműen „államosította”, azokra az államszervezet részeként tekintett, s ezért a jogaik – így különösen a tulajdonuk korlátozása során – nem alkalmazta az alapjogi tulajdonvédelem mércéit, hanem eltérő mércét dolgozott ki.<sup>18</sup> Ez a sajátos megközelítés egyrészt abban is tükröződött, hogy sem a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban, sem a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban nem alkalmazta az önkormányzati tulajdon korlátozása körében a szükségességi és arányossági tesztet,<sup>19</sup> valamint a tulajdon korlátozása körében nem alkalmazta az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott mércét sem.<sup>20</sup>

Az önkormányzati tulajdon határozatnak az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos értelmezését végső soron ez a megközelítés határozta meg, azaz az önkor-

<sup>17</sup> SÁRI János: *Alapjogok* (Budapest: Osiris 2000) 178.

<sup>18</sup> VÖRÖS Imre: *A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok* (Önkormányzati füzetek 10.) (Budapest: BM 1994) 69–71.

<sup>19</sup> ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2013) 395–396.

<sup>20</sup> HOFFMAN (11. lj.) 23–24.; KÓBOR Gyula: „Az önkormányzatok gazdasági alapjai” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára* (Villány: Új Historica 1999) 191.

mányzati alapjogokat az egyéni alapjogoktól eltérően alkalmazták, s azt egyfajta, az államigazgatás beavatkozásával szemben bizonyos fokú védelmet nyújtó garanciális szabályrendszernek tekintették. A következőkben erre figyelemmel tekintem át az önkormányzati tulajdon természetével és az önkormányzati tulajdon korlátozhatóságával kapcsolatos kérdéseket.

## **5.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON MEGSZERZÉSE, AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONSZERZÉS JOGCÍME, AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS AZ ÁLLAMI TULAJDON KAPCSOLATA, AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON KORLÁTOZÁSÁNAK KERETEI**

Az önkormányzatiság értelmezésének áttekintése alapvetően meghatározta az Alkotmánybíróságnak az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos megközelítését. Mivel az 1993-ban és 1994-ben hozott alkotmánybíróági határozatok elmozdultak az önkormányzatok alapjogias megközelítésétől és az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó garanciális rendelkezéseit egyfajta alkotmányosan védett hatáskörként értelmezték, ezért az önkormányzati tulajdon szabályozásának a kérdésében csak korlátozottan alkalmazták az Alkotmány 13. §-ában meghatározott alapjogi tulajdonvédelmi eszközöket.

Az önkormányzati tulajdon határozat végső soron egyértelművé tette, hogy az önkormányzatnak mint közhatalmi szervnek a tulajdonjoga végső soron az államtól származik, az önkormányzat tulajdona a tág értelemben vett köztulajdon részét képezi. Az Alkotmánybíróságnak ez az érvelése egyben kapcsolódott azokhoz a korábban – elsősorban a privatizációval, a reprivatizációval és a kárpótlással kapcsolatban – hozott döntéseihez is, amelyekben rögzítették, hogy az új tulajdoni formák nem jogutódlással, hanem az Alkotmány alapján jöttek létre. Ez a megközelítés is alátámasztotta azt, hogy az önkormányzati tulajdon tekintetében az önkormányzatok nem az állam mint tulajdonos jogutódaiként járnak el, hanem számukra az állam biztosítja a működéshez, feladataik ellátásához szükséges vagyont és annak tulajdonát.

Az alapjogias megközelítésből, a jogutódláson alapuló megközelítésből fakadt az is, hogy az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát és az önkormányzati vagyonelemek körét általában nem lehetett levezetni az Alkotmány 12. § (2) bekezdése és az Alkotmány 13. §-a alapján. Így az önkormányzati tulajdonátadás az AB megközelítése alapján akkor részesült volna teljeskörű alkotmányos védelemben, ha annak alapvető szabályait az Alkotmány rögzítette volna. Mivel az önkormányzati tulajdon létesítésének a szabályait az Alkotmány nem rögzítette, ezért a fenti elvi álláspontot alapul véve az AB azt emelte ki, hogy az önkormányzati tulajdonba adandó vagyonelemek meghatározása a törvényhozó elsődleges felelőssége. Azaz az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott, a tulajdon korlátozására és elvonására vonatkozó szempontrendszer az AB döntései alapján az önkormány-

zatok tekintetében nem lehet alkalmazni. Az önkormányzati tulajdon korlátozásának a kereteit és a korlátait az AB nem az egyéb tulajdonosok szempontjából, hanem az önkormányzat mint sajátos, autonómiával rendelkező közjogi jogalany jellegéből vezette le. Ennek megfelelően az önkormányzati tulajdon meghatározásában a törvényhozásnak nagy szabadsága van, az Ötv. 107. §-ában meghatározott vagyonelemek csak egyfajta katalógust képeznek, amelyből az állam kiválaszthatja a ténylegesen átadott vagyont, s amely katalógusból kiválasztandó vagyonelemek körét törvényi szabályozással értelmezheti.<sup>21</sup> Azonban a kiválasztás és egyben az önkormányzati vagyon kialakítása tekintetében a törvényhozónak úgy kell eljárnia, hogy az önkormányzatok működéséhez, feladatainak ellátásához szükséges vagyont biztosítania is kell. Azaz az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogias megközelítést – a német Szövetségi AB gyakorlatában kifejeződött – immanens önkormányzati jogok (a német megjelöléssel: Kernbereiche) elméletének<sup>22</sup> használatával alkalmazta. Ez a szemlélet az AB más, korábbi határozataiban – így a 34/1993. (V. 28.) AB határozatban – is megjelent, ezt a mércét alkalmazta megfelelően a tulajdonhoz való jogra is.<sup>23</sup>

Az önkormányzati tulajdon meghatározása körében azonban az Alkotmányból fakadó egyértelmű követelményként jelent meg az AB értelmezésében is, hogy a fenti jogok körét kizárólag törvényben lehet szabályozni. Ez mind az Alkotmány 44/C. §-ából, mind pedig az önkormányzatiság általános szabályaiból következett. Az Alkotmány 44/C. §-ára figyelemmel az AB azt is kiemelte, hogy az önkormányzatok jogai minősített többséggel szélesebb körben korlátozhatóak, az önkormányzati immanens jogok azonban álláspontja szerint még ebben az esetben is érvényesülnek, azaz az önkormányzati jogok korlátozása általános határának tekinthető.

<sup>21</sup> KÓBOR (20. lj.) 191.

<sup>22</sup> Az immanens – más megjelöléssel inherens – önkormányzati jogok elmélete egyrészt az amerikai közjogtudományban alakult ki, a hagyományos *ultra vires* alapú önkormányzati megközelítéssel szemben. Ezen modell alapján az önkormányzatok nem kizárólag a törvényhozás által meghatározott jogokkal rendelkeznek, hanem az önkormányzatiságból magából fakadnak olyan feladatok és jogosultságok, amelyeket az önkormányzatoknak mindenképpen biztosítani kell. Lásd Ann O' M. BOWMAN – Richard KEARNEY: *State and Local Government* (Boston: Wadsworth 2011) 325–326. A német Szövetségi Alkotmánybíróság más megközelítés alapján alakította ki a hasonló tartalmú koncepcióját. A német alkotmányos rendszerben – legalábbis a települési – önkormányzatok általános hatáskörrel rendelkeztek, de a GG. 28. cikk (2) bekezdése lehetővé tette a törvényhozásnak, hogy ezt az általános hatáskört korlátozza, amikor is rögzítette, hogy az önkormányzatok hatásköreiket a „törvény keretei között” gyakorolják. Így elvileg a törvényhozó széles körben korlátozhatta az önkormányzatoknak a GG.-ben védett hatásköreit. A német Szövetségi Alkotmánybíróság éppen ezért kiemelte, hogy az önkormányzatiságnak van olyan „magterülete” (*Kernbereich*), amelynek a sérelme esetén nem tekinthető az adott egység valódi önkormányzatnak, azaz egyfajta immanens önkormányzati jogosítványcsoportot is elismert. A német Szövetségi Alkotmánybíróság, valamint a német közigazgatási bíróságok döntései is kiemelték, hogy egy adott kérdéskör magterület jellegét esetről esetre, az összes körülmény mérlegelésével lehet megállapítani. Alfons GERN – Christoph BRÜNING: *Deutsches Kommunalrecht* (Baden-Baden: Nomos 2019) 87–89., 104–105.

<sup>23</sup> ÁRVA (19. lj.) 396.

### **5.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI JOGOK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VÉDELMÉRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉS NEM HATÁSKÖRI SZABÁLY**

Mind az Alkotmány, mind az Ötv. külön, általános jelleggel kimondta, hogy az önkormányzatok jogai bírósági és alkotmánybírósági védelemben részesülnek. A fenti rendelkezés jellege azonban nem volt egyértelmű, éppen ezért az egyik indítványozó erre alapozva kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a gyógyszerellátás területén az önkormányzati felelősség és a vagyonátadás főbb kereteit. A régi Abtv. 1. §-a azonban ilyen, az önkormányzatok felelősségvállalásának megállapításával kapcsolatos hatáskört nem nevesített, éppen ezért az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia a tekintetben is, hogy miként tekint az Ötv. és az Alkotmány fenti, általános rendelkezéseire.

Az önkormányzati tulajdon határozat ebből a szempontból is mérföldkövet jelentett, amikor is az AB megállapította, hogy az Alkotmány 43. §-ában és az Ötv. 3. §-ában meghatározott rendelkezés általánosságban rögzíti azt, hogy az önkormányzatok jogaik védelme érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak. Azonban azt, hogy pontosan milyen módon, milyen kérdésekben és milyen eljárásban vehetik igénybe az alkotmánybírósági jogvédelmet, azt a régi Abtv. rendelkezései határozzák meg. Azaz az Alkotmány és az Ötv. rendelkezései nem minősülnek hatásköri generálklauzulának, amelyből a régi Abtv.-ben külön nem nevesített hatáskörök is levezethetők lennének. Az AB itt is rögzítette, hogy hatásköreit alapvetően a régi Abtv. rögzíti, s csak és kizárólag a régi Abtv.-ben meghatározott ügyekben járhat el. Azokban a kérdésekben, amelyek nem sorolhatók a régi Abtv. 1. §-ában meghatározott hatáskörök körébe, az AB nem hozhat döntést, ezért az erre irányuló indítványokat visszautasítja.

## **6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE**

### **6.1. AZ ALKOTMÁNY ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI ÉRTELMEZÉSÉNEK STABILIZÁLÓDÁSA**

Az Alkotmánybíróság önkormányzati tulajdon határozata lényegében lezárta az önkormányzati tulajdon természetével kapcsolatos alkotmányossági vitákat. A 4/1993. (II. 12.) AB határozat, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, valamint az önkormányzati tulajdon határozat egyértelművé tette, hogy az Alkotmány önkormányzati alapjogokra vonatkozó szabályaira az Alkotmánybíróság egyfajta alkotmányosan védett hatásköri csoportokként tekint. Az önkormányzatokat az AB ezzel „államosította”, azaz egyértelműen rögzítette, hogy azokat az államszervezet részének tekintí, s mint közjogi jogalanyoknak csak korlátozottan, az autonómiájuk keretei között ismeri el az „alapjognak” nevezett jogosultságait.

Az AB gyakorlata következetes maradt annyiban, hogy az önkormányzatok vagyonát végső soron a tág értelemben vett köztulajdon körébe vonta ezzel, azonban szintén következetesen érvényesítette azt a megközelítést is, hogy a vagyon körében korlátozásra csak törvényi szintű szabályban, az önkormányzatok működőképességének, feladatai ellátásának a veszélyeztetése nélkül kerülhet sor. Ezt a tételt erősítette meg többek között a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény előzetes normakontrolljáról szóló 31/2004. (IX. 11.) AB határozatban is.

Szintén következetes maradt az AB gyakorlata abban is, hogy az Alkotmány és az Ötv. bírósági és alkotmánybírósági jogvédelemre vonatkozó általános szabályait egyfajta deklarációként értelmezte, s azt nem tekintette hatásköri generálklauzulának.

Az Alkotmánybíróságnak azonban a fenti tételeit részben felül kellett vizsgálnia az Alaptörvény hatálybalépését követően, amely az önkormányzatok jogállásával és vagyonával kapcsolatban az Alkotmányétól eltérő alapokra helyezkedett.

## **6.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON AZ ALAPTÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉT KÖVETŐEN**

Az 1989/90-ben kialakított alkotmányos szabályozás, amelyet az 1993–1994-es alkotmánybírósági határozatok értelmezései töltöttek meg egyértelmű tartalommal, a 2011–2012-es alkotmányos és közigazgatási reformokig változatlan maradt. A rendszer 2012. január 1-jével történő átalakítást jelezte az Alaptörvény, amely XXXII. cikkének (6) bekezdésében kimondta, hogy a „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja”. Ez a változtatás alapvető fordulatot jelzett. Míg az Alkotmány alapján a köztulajdon részét képező önkormányzati tulajdon – ha korlátozottan, de – az állammal szemben is bizonyos fokú védelmet élvezett, addig az új szabályozásban erről az állammal szembeni védelemről szó sem esett. Sőt, az Alaptörvény az önkormányzati tulajdont is magában foglaló nemzeti tulajdon koncepcióját vallja, ezzel túllépett az önkormányzati tulajdonhatározat megközelítésén is. Ezt az Alaptörvény XXXVIII. cikk (1) bekezdésének első mondata is alátámasztja, amely szerint „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”, s amelyre a 38. cikk egy egyseges alkotmányos keretet határoz meg. Az Alaptörvény XXXII. cikk (6) bekezdésének 2. fordulata pedig azt is jelzi, hogy az önkormányzati vagyon az önkormányzati feladat ellátását szolgálja, azaz tulajdonképpen ez egyfajta célvagyon, azaz egy vagyon addig tekinthető önkormányzati vagyonnak, amíg az általa szolgált cél önkormányzati feladatnak minősül. Amennyiben a feladat önkormányzati jellege megszűnik, az magával hozhatja a vagyon önkormányzati jellegének megszűnését is.

Mivel az önkormányzatok a törvények keretei között gyakorolják a helyi ügyekben feladat- és hatásköreiket,<sup>24</sup> illetve a törvény számukra kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg,<sup>25</sup> ezért az Alaptörvény szabályozásából egyértelműen levezethető, hogy amennyiben törvény egy korábban önkormányzati feladatként meghatározott feladatot állam(igazgatás)i feladatként helyiből országos közügy-gyé minősít, akkor az ahhoz kapcsolódó vagyon ingyenesen, kártalanítás nélkül elvonható a helyi közösségektől. 2011–2012-öt követően több esetben került sor az önkormányzati feladatok változásához kötődően az önkormányzati tulajdon állami tulajdonba vételére, valamint azon ingyenes vagyonkezelői jog alapítására.<sup>26</sup>

Az AB is alkalmazkodott az új alkotmányos szabályozáshoz, és az 1993–1994-es alkotmánybíróági határozatokban meghatározott dogmatikát az Alaptörvény új rendelkezéseire tekintettel átalakította. Az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos első fontosabb döntésében, a 3015/2014. (IV. 17.) AB végzésében az indítványt még visszautasította. A visszautasítás alapja végső soron az önkormányzati tulajdon határozatban kidolgozott azon tétel volt, amely szerint az általános, alkotmányos és minősített többséggel elfogadott törvényekben meghatározott rendelkezések, mely szerint az önkormányzatok jogai alkotmánybíróági védelemben részesülnek, nem minősülnek hatásköri szabálynak, így az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvényben (Abtv.) meghatározott külön hatáskör hiányában ezekre alkotmánybíróági hatáskört alapítani nem lehet. Az Alaptörvény egyúttal szakított az önkormányzatok alapjogias megközelítésével is, így az Alaptörvény XXXII. cikk (1) bekezdése nem alapjogokról, hanem feladat- és hatáskörökről szólt.<sup>27</sup> Erre tekintettel az önkormányzat az Abtv. 2014-ben hatályos rendelkezései alapján – a törvényhozás intézkedésével szemben – alkotmányjogi panasz benyújtására nem jogosult, hiszen közjogi személyként alapjogokkal nem rendelkezik.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése.

<sup>25</sup> Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése.

<sup>26</sup> A fenti törvények megalkotásának alkotmányos alapját már 2011-ben megteremtették az Alkotmányt módosító 2011. évi CXLVI. törvénnyel, amelynek nyomán az Alkotmány 12. § (2) bekezdése immáron nem arról rendelkezett, hogy az állam tiszteletben tartja a helyi önkormányzatok tulajdonát, hanem azt rögzítette, hogy „[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”. Már az Alkotmány ezen rendelkezése nyomán megszülettek az első, önkormányzati tulajdon államosítására vonatkozó törvények: megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény, valamint az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény. Az Alaptörvény nyomán számos ilyen törvényt alkottak, e körben ki kell emelni például a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvényt, a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartási intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvényt, valamint az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvényt.

<sup>27</sup> NAGY Marianna: „A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény” *Közjogi Szemle* 2017/4. 18–21.

<sup>28</sup> HOFFMAN István „Az Alkotmánybíróaság döntése a »lex Margitsziget« alaptörvény-ellenességéről szóló alkotmányjogi panaszról” *Jogesetek Magyarázata* 2015/1. 4–6. Itt jegyzem meg, hogy az önkormányzatok immáron ilyen esetekben is benyújthatnak alkotmányjogi panaszt, ugyanis egyrészt az



Az új alkotmányos szabályok alapján álló, az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos legfontosabb elvi tételeket a legfőbb bíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat indokolásának [21] bekezdése foglalja össze. Az új alkotmányos rendszerben egyrészt „az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja.” Az önkormányzati tulajdonnak az állami beavatkozással szembeni védelme jelentősen átalakult. A 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat indokolásának ugyanezen bekezdése ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy „valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.”

Az állam így viszonylag nagy mozgástérrel rendelkezik az önkormányzati vagyonnak az akár ingyenesen történő teljes vagy részleges elvonása tekintetében. Az elvonás korlátja az AB értelmezése alapján az, hogy az elvont vagyon csak és kizárólag az önkormányzati feladatokból államigazgatási feladattá minősített feladatot döntően és közvetlenül szolgáló vagyonelem lehet. A döntő és közvetlen szolgálat, mint feltétel körét ugyanezen határozat indokolásának [28] bekezdése, amely rögzíti, hogy az önkormányzatok azon vagyonelemei, amelyek más, továbbra is önkormányzati hatáskörben maradó kötelező feladat ellátását szolgálják nem vonhatók el, illetve, ha az adott vagyonelem „államosított” és önkormányzati feladat ellátását is szolgálja, akkor azok megosztásáról megfelelően rendelkezni kell. Az ilyen megosztással kapcsolatos jogviták eldöntése – az eset összes körülményeit is figyelembe véve – a bírósági jogalkalmazás feladata, a vonatkozó törvényeknek így a bírósági jogorvoslat lehetőségét biztosítani kell.

## 7. IRODALOM

BÁLINT Tibor: „Az önkormányzatok tulajdona” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve* (Budapest: Deák Ferenc Alapítvány 1991) 165–180.

elmúlt években az Alkotmánybíróság elutasító gyakorlata is változott, másrészt – az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvénnyel módosított – Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján immáron az önkormányzatnak a hatáskörét alaptörvényellenesen sértő intézkedésekkel szemben is lehetősége nyílik alkotmányjogi panasz benyújtására.



- BÁLINT Tibor: „Az önkormányzatok vagyona” in VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1993) 347–406.
- CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára* (Villány: Új Historica 1999).
- FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2013).
- HOFFMAN István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról* (Budapest: HVG-ORAC 2016).
- KISS László: „Önkormányzatok – önkormányzás – önkormányzati alapjogok” in KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (Pécs: JPTE ÁJK 1996) 381–406.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, átdolgozott kiadás* (Budapest: HVG-ORAC 2016).



KÖNCZÖL MIKLÓS\*

## 60/1994. (XII. 24.) AB HATÁROZAT – ÁTVILÁGÍTÁS

**A jogállamban közhatalmat gyakorló személyek arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, közérdekű adatok. Információs önrendelkezési jogát minden érintett érvényesítheti, azaz saját személyes adatát megismerheti és azzal rendelkezhet.**

Az átvilágítás határozat jelentőségét az adja, hogy az általában alkotmányos védelmet élvező személyes adatokon belül megkülönbözteti azokat, amelyeknek nyilvánosságra hozatalát valamely alapjog, alkotmányos elv vagy alkotmányos intézmény kívánja meg. A határozat az információs szabadságot és az adatvédelmet egymást kölcsönösen korlátozó alapjogoknak tekinti, amelyeknek mérlegelése így mindkét részről megkívánja az arányosságot.

### 1. ELŐZMÉNYEK

Az átvilágítás határozat<sup>1</sup> közvetlen előzménye az a jogalkotói törekvés, amely a közélet „átvilágítására”, azaz bizonyos pozíciókat betöltő személyek esetében az 1990 előtti pártállami rezsim belső elhárítással foglalkozó szerveivel való együttműködés feltárására irányult a rendszerváltást követően. Ez a törekvés több törvényjavaslatot is eredményezett. A határozat ezek közül kettőt említ: az 1990-ben Demszky Gábor és Hack Péter által 00482. számon benyújtottat, valamint az 1991-ben 02294. számon benyújtott kormányelőterjesztést. Született azonban szűkebb körű ellenőrzésre (02646. számú határozati javaslat, 06248. számú törvényjavaslat), illetve az ügynökakták zárolására irányuló előterjesztés (02955. számú törvényjavaslat) is. Ezek közül egyedül a kormányelőterjesztést tárgyalta az Országgyűlés, amelyet a Kormány 1992-ben átdolgozásra visszakért. Ezeket

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

<sup>1</sup> A határozat jelentőségéhez lásd SÓLYOM László: *Az alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 472–473.

követően 1993-ban terjesztette be a kormány az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló törvényjavaslatot, amelyet az Országgyűlés 1994-ben fogadott el.<sup>2</sup>

Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény (Etv.) a vizsgált személyek körébe sorolta az országgyűlési képviselőket, az Országgyűlés által megválasztott és eskütételre kötelezett tisztségviselőket, a Kormány tagjait, az államtitkárokat, a helyettes államtitkárokat, a minisztériumi főosztályvezetőket, osztályvezetőket és az azonos jogállású állami vezetőket, az országos hatáskörű szervek vezetőit, a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit, a főváros főpolgármesterét és helyetteseit, a megyei közgyűlések elnökeit, a városok és a fővárosi kerületek polgármestereit, a nagyköveteket, a Magyar Honvédség parancsnokát, vezérkari főnökét, a Határőrség országos parancsnokát és az országos rendőrfőkapitányt, valamint helyetteseiket, a tábournoki rendfokozattal rendszeresített beosztásba kinevezetteket és a rendőrfőkapitányokat, a Magyar Rádió, a Magyar Televízió elnökeit és alelnökeit, a Magyar Távirati Iroda vezérigazgatóját és helyetteseit, szerkesztőit és a szerkesztőnél magasabb beosztású dolgozóit, a megjelenésenként átlagosan 30 ezer példányszámot meghaladó napi- és hetilapok szerkesztőit és szerkesztőnél magasabb beosztású dolgozóit, a többségi állami tulajdonban lévő egyetemek és főiskolák rektorait, dékánjait és főigazgatóit, tanszékvezetőit és tanszékvezetőnél magasabb beosztású tisztségviselőit, a hivatásos bírákat és az ügyészeket, az állami vagy többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervek, bankok, szakosított pénzügyintézetek és biztosítóintézetek vezetőit.

Az átvilágítás annak a vizsgálatára terjedt ki, hogy az ellenőrzött személyek teljesítettek-e szolgálatot a volt BM III/III. Csoportfőnökségnél vagy annak jogelődeinél (az 1990. február 14-én lezárt belügyminisztériumi nyilvántartás szerint), adtak-e a fenti szerveknek a hálózati feladatok vállalásáról szóló nyilatkozatot vagy jelentést, és hogy kaptak-e ilyen tevékenységért ellenszolgáltatást, illetve hogy 1956–57-ben szolgáltak-e karhatalmi alakulatban, betöltöttek-e olyan politikai vagy állami tisztséget, amelyben e szervek feladatkörébe tartozó adatokról döntéseikhez tájékoztatást kaptak, végül pedig, hogy tagjai voltak-e a nyilaskeresztes pártnak. Az átvilágítást végző bizottságok tagjait a bírák közül az Országgyűlés – a Legfelsőbb Bíróság elnökének egyetértésével, az Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottsága javaslatára – választotta határozott időre. Az „átvilágítóbírák” bizottsági munkájuk ideje alatt nem végezhettek ítélezési tevékenységet. Amennyiben a bizottság megállapította, hogy az ellenőrzött személy esetében fennáll a fenti tények valamelyike, akkor fel kellett szólítania, hogy harminc napon belül mondjon le tisztségéről, egyben figyelmeztetnie, hogy ellenkező esetben a döntést nyilvánosságra hozza.

<sup>2</sup> KÖBEL Szilvia: „Áttekintés a volt állambiztonsági szervekkel kapcsolatban a rendszerváltás után keletkezett törvényekről, törvényjavaslatokról. Az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló 190/2007. (VII. 23.) számú kormányrendelet” in *A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008* (Budapest 2008) 19–20. <https://bit.ly/3xP2llp>

Egyházi tisztséget betöltő személyek esetén az illető egyházak képviselőinek megkeresése alapján a belügyminiszternek, illetve a honvédelmi miniszternek kellett elvégeznie az átvilágítást és tájékoztatást adni – kizárólag a megkereső személynek vagy testületnek – a megállapított adatokról.

Az átvilágítás alapjául szolgálható iratanyagoknak (elsősorban a Belügyminisztérium korábbi III/III. Csoportfőnöksége iratainak) a titkosszolgálatok rendszerének átalakításáról rendelkező 3039/1990. Mt. számú minisztertanácsi határozat alapján levéltárba kellett volna kerülnie, ez azonban nem történt meg. A Belügyminisztérium Történeti Irattára 1990. májusában jött létre, majd az újonnan megalakult Antall-kormány belügyminisztere, Horváth Balázs rendelkezett az iratok zárolásáról és a betekintés engedélyhez kötéséről.<sup>3</sup> A III/III. Csoportfőnökség tevékenységét az Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának 1991. októberi jelentése (03236. számú iromány) tekintette át, kitérve a hálózati személyekre vonatkozó és a tőlük származó anyagokra (B és M dossziék). Ahogy a titkosszolgálatok újjászervezését, úgy az állambiztonsági iratok nyilvánosságának szabályozását is elhíresült visszaélések előzték meg.<sup>4</sup> Az iratok szelektív felhasználása olyan veszély, amellyel az AB határozata is számot vet, ám nem tekinti súlyos érvnek az információs szabadsággal szemben.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Amint az átvilágítás határozat is utal rá, az „átvilágítás” szabályozása a rendszerváltások és különösen az államszocialistából demokratikussá alakuló alkotmányos rendszerek jellegzetes problémája volt a 20. század végén. A lusztrációs törvények részben a közélet megtisztítását, részben a múltfeldolgozás feltételeinek megteremtését célozták. Az előbbinek elsősorban összeférhetlenségi szabályok voltak az eszközei, az utóbbinak pedig „az állambiztonsági szervek és titkosügynökök tevékenységének teljes nyilvánosságra hozása” (ABH 1994, 349.).

Az összeférhetlenségi szabályokra jó példa a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság 451/1991. számú törvénye, amely többek között a vezető állami és önkormányzati tisztségviselők, katonai és pénzügyi vezetők, bírák és ügyészek, valamint a sajtónál és a felsőoktatásban betöltött egyes állásokkal kapcsolatban határozott

<sup>3</sup> RIPP Zoltán: „A jogi szabályozás változásai” in *A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008* (Budapest 2008) 26. <https://bit.ly/3xP2llp>

<sup>4</sup> Az előbbi az ellenzéki pártok titkosszolgálati megfigyelése miatt kirobbant Dunagate-ügyhöz kapcsolódik (erről lásd RÉVÉSZ Béla: „Dunagate I.” *Beszélő* 2004/12. 46–61., „Dunagate II.” *Beszélő* 2005/1. 40–58., „Dunagate III.” *Beszélő* 2005/2. 46–61.), az utóbbi ahhoz a híreszteléshez, amely szerint a leköszönő miniszterelnök, Németh Miklós egy dossziében átadta az első szabadon választott kormányfőnek, Antall Józsefnek az utóbbi pártjának tagjaira és politikai szövetségeseire vonatkozó állambiztonsági iratokat, amelyeket Antall borítékban juttatott el az érintettek némelyikének (lásd UNGVÁRY Krisztián: *A szembenézés hiánya. Felelősségre vonás, iratnyilvánosság és átvilágítás Magyarországon, 1990–2017* (Budapest: [magánkiadás] 2017) 35.).

meg hivatalviselési feltételeket. A törvénnyel az alkotmánybíróság is foglalkozott. Többek között az ÚS 1/92. számú ítéletében általában véve megengedhetőnek tartotta a hivatalviselésnek a törvényben meghatározott feltételekhez kötését, és csupán az átvilágítás alól kivont csoportokkal, az állambiztonsági szervek „társadalmi kapcsolatainak” az összeférhetetlenségével, valamint az átvilágítást végző belügyminisztériumi bizottsággal kapcsolatban találta megalapozottnak az indítványt.<sup>5</sup>

A nyilvánosságra hozatal példájaként az 1991-es német törvényt (*Stasi-Unterlagen-Gesetz*) szokás említeni, amely az érintettek és a harmadik személyek személyes adatainak védelme mellett széleskörű hozzáférést enged az egykori Német Demokratikus Köztársaság Állambiztonsági Minisztériuma (Stasi) aktáihoz.<sup>6</sup> Ennél is nagyobb nyilvánosságot biztosít azonban a Cseh Köztársaság 140/1996. számú törvénye, ez ugyanis – a 107/2002. számú törvénnyel történt módosítását követően – valóban csupán a harmadik személyek adataihoz való hozzáférést korlátozza, az akták megtekintése önmagában nincsen a személyes érintettséghez kötve.

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz több indítvány is érkezett, az Etv. egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét, illetve jogalkotói mulasztás megállapítását kérve. Az AB elrendelte az ügyek egyesítését. A határozat az indítványokban foglalt aggályokat tizenegy pontban foglalja össze (ABH 1994, 345–349.). Ezek egy része az eljárás alá vont személyek alkotmányos jogainak a sérelméhez kapcsolódik. Eszerint az Etv. rendelkezései anélkül korlátozzák a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot, hogy ezt más alkotmányos jog érvényesülésének biztosítása szükségessé tenné, illetve a korlátozás megfelelne az arányosság követelményeinek. Az indítványozók szerint az Etv.-ben szabályozott eljárás révén nem bizonyított tényállás alapján hurcolhatnak meg személyeket a nyilvánosság előtt, így alaptalanul, méltatlanul – annak ellenére, hogy ténylegesen nem volt ügynök – sérülhet az eljárás alá vont személy emberi méltósága (Alkotmány 54. §), jó hírve (Alkotmány 59. §). Az országgyűlési képviselők tekintetében az Etv. alkotmányellenesen korlátozza a passzív választójog [Alkotmány 70. § (1) bekezdés] érvényesülését, mert lehetetlenné teszi a szavazók által megválasztott személy számára, hogy kapott megbízatását teljesítse. Ugyanakkor a 2. §-ban felsorolt más foglalkozások gyakorlását is lehetetlenné teszi azok számára, akik az Etv. hatálya alá tartoznak,

<sup>5</sup> Átfogóan a cseh (és a lengyel) lusztrációs törvényekről lásd Roman DAVID: „Lustration Laws in Action: The Motives and Evaluation of Lustration Policy in the Czech Republic and Poland (1989–2001)” *Law & Social Inquiry* 2003/2. 387–439.

<sup>6</sup> Lásd John MILLER: „Settling Accounts with a Secret Police: The German Law on the Stasi Records” *Europe-Asia Studies* 1998/2. 305–330. Magyar nyelven ld. TRÓCSÁNYI SÁRA: *Forradalom az íratárban. Az információs kárpótlás jogi aspektusai* (Budapest: Holnap 2007) áttekintését, különös figyelemmel a német megoldásra.

ezáltal a közügyek vitelében való részvételhez, a közhivatal viseléséhez [Alkotmány 70. § (4) bekezdés], illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] való alapvető jogot sérti. Alkotmányellenesen korlátozza továbbá a bírósághoz való fordulás jogát.

Az aggályok második csoportja a bizottságokra és azok eljárására összpontosít. Az indítványok szerint sérti a bírói függetlenséget [Alkotmány 50. § (3) bekezdés], hogy a bizottságok tagjai kinevezett bírák, az eljárási rend ellentmondásos volta miatt pedig sérül a jogállamiság és a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Bírákból álló testület jár el a bírósági eljárás garanciái nélkül, az Etv. a bizottság tagjainak bírói szolgálati viszonyát szünetelteti, őket a köztisztviselői törvény hatálya alá helyezi, számukra mégis a bírákéhoz hasonló jogállást, mentelmi jogot biztosít.

Ez utóbbi csoporthoz kapcsolódik egyrészt a „szakszerűtlen és pontatlan” fogalmazás miatti, a jogállamiság sérelmét illető aggály is. Ez az alkalmazandó eljárást illető bizonytalanságokra is kiterjed, így arra, hogy „a törvény által nem szabályozott körben milyen eljárási rend érvényesül, melyik eljárási törvényben szabályozott bizonyítási eszközök használhatók fel a bizottsági eljárásban, miben »dönt« a bizottság, ha lényegében nyilvántartás adatairól ad ki igazolást, mindegyik bizottság maga állapítja-e meg saját működésének szabályait (17. §), ezek a szabályok eltérhetnek-e egymástól, vagy az összes bizottság egységes szabályokat köteles alkalmazni, kire, hogyan lehet kötelező a bizottság(ok) szabálya” (ABH 1994, 347–348.). Másrészt – egyben az első csoporttal is összefüggően – az indítványozó szerint „az eljárásban nem érvényesülhet az ártatlanság vélelmének elve [Alkotmány 57. § (4) bekezdés]. Az eljárás alá vont személy álláspontjának előadása során csak hivatkozhat »ártatlanságára«, annak bizonyítása úgyszólván kizárt, hogy mit nem tett, és mi nem volt. A törvény pedig a bizottság számára nem ír elő bizonyítási kötelezettséget, nem írja elő kötelezően a nyilvántartásban szereplő adatok ellenőrzését” (ABH 1994, 348.). Ide tartoznak végül az eljáró testületek formáját (bíróság helyett bizottság) és az eljárás nyilvánosságának, valamint a megfelelő jogorvoslati lehetőségének a hiányát illető kifogások.

A kifogások harmadik csoportja alkotmányos sértő megkülönböztetések, diszkrimináció (Alkotmány 70/A. §) ellen irányul. Ezek szerint az Etv. 2. §-a „önkényesen választja ki azokat a tevékenységeket, foglalkozásokat”, amelyek az ellenőrzendő személyi kört meghatározzák. Önkényes az, hogy „a köztisztviselők csak meghatározott beosztásig, a fegyveres erők és fegyveres testületek tagjai csak meghatározott rendfokozatig, az egyetemi és főiskolai tanárok csak meghatározott körben tartoznak a törvény hatálya alá”. Nincs alkotmányos indoka annak sem, hogy „a Törvény nemcsak az államélet, hanem a gazdasági élet szereplőit is hatálya alá vonja, különbséget téve közöttük aszerint, hogy állami, többségi állami tulajdonú vagy magántulajdonú gazdasági szervezet, bank, pénzintézet vagy biztosítóintézet vezetői”. Az Etv. 2. § 22. pontja „különbséget téve vonja hatálya alá az írott sajtó munkatársait is aszerint, hogy a napi- vagy hetilap milyen



példányszámban jelenik meg, illetve az újságíró milyen beosztásban dolgozik a lapnál”. Az Etv. 4. §-a „az egyházi tisztséget betöltő személyek vonatkozásában az általánostól eltérő eljárási rendet szabályoz”. Sérti továbbá a jogegyenlőséget és a vallásszabadságot (Alkotmány 60. §), hogy az egyházi tisztséget betöltő személyek közül nem mindenkire és nem kötelezően írja elő az ellenőrzést (ABH 1994, 347.).

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

Az AB részben helyt adott az indítványokban foglaltaknak. Ennek megfelelően megállapította az Etv. 2. § 18., 23., 24. és 25. pontjai, 4. §-a és a 8. § második fordulata „a belügyminisztertől – a karhatalmi szolgálat tekintetében a belügyminisztertől és a honvédelmi minisztertől” szövegrésze alkotmányellenességét, továbbá az Etv.-nek a Belügyminisztériumban való végrehajtásáról rendelkező 13/1994. BM utasítás alkotmányellenességét. Az AB megsemmisítette az Etv. 2. és 4. §-át, valamint a 8. § második fordulatának megjelölt részét, továbbá az Utasítást (ABH 1994, 342–343.).

Az AB megállapította továbbá, hogy az átvilágító bizottságok működését illetően alkotmányos követelmény, hogy a bizottság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek megfelelően járjon el. A 17. § alkalmazásánál pedig alkotmányos követelmény, hogy a bizottság ügyrendje a bizottságon kívüli személyek számára jogokat és kötelezettségeket nem állapíthat meg (ABH 1994, 343.).

Hivatalból folytatott eljárásának eredményeképp az AB megállapította, hogy az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztásával, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez és ezek törléséhez ama személyek vonatkozásában, akikről az Etv. 1. § a)–b) pontjában megjelölt szervek és személyek adatot gyűjtöttek, vagy a jelentéseikben szerepelnek. Az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal a mulasztással, hogy nem biztosította az információs önrendelkezési jog, különösen az Etv. hatályvesztése után a törlési jog gyakorlását az ellenőrzendő személyek tekintetében. Az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el az Etv. 9. §-a tekintetében azzal, hogy valamennyi nyilvántartást felügyelő főhatóságot, köztük a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztert nem kötelezte a nyilvántartás vizsgálatához szükséges feltételek biztosítására. Az AB ezért felhívta az Országgyűlést, hogy ezek-  
kel kapcsolatos jogalkotói feladatát 1995. szeptember 30-ig teljesítse (ABH 1994, 344.).

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, közérdekű adatok (Alkotmány 61. §).**

Az AB mindjárt az indokolás elején rámutat, hogy az ügy alapjául szolgáló alkotmányos probléma két oldalról is megközelíthető: egyrészt az információs önrendelkezés, másrészt a közérdekű adatok nyilvánossága felől. „Mindkét megközelítés azonban ugyanahhoz az ügydöntő kérdéshez vezet: a közérdekű nyilvántartás mely adatai kezelhetők mégis személyes adatként; illetve mely személyes adatok minősíthetők közérdekűnek?” (ABH 1994, 352.). Ennek a kérdésnek – az önrendelkezés és a közérdek egyensúlyának – a mérlegelése alapján foglalkozik végül az indokolás a diszkrimináció kérdésével is.

Az AB megállapította, hogy az Etv. által érintett nyilvántartások titkosságának megszüntetéséből nem következik az, hogy a nyilvántartásokban szereplő adatokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, vagyis hogy az adatok automatikusan közérdekű adattá válnak. A titkosság megszűnése önmagában azt eredményezi, hogy információs önrendelkezési jogát [Alkotmány 59. § (1) bekezdés] minden érintett érvényesítheti, azaz saját személyes adatát megismerheti és azzal rendelkezhet. Egyebekben viszont az ellenőrzendő személyeknek az állami vagy a közéletben betöltött pozíciója az, ami az adataikat az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében közérdekűvé teszi: „A jogállamban közhatalmat gyakorló vagy a politikai közéletben részt vevő személyek arra vonatkozó adatai, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytattak, vagy olyan szerv tagjai voltak, amely korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, az Alkotmány 61. § szerinti közérdekű adatok.” (ABH 1994, 342.).

A tétel magyarázataként a határozat egyértelművé teszi, hogy „[a]z Alkotmánybíróság ebben a határozatában tehát a »közérdekű adat« fogalmát az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére vonatkoztatja, s nem abban az értelemben használja, ahogy azt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja meghatározza, illetve ahogy arról az Avtv. 19. § (3) bekezdése rendelkezik” (ABH 1994, 352.). Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése mellett a – határozatban másutt hivatkozott – (3) bekezdés segít a fogalom megragadásában: eszerint az adatok közérdekűsége abban áll, hogy a megismerésükhöz fűződő jog a közéleti kérdéseket illető véleményformálás alapjaként élvez alkotmányos védelmet.

Az Evt. által érintett adatok körét tekintve az AB elsőként a III/III. Csoportfőnökség nyilvántartásainak természetével foglalkozik, leszögezve, hogy „[e]zek a nyilvántartások létrejöttüket, céljukat, felhasználásukat és fennmaradásukat tekintve is ellentétesek az Alkotmánnyal. Abban a részükben, amelyben a megfigyelt szemé-

lyek adatait tartalmazzák, szemben állnak az Alkotmány 59. §-a szerint a magánlakás sérthetetlenségéhez, a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez – az információs önrendelkezéshez – való joggal” (ABH 1994, 353.). Ebből az indokolás szerint két dolog következik: egyfelől a nyilvántartások teljes nyilvánosságra hozatalának az akadálya, másfelől a megfigyelték és a jelentésekben szereplő további személyek joga ahhoz, hogy a rájuk vonatkozó adatokat megismerjék és azokkal rendelkezzenek, az utóbbiba beleértve az adatok törlését is.

Az AB tehát a személyes adatok védelmének következetesen képviselt elvéből indul ki. Tekintve, hogy az adatkezelés a megfigyelték és harmadik személyek tekintetében eleve jogellenesen történt, a korlátlan nyilvánosságra hozatal az információs önrendelkezéshez való jog további megsértését jelentené. Fontos azonban, hogy ez az érintettek esetében kiegészül a megismeréshez való joggal: „az (információs) önrendelkezéshez való jogon esett sérelem megköveteli, hogy a saját magáról gyűjtött titkosszolgálati adatokhoz ki-ki hozzáférjen, az elmúlt rendszer befolyását személyes sorsára tisztázhassa, s emberi méltóságán esett sérelmet legalább ezáltal enyhítse” (ABH 1994, 353.). Noha itt csupán az illető személyekre vonatkozó titkosszolgálati adatokról van szó, már az egyéni műfeldolgozás is szükségképpen kiterjed az adatokat gyűjtő személyek és tevékenységük azonosítására. Ez vezet át ahhoz a kérdéshez, amely voltaképpen a vizsgált jogszabály tárgya, s amely a döntés középpontjában áll: mennyiben illeti meg az adatvédelem az utóbbi csoportot, azaz az „ügynököket”.

Az érintettek beleegyezése nélkül történő nyilvánosságra hozatal kétségkívül sérti a személyes adatok védelmének alkotmányos elvét. Ennek igazolhatóságával kapcsolatban az AB ezen a ponton kimondja, hogy az adatok „közérdekű” voltának bizonyításához nem elegendő annak jogszabályban történő rögzítése, hogy megismerésükhöz „közérdek” fűződik, s a normakontroll sem szorítkozhat csupán a közérdek fennállásának vizsgálatára.<sup>7</sup> „Ügydöntő tehát annak az alapjognak vagy alkotmányos elvnek, illetve intézménynek azonosítása, amely a személyes adat nyilvánosságra hozását szükségessé teszi, továbbá annak vizsgálata, hogy az információs szabadság és az adatvédelem alapjogai kölcsönös korlátozása mindegyikük céljához viszonyítva arányos legyen” (ABH 1994, 354.).

Amint láttuk, a közérdekűség zálogát az AB a véleménynyilvánítás szabadságához, illetve a „demokratikus közvéleményhez”<sup>8</sup> fűződő kapcsolatban találja meg,

<sup>7</sup> Szemben a kisajátításnak a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban vizsgált esetével. Ott ugyanis – az Alkotmány 13. § (2) bekezdésére utalva – az AB kimondta, hogy „[a] törvénnyel érvényesített »közérdek« alkotmánybíróági vizsgálata [...] nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a »közérdek« fennállására irányul, hanem a »szükségesség–arányosság« ismérveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a »közérdekű« megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát)” (ABH 1993, 382.).

<sup>8</sup> Az információs szabadság és a demokrácia kapcsolatához lásd a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolását. Vö. KOLTAY András: „61. § A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009) különösen 2274.

tehát nem valamiféle „igazságtételi” funkciót tulajdonítana az Etv.-nek. A – szükségképpen a jelenben zajló – műftfeldolgozás mégis megjelenik szempontként az indokolásban: „Ahogy az (információs) önrendelkezéshez való jogon esett sérelem megköveteli, hogy a saját magáról gyűjtött titkosszolgálati adatokhoz ki-ki hozzáférjen, az elmúlt rendszer befolyását személyes sorsára tisztázhassa, s emberi méltóságán esett sérelmet legalább ezáltal enyhítse [lásd VI. rész]; hasonlóképpen szükséges a múlt feldolgozásához, hogy az egykori titkosszolgálatok titkossága ne maradjon fenn továbbra is” (ABH 1994, 353.).

A cél alkotmányos kontextusa vizsgálatát követően rögzíti az indokolás a jogszabályi rendelkezések elbírálása során alkalmazandó mércét. Ennek során rámutat, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és az információs önrendelkezés keretei között a jogalkotónak mérlegelési szabadsága van: e mérlegelés eredményeként születik – az Alkotmány által előre meg nem határozott – politikai döntés. Az AB által megválaszolandó kérdés tehát kettős: egyrészt, hogy a politikai döntés megmarad-e a mondott alapjogi keretek közt, másrészt pedig, hogy a döntéssel létrehozott mércét a jogszabályi rendelkezések a jogbiztonság követelményeinek megfelelően, így különösen egységesen – azaz diszkriminációmentesen – alkalmazzák-e. „Az Alkotmányból ez a politikai döntés, azaz az átvilágítandó adatok és a személyi kör pontos meghatározása, nem vezethető le, hanem egyrészt az a követelmény, hogy az adatok nem tarthatók titokban, de teljeskörűen nem hozhatók nyilvánosságra sem, másrészt, hogy – ha már a politikai döntés megtörtént – az Országgyűlés az átvilágítandó személyi kört és a közérdekű adatokat egységesen a szerint a mérce szerint határozza meg, amellyel – alkotmányos lehetőségei között – az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátait meghúzta” (ABH 1994, 357.).

Amint a rendelkező részből kitűnik, az AB mindkét kérdés szempontjából talált alkotmányellenes rendelkezéseket. Az előbbit illetően „a Törvény 2. §-ának zárt felsorolása részben túl is lépi a törvényhozó politikai mérlegelésének alkotmányos lehetőségeit”, amennyiben „például a 2. § 18., 23., 24. és 25. pontjai olyan személyi kör adatait nyilvánítják közérdekűnek, amelyek kívül esnek nemcsak a közhatalmat gyakorlókon, de a politikai közélet szereplőin is”. Az utóbbi tekintetében pedig a politikai mérlegelés körén belül sem alkalmazza következetesen „ugyanazt az elhatárolási ismérvet a közérdekű és személyes adat között”, továbbá nem következetes az Etv. abban sem, hogy „a közhatalom gyakorlóinak tekintetében hol híz határt” (ABH 1994, 357.).

A közhatalom gyakorlásának, illetve a politikai közéletnek a fogalmát az AB ismét csak a politikai közvéleményhez kapcsolja, amikor úgy fogalmaz, hogy „a korábbi politikai tevékenység azon személyekkel kapcsolatosan közérdekű adat, akiknek jelenlegi tevékenysége is befolyásolja a politikai közvéleményt, vagy azáltal, hogy közhatalmat gyakorol, politikai közszereplést vállal, vagy azáltal, hogy a közvélemény-formálás közvetítőit, médiumait működteti, s ezáltal közvetlenül képes a politikai közvélemény alakítására”, hozzátéve, hogy a véleményformálás fogalma a „feladatszerűen” ilyen tevékenységet végzőkre korlátozódik (ABH 1994, 364.).

Az AB tehát a diszkrimináció megállapításán túlmenően nem kívánt a politikai mérlegelésre tartozó kérdésben, azaz az ellenőrzendő személyek körének szűkebben vagy tágabban történő meghatározását illetően állást foglalni. „A törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölésére az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatároznia, és következetesen érvényesítenie” (ABH 1994, 358.).

Részben a diszkrimináció kérdésének a szempontjából közelítette meg az AB a bizottságok döntésének alapjául szolgáló adatok feltárhatóságának kérdését is. Ennek alapja az indítványok azon állítása volt, hogy az állambiztonsági iratok nagymértékben végbement megsemmisítése és esetleges meghamisítása miatt a bizottságok működése sem érheti el célját, viszont ártatlanok meghurcolását is lehetővé teheti. Ehhez kapcsolódik – másik oldalról – az eljárási garanciák kérdése: „a törvény akkor alkotmányos, ha a közérdekű adatok feltárását olyan eljárás előzi meg, amely szavatolja azok valóságát. Vagyis a bizottság államigazgatási eljárási jellege és a bírói út a Törvény alkotmányosságának feltétele” (ABH 1994, 358.).

Ami az adatok hozzáférhetőségét illeti, az indokolás szerint „[e]gyedül a Törvény 1. § b) pontjában szereplő hálózat nyilvántartása az, amely teljesen nem rekonstruálható”, ám a belügyminisztériumi III/III. Csoportfőnökség nyilvántartásában szereplő személyek tevékenységére vonatkozóan is maradt fenn egyéb bizonyíték, így „[h]a a vizsgálat egésze kiterjed a III/III-as anyagokon túl a BM irattára más részeire is, továbbá a többi titkosszolgálat anyagára is, a hálózati személyek teljes köréhez közelebb lehet jutni, s az együttműködés bizonyítása is többnyire lehetséges” (ABH 1994, 359–360.).

Az alkotmányos cél elérése mindezek alapján megkívánja, hogy a bizonyítékok feltárására és mérlegelésére a bizottságoknak a lehető legszélesebb körben lehetősége nyíljon. Az ezt korlátozó rendelkezéseket az AB mint alkotmányelleneseket megsemmisítette. Az ennek nyomán kialakult szöveg értelmében „a bizottság bármely iratot, bármely nyilvántartásból megvizsgálhat, illetve bekérhet”. Minthogy azonban a hozzáférés feltételeinek biztosítására vonatkozó kötelezettség az Etv. szövege alapján nem terjedt ki „valamennyi nyilvántartást felügyelő főhatóságra”, ennek tekintetében az AB mulasztásos alkotmányértéket állapított meg (ABH 1994, 360.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek információs önrendelkezési jogát és az érdekelték egyéb jogait [Alkotmány 59. § (1) bekezdés].**

A határozat második alapvető tétele szerint „[a] nem jogállami rendszerben keletkezett politikai rendőrségi nyilvántartások titkosságának fenntartása a nem közérdekűnek nyilvánított adatok tekintetében sem korlátozhatja az érintettek infor-

mációs önrendelkezési jogát és az érdekeltek egyéb jogait” (ABH 1994, 342.). Az Alkotmány 59. § szerinti információs önrendelkezési jog „tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatának feltárásáról és felhasználásáról [ABH 1990, 70.; ABH 1991, 42.; Avtv. 1. § (1) bekezdés]” (ABH 1994, 368.).

Ugyancsak alkotmányellenes mulasztást állapított meg az AB azzal kapcsolatban, hogy „[a] Törvény csakis az ellenőrzendő személyek adatainak további titkosítását tartalmazza (25. §), a megfigyeltek, az »áldozatok« jogairól nem rendelkezik”. A megfigyelteken kívül a jelentésekben szereplő más személyeknek is alkotmányos joguk van ahhoz, hogy adataikat megismerjék, és rendelkezzenek felőlük. A rendelkezés jogába beleértendő az adatok törlése is. A 22/1990. (X. 16.) AB határozatban rögzített elvet idézve az indokolás kimondja, hogy „a jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha a jogi szabályozás iránti igény annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől (ABH 1990, 83, 86.)” (ABH 1994, 369.).

A betekintés és a törlés jogának gyakorlására lehetőséget biztosító jogszabály megalkotása ezek szerint a jogalkotó kötelezettsége, hiszen annak korlátozására nincsen alkotmányos indok. A harmadik személyek jogai védelmének biztosítása ugyancsak a jogalkotási kötelezettség része, nem pedig az érintettek információs önrendelkezését kizáró ok.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. ADATVÉDELEM ÉS KÖZÉRDEKŰ ADATOK

A határozat dogmatikai alapkérdése, hogy hol húzódik a határ a személyes adatok védelmét illetően, milyen megfontolások alapján korlátozható ez az éppen a rendszerváltás idején megfogalmazódó – és az első AB gyakorlatában is komoly hangsúllyal megjelenő alapjog.<sup>9</sup> A kérdést az AB a vizsgált jogszabály történeti kontextusából kiindulva közelítette meg. Ez teszi szükségessé a jogszabály politikai funkciójának – nem igazságtétel, nem is múltfeltárás, hanem a demokratikus közélet alapjául szolgáló tájékozottság biztosítása – meghatározását. Az AB által elvégzett értelmezési művelet láthatólag maga is jogértelmezői döntés eredménye – hiszen a jogszabály egyes rendelkezéseinek múltfeltáró, illetve részben lusztrációs célja nehezen volna tagadható (az előbbit az indokolás kifejezetten szóba is hozza). Ilyenformán tehát az AB végső soron a véleménynyilvánítás szabadságához köti az adatvédelem korlátozhatóságát. Jóllehet a kortárs – és későbbi – politikai vitákban az igazságtételi és a történeti célok legalábbis egyenlő súllyal jelennek

<sup>9</sup> Átfogóan lásd KOLTAY (8. l.) 2274–2275.



meg, a határozatnak ezt a választását sem a későbbi gyakorlat, sem a jogtudomány nem kérdőjelezte meg.<sup>10</sup>

A jogalkotó alkotmányos korlátok által kiszabott politikai mozgásterének létezését az indokolás kifejezetten elismeri, jelezve, hogy az alkotmányosan igazolható cél többféle megoldással is elérhető. A jogbiztonság által meghatározott követelmény ezért csupán a csoportképzés szempontjának – vagy szempontjainak – világossága és következetes alkalmazása. A határozat végső soron ebben a kérdésben talál hiányosságokat az Etv.-ben, és állapítja meg egyes rendelkezések alkotmányellenességét. Amint a határozat utáni törvénymódosítások mutatják, a jogalkotó az ellenőrzöttek körének kiterjesztését és szűkítését egyaránt megfontolta.

Több kritika érte az AB azon lépését, amellyel eltért a közérdekű adatok Avtv.-ben foglalt meghatározásától. Aszerint ugyanis a közérdekű adat „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat” (2. § 3. pont). A pusztá közérdekre való hivatkozás – az Avtv. 3. § (3) szerinti – lehetőségét elvetve az AB tehát *contra legem* minősítette közérdekű adatoknak az érintett személyes adatokat, hogy azok megismerését az információs szabadságból levezetve alkotmányos jognak tekinthesse.<sup>11</sup>

A személyes adatok védelmének korlátozhatóságán és a korlátozások alkotmányos mércéjének rögzítésén túlmenően a határozat kifejezetten rámutat az alkotmányos korlátok és a politikai döntések mozgásterének a kapcsolatára. Az ezzel kapcsolatos többségi álláspontból következik a határozat – Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifogásolt – óvatossága a jogkövetkezményeket, valamint az iránymutatásra való hajlandósága a jogalkotói kötelezettségeket illetően.

## 5.2. INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉS: A MEGFIGYELT SZEMÉLYEK JOGAI

A titkosszolgálati jelentésekben érintett, a szolgálatok által megfigyelt személyek információs önrendelkezését biztosító rendelkezések szükségessége az AB „hozzájárulásaként” jelenik meg a határozatban. Ez a – dogmatikai szempontból újí-

<sup>10</sup> Lásd SÓLYOM (1. lj.) 471. Az információs szabadságnak a véleménynyilvánítás jogának részeként történő felfogását azonban igen, vö. KERÉKES Zsuzsa: „Törvényen innen és túl. Az információs szabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában” *Fundamentum* 1999/3. 44–45. „Az Alkotmánybíróságot legfőképpen azért érheti bírálat, mert jóváhagyta, hogy a törvényalkotók a III/III-as ügyosztály feláldozása árán befogadják a jogállamba a pártállami titkosszolgálat igencsak terhes örökségét.” MAJTÉNYI László: „Az információs jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 632. (156. lj.). Ezt erősítette meg a 23/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 213.

<sup>11</sup> Vö. KERÉKES (10. lj.) 46.; MAJTÉNYI László: „Az »első« Alkotmánybíróság és az információs szabadság (méltatás-bírálat)” in HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve* (Budapest: INDOK 2000) 321–322. Az AB megközelítése mellett ld. DRINÓCZI Tímea: „Az információs szabadság elhelyezkedése az alapjogi rendszerben, különös tekintettel a más alapjogokkal való kapcsolatára” *Infokommunikáció és Jog* 2004/3. 84., 50. lj.



tást nem jelentő – lépés egyrészt az AB adatvédelmi „programjának” folyamatosságát mutatja, másfelől példája az első AB jogfejlesztést célzó aktivizmusának. Ami a folytonosságot illeti, elég a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat indokolására utalnunk: „Az Alkotmánybíróság – a 20/1990. AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva – a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról” (ABH 1991. 41–42.).<sup>12</sup>

Aktivizmusról annyiban beszélhetünk a mulasztásos alkotmányértés hivatalból történő megállapítása esetén, amennyiben az AB irányt is mutat az alkotmánnyal összhangban álló törvényi szabályozás megalkotása számára.<sup>13</sup> Ez az átvilágítás határozatban is megtörténik, az AB ugyanis leszögezi: „A III/III-as jelentésekben szereplő adatok titkosítását [...] nem indokolhatja sem az Avtv.-ben, sem az Európai Emberi Jogi Egyezményben felsorolt egyetlen olyan ok sem, amely alapján közhatalmi szerv kezelésében lévő adatot az érintett elől el lehet titkolni, vagy a betekintést, az adat kiadását, az adattovábbítások feltárását meg lehetne tagadni. Az érintettnek továbbá alkotmányos joga van adatai törlésére is, hiszen az adatkezelés célja megszűnt, s az adatkezelés jogellenessé vált. [...] Ennek során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kifejtettek szerint az ellenőrzendő személyek tekintetében sincs alkotmányos indoka annak, hogy az adataikba való betekintési és a Törvény hatályvesztése után különösen törlési jogukat a Törvény 25. §-a korlátozza” (ABH 1994, 369.).

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

1996-ban további indítvány kifogásolta az Etv. 5. § (5) bekezdés utolsó mondatát, amely szerint az ellenőrzést végző „bizottság tagjaival kapcsolatos munkáltatói jogokat az Országgyűlés elnöke gyakorolja”. Ezt az aggályt azonban a 18/1997. (III. 19.) AB határozat megalapozatlannak találta.

A határozat nyomán sor került az Etv. módosítására (1996. évi LXVII. tv.), amely elsősorban az ellenőrzendő személyek köret és az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltételeit határozta meg. Az utóbbi körében hozta létre a törvény a Történeti Hivatalt (TH). A módosítással szemben is érkeztek indítványok az AB-hoz, amelyekkel a 23/1999. (VI. 30.) AB határozatban foglalkozott. Az indítványok különösen az ellenőrzendő személyek körének szűkítését (így a bírák, ügyészek,

<sup>12</sup> Hosszabb távú történeti áttekintésként ld. JÓRI András: „Adatvédelem: az alapjogvédelmi tesztől az érdekmérlegelésig” *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1. 16–21.

<sup>13</sup> Ld. SAJÓ András: „A »láthatatlan alkotmány« apróbetűi. A magyar Alkotmánybíróság első ezerkét-száz napja” *Állam- és Jogtudomány* 1993/1–2. 80. Ezzel szemben lásd TILK Péter: *A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés* (Pécs 2008) 130.

nagykövetek és tábornokok kivételét), valamint az „ellenőrzendő állambiztonsági tevékenységnek a BM III/III. Csoportfőnökségen túl más csoportfőnökségekre való kiterjesztésének elmaradását” kifogásolták. A határozat csupán részben adott helyt az indítványoknak, megsemmisítve a TH munkatársainak ellenőrzésére vonatkozó rendelkezést [Etv. 2. § (4) bekezdés második mondat], valamint azon személyes adatok kutatására vonatkozó korlátozást, „amelyek a volt állambiztonsági szervek és elődeik »szigorúan titkos« állományú tisztjeinek, illetve hálózati személyeinek nevét, természetes személyazonosító adatait tartalmazzák” [Etv. 25/G. § (4) bekezdés c) pont].

Újabb – ezúttal az ellenőrzendő személyek körét némileg kiterjesztő – törvénymódosítást (2000. évi XCIII. tv.) követően az AB ismét foglalkozott az Etv. rendelkezéseinek alkotmányosságával. Ennek eredményeképpen a 31/2003. (VI. 4.) AB határozat – az átvilágítás határozatban kifejtettekre hivatkozva – megállapította, hogy alkotmányellenes az Etv. 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjaiban szereplő utalás a közvetett véleményformálásra, ezért az érintett szövegrészeket megsemmisítette.

Ezek az AB határozatok egyöntetűen alapdöntésnek tekintik az átvilágítás határozatot, a benne kifejtetteket a normakontroll alapjaként fogadják el és alkalmazzák. A határozattal szemben a szakirodalomban elsősorban a közérdekű adatok meghatározását illetően fogalmazódott meg – az előbbieken is említett – kritika.<sup>14</sup>

## 7. IRODALOM

*Alkotmányos elvek és esetek. Kézikönyv* (Budapest: COLPI 1996) 186–196.

HALMAI Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról* (Budapest: Soros Alapítvány 2003).

KEREKES Zsuzsa: „Törvényen innen és túl. Az információszabadság az Alkotmánybíróság első tíz évének gyakorlatában” *Fundamentum* 1999/3. 42–50.

KOLTAY András: „61. § A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009).

KRITZ, Neil J. (ed.): *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes I–III.* (Washington, DC: United States Institute of Peace 1995).

MAJTÉNYI László: „Az »első« Alkotmánybíróság és az információs szabadságok (méltatás-bírálat)” in HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve* (Budapest: INDOK 2000).

<sup>14</sup> Lásd MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága* (Budapest: Complex 2006) 174–175.

KECSŐ GÁBOR\*

## 43/1995. (VI. 30.) AB HATÁROZAT – BOKROS-CSOMAG

**A jogbiztonság a szerzett jogok védelme érdekében megköveteli, hogy az anyasági és a gyermektámogatási rendszer keretei között a viszonylag rövid és meghatározott idejű támogatásokat ne a hatályos jogszabályokban meghatározottaknál kedvezőtlenebb feltételekkel és időtartamra biztosítsák.**

A Bokros-csomag alkotmányossági felülvizsgálata alkalmat adott az alkotmánybírói gyakorlat továbbfejlesztésére, és az alkotmánybírák egységes frontba tömörülve nem is késlekedtek élni a lehetőséggel.<sup>1</sup> A Bokros-csomagról szóló határozatban az AB azt mondta ki, hogy a szociális ellátások megszorításával szemben a jogállamiság részét képező jogbiztonságból fakadó követelmény egyrészt a szerzett jogok védelme, másrészt a kellő felkészülési idő biztosítása, amelyek esetében az alkotmányos védelem szintje alapvetően attól függ, hogy az ellátásokat milyen időtartamra (rövid vagy hosszú, határozott vagy határozatlan) garantálja a módosítással érintett szabályozás, és hogy azok fedezetét milyen technikával (biztosítási vagy szolidaritási elven) finanszírozza. A határozat azért érdemel különös figyelmet, mert ez képezte a Bokros-csomagot felülvizsgáló alkotmánybírói döntések alaphatározatát; új korszakot nyitott a szociális jogok alkotmányjogi megközelítésében; és az alkotmány védelmét kiélezett politikai helyzetben,<sup>2</sup> gazdasági válság idején sem tagadta meg.

\* Adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; főtanácsadó, Alkotmánybíró.

<sup>1</sup> A Bokros-csomagba tartozó jogszabályoknak és állami irányítás egyéb jogi eszközeinek alkotmányossági felülvizsgálatát elvégző határozatok között párhuzamos indokolás is alig található. Ez nem jelenti azt, hogy jogi vitáktól mentes kérdésszóról lenne szó. 1995-ben nemcsak alkotmányjogi, hanem politikai szinten is téma volt a Bokros-csomag egyes részeinek megsemmisítése. A Horn-kormány részéről például azt a nyilatkozatot adták ki, hogy az „Alkotmánybírói döntései szűkítik a kormányzati gazdaságpolitika mozgásterét [...] rontják az ország gazdasági pénzügyi stabilizációja megvalósításának feltételeit”. Idézi: TÓTH László: „Erőterek. Értelmezhető-e a magyar politika a többségi-konszenzusos modell segítségével?” *Kommentár* 2012/4. 66.

<sup>2</sup> Sólyom László egy interjúban ezt nyilatkozta: „A kormány nyíltan megmondta, hogy nem érdekli az alkotmány [...] Mintha a Kádár-rendszer támadt volna föl, nemcsak az alkotmány kezelésében, de az Alkotmánybírói bíróságban is. Képesek voltak nyakunkra küldeni a Világbankot, alig tudtam lerázni

## 1. ELŐZMÉNYEK

A Bokros-csomagról szóló határozat elemzése előtt röviden felidézzük azt, hogy milyen gazdasági állapot uralkodott a rendszerváltást szorosan követő időszakban Magyarországon.<sup>3</sup> 1990-től kezdődően a reál GDP és az egy főre eső reáljövedelem visszaesése, a folyó fizetési mérleg kedvezőtlen alakulása, az elszálló infláció, a forint leértékelődése, a munkanélküliségi ráta növekedése, a költségvetési hiány és adósság GDP-hez viszonyított arányának drasztikus emelkedése több volt annál, mint a piacgazdaságba való átmenet kontrollált mellékhatása.<sup>4</sup> 1995 tavaszára a magyar gazdaság és költségvetés válságos állapotba került, amit a kétharmados többséggel rendelkező MSZP–SZDSZ kormánykoalíciónak pótköltségvetéssel<sup>5</sup> sem sikerült megelőznie. Tulajdonképpen az ország csődje fenyegetett.<sup>6</sup>

1995. március 12-én ebben a gazdasági környezetben jelentették be azoknak a megszorító, gazdaságélénkítő vagy stabilizációs intézkedéseknek<sup>7</sup> a tervét, amely – a kidolgozásáért felelős pénzügyminiszter, Bokros Lajos után – Bokros-csomag néven vonult be a magyar gazdaságtörténetbe. Keresve sem találhatnánk hazánkban ennél megosztóbb közgazdaságtani témát. Azok, akik szociálisan érzékenyek, egyértelműen a társadalom sanyargatásával azonosítják a csomagot és ennek megfelelően káros megszorító intézkedések gyűjteményének tartják azt.<sup>8</sup> Mások elfogadásának erős determináltságát és kedvező gazdasági hatásait hangsúlyozva gazdaságélénkítő csomagnak nevezik.<sup>9</sup> Talán a stabilizációs program tekinthető

őket.” „Hagyni kell történni a sorsot. Súlyom Lászlóval beszélget Bódy Zsombor és Cieger András” in SÓLYOM László: *Documenta. Közélet.* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 493.

<sup>3</sup> Ennek az időszaknak a bemutatását lásd LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig* (Budapest: L'Harmattan 2019) 123–164.

<sup>4</sup> A statisztikai adatokat lásd a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) honlapján: <https://bit.ly/2Nd8w1n>, <https://bit.ly/3bGHN6T>, <https://bit.ly/3cqOTLN>, valamint az alábbi kiadványban: KSH: *Magyarország 1989–2009. A változások tükrében* (Budapest: KSH 2010) 11., 12., 16., 30., 37.

<sup>5</sup> A Magyar Köztársaság 1994. évi pótköltségvetéséről szóló 1994. évi LXV. törvény.

<sup>6</sup> Többféle módon határozható meg egy állam fizetéseképtelenségének fogalma. Pragmatikusan azt tekintik ilyen helyzetnek, amikor az állam nem képes határidőben teljesíteni az adósságszolgálatot, azaz az államadósság kamatait és lejárt tőkerészét nem tudja meg-, illetve visszafizetni. Lásd DANIEL COHEN – SEBASTIEN VILLEMOT: „Self-fulfilling and Self-enforcing Debt Crises” in ROBERT W. KOLB (ed.): *Sovereign Debt* (New Jersey: Wiley Hoboken 2011) 319–324. A Bokros-csomag kialakításába bevont politikusok és szakemberek visszaemlékezései alapján a magyar állam szinte fizetéseképtelenné vált 1994 őszére. Draskovics Tibor előadása az Áldás vagy átok? című konferencián 2015. március 12-én.

<sup>7</sup> A fenti sorrendet követve: *austerity measures, stimulus or recovery package, stabilization programme*. Az elnevezések mögött meghúzódó tartalmat az újabb irodalomban lásd például: JAMES MIDGLEY: „Austerity Versus Stimulus: Theoretical Perspectives and Policy Implications” *The Journal of Sociology & Social Welfare* 2014/2. 11–29.

<sup>8</sup> Középpontba azt helyezik, hogy a magyar emberek életszínvonalát radikális gyorsasággal rontotta le. Lásd különösen: KÖVES András: „Fordulópont a magyar gazdaságpolitikában?” *Társadalmi Szemle* 1995/8–9. 37–43. A megszorító csomagok általános kritikája: MATOLCSY György: *Éllovasból sereghajtó. Az elveszett évek krónikája* (Budapest: Éghajlat 2008) 33–108.

<sup>9</sup> Lásd különösen: BOKROS Lajos: „Pénzügyi stabilizáció recesszió nélkül” *Európai Fórum* 1997/2. 16–31.; OBLATH Gábor: „Ezentúl minden másképpen volt? – Gondolatok a GDP-adatok legutóbbi revízióiról” *Statisztikai Szemle* 2012/6. 561.

semleges kifejezésnek.<sup>10</sup> Ebben az olvasatban a lényeg az, hogy a csomag ténszerűen javított a magyar gazdaság és államháztartás mutatóin, hiszen sokkal jobban kezdtek alakulni a számok, mint amilyenek előtte voltak. Gazdasági növekedésben zajlott le a stabilizáció 2000-ig.<sup>11</sup>

A Bokros-csomag jogi szempontból a legszűkebb értelemben véve azokat a jogi rendelkezéseket foglalja magában, amelyeket a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvénnyel (Gst.) fogadott el az Országgyűlés 1995. május 30-án. Tágabban értelmezve ide tartoznak azok az alsóbb szintű rendelkezések is, amelyek a Gst. jogi végrehajtását szolgálták.<sup>12</sup> Tovább bővítve a fogalom körét különösen azokra a később megalkotott jogszabályokra kell utalni, amelyek célja a stabilizációs program évközi költségvetési leképezése,<sup>13</sup> az Alkotmánnyal való összehangolása<sup>14</sup> vagy éppen év végén történő teljesebbé tétele volt.<sup>15</sup>

A Gst.-vel szemben számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyeket a testület több mint egy tucat határozatban bírált el 1995-ben,<sup>16</sup> jöllehet még 2000-ben is hozott kapcsolódó (eljárást megszüntető) végzést.<sup>17</sup> Az 1995-ös döntések közé tartozik a Bokros-csomag határozat is, aminek elemzése nem szigetelhető el teljes mértékben a többitől. Mégis rögzíteni szükséges, hogy nem a Bokros-csomagot felülbíró alkotmánybíróági határozatok elemzése következik, hanem azok közül az egyiket veszem górcső alá.

A támadott törvény második és harmadik része a szociális ellátórendszerekkel kapcsolatos törvénymódosításokat tartalmazta. Utóbbi a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosítása címet viselte. Az érintett családvédelmi ellátások, amelyekkel kapcsolatban az AB a Bokros-csomagról szóló határozat-

<sup>10</sup> A Bokros-csomagba tartozó jogszabályok indokolása jellemzően ezt a kifejezést használta.

<sup>11</sup> Lásd Kovács Árpád: *Vázlatos betekintés a közpénzügyi döntéshozatalba* (Budapest: OFI 2014) 158–161.

<sup>12</sup> Lásd különösen: a gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről szóló 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozatot, amit a 31/1995. (V. 25.) AB határozat vizsgál felül, továbbá a gazdasági stabilizációs program végrehajtásával kapcsolatos közalkalmazotti és honvédségi létszámleépítéséről, valamint a központi költségvetési szervek létszámleépítésének pénzügyi rendezéséről szóló 2143/1995. (V. 19.) Korm. határozatot, amit a 40/1995. (VI. 15.) AB határozat vizsgál felül.

<sup>13</sup> A Magyar Köztársaság 1995. évi pótköltségvetéséről szóló 1995. évi LXXII. törvény.

<sup>14</sup> A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény módosításáról, valamint a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény egyes rendelkezéseinek hatályba léptetéséről szóló 1995. évi CXXII. törvényt azért alkotta meg az Országgyűlés, hogy a családi pótlékra vonatkozó új szabályozás megfeleljen az Alkotmánybíróság 1995-ös határozataiban – többek között a Bokros-csomag határozatban – rögzített alkotmányos követelményeknek.

<sup>15</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény, ami többek között azért jelentős, mert felállította a kincstári rendszert Magyarországon.

<sup>16</sup> Lásd különösen: 42/1995. (VI. 30.) AB határozat; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat; 46/1995. (VI. 30.) AB határozat; 52/1995. (IX. 15.) AB határozat; 53/1995. (IX. 15.) AB határozat; 54/1995. (IX. 15.) AB határozat; 55/1995. (IX. 15.) AB határozat; 56/1995. (IX. 15.) AB határozat; 57/1995. (IX. 15.) AB határozat.

<sup>17</sup> 185/B/1996. AB végzés.

ban megállapításokat tett, a következők voltak: várandóssági pótlék, családi pótlék, terhességi-gyermekágyi segély (t-gyás), gyermekgondozási díj (gyed), gyermekgondozási segély (gyes) és gyermeknevelési támogatás (gyet).<sup>18</sup>

A Gst. által hozott változások a következőképpen foglalhatók össze. A Gst.-t megelőző rezsimben megállapított családvédelmi ellátások kifizetése a társadalombiztosításra vonatkozó folyósítási rendszerben – a gyet kivételével – automatikusan történt. A törvényalkotó ezt a rendszert változtatta meg úgy, hogy – kevés kivételtől eltekintve – rászorultsági alapú, úgynevezett segélyezési rendszert hozott létre, és ezzel egyidejűleg a gyed-et és a várandóssági pótlékot megszüntette. A szülést megelőző hat hónapra alanyi jogon járó várandóssági pótlék helyébe a szülést követő egyszeri anyasági támogatás lépett. A gyed-et pedig az új rendszerű gyes váltotta fel. Rászorultsági alapúvá vált a családi pótlék, a gyes és a gyet is. A korábbi rendszer feltételei szerint már jogosulttá váltak részére a szolgáltatások – ha az új feltételek szerinti változatot a megadott határidőn belül nem kérték vagy a feltételek megváltozása miatt már nem kérhették – 1995. december 31-ig voltak folyósíthatók. A rászorultságot a kérelmezőnek kellett bizonyítania, illetőleg az egy főre jutó jövedelmét a személyi jövedelemadó bevalláshoz használt elvek (és nyomtatvány) szerint kiszámítania. Az ellátásokat legfeljebb egy évre állapították meg. A rászorultságot évente, az ellátási időszakon belüli változást pedig nyomban a kérelmezőnek kellett igazolnia. E feltétel hiányában az ellátás megszűnt.

## 2. INDÍTVÁNY

Több indítványozó a szerzett jogok, a jogállamiság és ezen belül is a jogbiztonság sérelmét látta abban, hogy a Gst. a családok megélhetésében addig jelentős szerepet játszott ellátások feltételeit szinte egyik napról a másikra szüntette vagy változtatta volna meg. Ennek hatására a gyermeket nevelő családok egy része kiesett volna a rendszerből. Az új rendszer szerinti szolgáltatások pedig csak legfeljebb egy évre előre lettek volna tervezhetők. Az ilyen jelentős változásokat tartalmazó, 1995. június 15-én kihirdetett törvénynek 1995. július 1-jével történő hatályba léptetése, a végrehajtásról szóló rendelkezések késedelmes, 1995. június 17-én való kihirdetése mellett az indítványozók szerint az Alkotmány 2. §-ában<sup>19</sup> megfogalmazott jogállamiságot sértette.

Ezekon felül az indítványozók azt is állították, hogy a Gst. sérti az Alkotmány 66–67. §-aiban a családok, a gyermekek és az anyák számára garantált jogokat,

<sup>18</sup> Ezek korabeli tartalma az alábbiak szerint összegezhető. Az anya a terhesség negyedik hónapjától a várandóssági pótlékot, a szüléstől a családi pótlékot, a szülési szabadság idejére a t-gyást, ennek lejártától a gyermek kétéves koráig a gyed-et; az a nő, aki gyed-et kapott vagy gyedre egyébként jogosult volt, a gyermeke hároméves koráig a gyes-t igényelhetette; míg a 3 és több gyermeket nevelőnek – a feltételek fennállta esetén – a legkisebb gyermek 3 éves korától 8 éves koráig a gyet-et nyújtotta az állam.

<sup>19</sup> Alkotmány 2. § (1) „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”



valamint a szociális biztonságról szóló 70/E. §-át.<sup>20</sup> Hangsúlyozandó azonban, hogy az AB a Bokros-csomag határozatban kizárólag a Gst. azon szakaszait vizsgálta felül, amelyek hatályba lépésről, illetve hatályon kívül helyezéssel rendelkeztek.<sup>21</sup> A „tartalmi” felülvizsgálatot későbbre hagyta.

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

A Bokros-csomag határozat rendelkező részének első pontja három mondatból épül fel. Ezek közül az első a jogbiztonság tartalmát bontja ki a szociális ellátórendszer szempontjából egy követelmény megfogalmazásával. A második mondat a szerzett jogok védelmére alapítva egy másik követelményt rögzít a viszonylag rövid és meghatározott támogatások (várandóssági pótlék, t-gyás, gyed, gyed, gyet) tekintetében. A harmadik mondat a kellő felkészülési idő biztosítása érdekében fogalmaz meg egy újabb követelményt az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási formákra, tulajdonképpen a családi pótlékra.

A rendelkező rész második pontja a hatályba léptető, illetve hatályon kívül helyező rendelkezések megsemmisítéséről, a hatályba nem lépő rendelkezések felsorolásáról, valamint a fentebb már említett külön határozatok meghozatalára való utalásról szól. Ezek valójában a technikai leképezését jelentik a Bokros-csomag határozat rendelkező részében megfogalmazott hivatalos elvi tételeknek, amelyek esszenciája a rendelkező rész első pontjában, részletes kifejtésük pedig az indokolásban található.

#### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja különös jelentőségű a szociális rendszerek stabilitása szempontjából [Alkotmány 2. § (1) bekezdés; 70/E. § (1) bekezdés].**

<sup>20</sup> Alkotmány 66. § (2) A Magyar Köztársaságban az anyáknak a gyermek születése előtt és után külön rendelkezések szerint támogatást és védelmet kell nyújtani. 67. § (1) „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.” 70/E. § (1) „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.” (2) „A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

<sup>21</sup> Ezek a következők voltak: Gst. 68. §, valamint ezzel szoros összefüggésben a 79.§, 92–93. § és 159. §. Az AB a Bokros-csomag határozat rendelkező részében kimondta, hogy a további indítványokról, illetve indítványi elemekről külön határozatot hoz. A Gst. többi rendelkezésével kapcsolatos döntést lásd a 17. lábjegyzetben.



Az első elvi tétel levezetését az AB azzal kezdte, hogy röviden emlékeztetett arra, hogy a jogalkotót széleskörű jogosítványok illetik meg a szociális ellátások gazdasági viszonyokhoz igazított reformja során, hiszen az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, hogy milyen eszközöket kell alkalmaznia a szociálpolitikai célok eléréséhez. Az állam az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. „A szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne.”<sup>22</sup>

Ezután tért rá az AB azokra az elemekre, amelyekkel összhangban kell állnia a szociális ellátások módosításának. Ezek közül hármat nevezett meg a testület: 1) a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, 2) a jogbiztonság elvét és 3) a tulajdonhoz való jogot. Az állampolgári jogn járó ellátások rászorultsági alapú ellátásokra csak ezek sérelme nélkül alakíthatók át – mondta ki egyhangúan az AB. Utóbbi kettő pont jelentését bontotta ki a Bokros-csomag határozat, jöllehet már most szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a rendelkező részt elsősorban a jogbiztonság tartalmára épült. A tulajdonhoz való jog azokban a határozatokban kapott jelentősebb szerepet, amelyekben a kötelező járulékfizetésen nyugvó ellátások átalakítását vizsgálta felül a testület.<sup>23</sup>

Az AB azt a következtetést vonta le a módosítások áttekintéséből, hogy a Gst. nyomán a szociális rendszerben bekövetkezett változások igen jelentősek voltak, mert egy évtizedek óta fennállt, a családok által megszokott, ismert és kiszámítható ellátási struktúrát váltottak fel, és a módosítások e korábbi rendszer szerint már elismert, megszerzett jogosítványokat is érintettek, amelyek a családok és a gyermekek megélhetésére hatottak ki.

Mivel a Gst. jelentős módosításokat hozott, a jogalkotót megillető, változtatásokra vonatkozó jogosítványok „csak a jogállamiság igen szoros korlátai között gyakorolhatók alkotmányosan” (ABH 1995, 188, 192.). Az AB már korábban rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált „jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása”.<sup>24</sup> A szerzett jogok védelme a jogállamban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 519, 520.

<sup>23</sup> Az alkotmányos tulajdonvédelem alkalmazása körében lásd különösen az ágyszámok csökkentését elbíráló 54/1996. (XI. 30.) AB határozatot, valamint a táppénz átalakításának tartalmi szabályairól szóló 56/1995. (IX. 15.) AB határozatot. Megjegyzendő, hogy a 44/1995. (VI. 30.) AB határozat a táppénzre vonatkozó módosítások hatályba lépését a jogbiztonság védelme miatt – kvázi azonnali intézkedésként – akadályozta meg.

<sup>24</sup> Lásd például: 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.

<sup>25</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.

A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e „vagyonelvonás” fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el.

Az AB szerint az Alkotmány 70/E. § céljai egyaránt megvalósíthatók kötelező vagy önkéntes biztosítással. A két rendszer azonban eltérő kötelezettségekkel jár az állam számára is. A törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést – amely a közteherviseléstől (Alkotmány 70/I. §) lényegét tekintve eltér, mert személyes és előre meghatározott igény származik belőle – csakis egy nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja. A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. A fedezet társadalmassításával az állam egy tipikus tulajdonosi magatartást kollektivizál. A kötelező biztosítási rendszerben, e rendszerhez kötődve kialakult szociális ellátások védelme ezért különösen indokolt.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogbiztonság a szerzett jogok védelme érdekében megköveteli, hogy az anyasági és a gyermektámogatási rendszer keretei között a viszonylag rövid és meghatározott idejű támogatásokat ne a hatályos jogszabályokban meghatározottaknál kedvezőtlenebb feltételekkel és időtartamra biztosítsák [Alkotmány 2. cikk (1) bekezdés].**

A rendelkező rész 1. pontjának második mondatát azzal támasztotta alá az AB, hogy a várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyílásához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő. Ez összefügg a hosszú idejű, folyamatos jogviszonyokban rejlő kockázatviseléssel is. A kedvezményezettnek különös súllyal kell figyelembe vennie a társadalombiztosítás történetileg kialakult helyzetét és működését a tekintetben, hogy nem tőkésített vagy más módon értékálló vagyontól gazdálkodik, hanem az aktív generációk pillanatnyi befizetéseit éli fel (akik éppen csak reménykedhetnek a jövőben). Vagyis ez a finanszírozás még kockázatosabbá teszi a rendszert. Minél távolabb esik a szolgáltatás ideje, annál beláthatatlanabb, mire lesz képes akkor a társadalombiztosítás. Ezért a szerzett jogok védelme szempontjából nem lehet közömbös az ígért szolgáltatás időtartama. A rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatások, mint a várandóssági pótlék, a t-gyás, a gyes, a gyed és a gyet, nem csak a tárgyak, hanem a rövid, belátható bizalmi idő miatt is fokozott védelmet élveznek. Éppen ezért idő előtti megszüntetésük a jogbiztonságot jelentő szerzett jogokat sérti meg, ezért alkotmányellenes.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra szóló támogatási forma esetében – különösen, ha abban nincs biztosítási elem – a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását megváltoztatni akként, hogy a változtatás azokra is kihasson, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ilyenkor azonban a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelmény az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz [Alkotmány 2. cikk (1) bekezdés].**

A rendelkező rész 1. pontjának harmadik mondatát azzal indokolta az AB, hogy más a módja és a mértéke a védelemnek az egy generációs időre szóló családi pótlék esetében, ahol a hosszú teljesítési időre figyelemmel a gazdasági helyzet változása már megalapozottabb indoka lehet az állam részéről tervezett időközbeni változtatásnak. A várományok védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása. A járulék fejében járó szolgáltatás megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az alapjogi sérelem ismérvei szerint bírálható el. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálható el. A tulajdonvédelem a társadalombiztosítás terén sem veszíti el kapcsolatát a saját vagyonnal, vagy értékteremtő munkával. Ezért különböztetjük meg a saját járulékkal megfizetett, „biztosítási” szolgáltatások teljesebb védelmét a segélyezési típusú juttatások csekélyebb védelmétől. A tulajdonvédelem addig terjedhet, amíg a szolgáltatás ugyanazt a funkciót látja el, amire a dologi vagyon is szolgálna, amiből az is következik, hogy ez a tulajdonsága nem szüntethető meg. Ugyanakkor a pontos megfelelést a saját befizetés és a szolgáltatás között a társadalombiztosítás működési módja (nem tőkésített vagyon) és a beleépített szolidaritási elem, valamint a hosszú távon a járulékfizető által is hordozott kockázat kizárja.

Azokban az esetekben azonban, amelyekben a biztosítási elem nem játszik szerepet nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát, amihez hozzátartozik a felkészülési idő biztosítása. A családi pótlék esetében nem a korábbi rendszer megváltoztatása jelenti az alkotmányossági problémát, hanem az, hogy a már megszerzett jogosítványokat minden átmenet nélkül váltja fel egy más alapú rendszerrel. Az állam a Gst.-ben megjelenő, az ország hátrányos gazdasági helyzetét figyelembe vevő döntései nyomán e rendszerbe oly módon avatkozott bele, hogy a beavatkozások hatásai nem voltak ismertek, és nem adott lehetőséget arra sem, hogy a család felkészülhessen a családi pótlék megváltozott rendszerére. A Gst. rendelkezéseinek kialakításánál figyelmen kívül hagyta a jogalkotó azt, hogy a család megélhetésére vonatkozó hosszú távú döntéseiben jelentős szerepet játszott a részére már folyósítás

alatt lévő rendszeres ellátás. Bár a családi pótlék önmagában soha nem fedezte a gyermeket nevelő családok anyagi kötelezettségeit, de kiszámíthatósága folytán viszonylagos stabilitást biztosított az ellátásukban. A Gst. tehát nem adott lehetőséget felkészülni az új helyzetre. Mivel a családi pótlékre vonatkozóan már megszerzett jogok megvonását, illetve átalakítását a Gst. szinte azonnali hatállyal rendelte el bevezetni, alkotmányellenes helyzetet teremtett.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A JOGBIZTONSÁG KÜLÖNÖS JELENTŐSÉGŰ A SZOCIÁLIS RENDSZEREK STABILITÁSA SZEMPONTJÁBÓL

Szimbolikus, ahogyan a Bokros-csomag határozat kezdődik. Az első elvi tétel nem úgy működik, mint egy klasszikus alkotmányos követelmény, hanem úgy, mint egy absztrakt alkotmányértelmezés. Nem fűződik meghatározott jogszabályi rendelkezés(ek) alkalmazásához; nem is arról szól, hogy a meg nem semmisített szabály lehetséges szakjogi értelmezései közül melyik áll összhangban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Valójában a jogalkotó számára ad elvi iránymutatást a megsemmisített rendelkezések pótlására alkotandó új szabályozáshoz.<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy az előbb hivatkozott metamorfózison a másik kettő alkotmányos követelmény is átesett. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom úgy fogalmaz, hogy a Bokros-csomag határozatban az AB vegyítette a német mintára kidolgozott ún. hivatalos elvi tételeket és az alkotmányos követelményt.<sup>27</sup>

A Bokros-csomag határozat a témába tartozó döntések alaphatározata.<sup>28</sup> Ebben fektette le az AB azokat a teszteket, amelyek alapján megítélte a szociális ellátásokba való jogalkotói beavatkozás alkotmányosságát. A Bokros-csomag határozat érdeme nem az, hogy először mondta volna ki a szerzett jogok védelmét, a kellő felkészülési idő követelményét, vagy éppen azt, hogy a biztosítási elven finanszírozott társadalombiztosítási ellátások alapjogi védelem alatt állnak. Ezeket az elveket ugyanis már korábban lefektette a testület.

A Bokros-csomag határozat elsősorban azért jelentős, mert a szociális ellátások korlátozását új módszertani alapokra helyezte.<sup>29</sup> Az AB ugyanis nem a szociális

<sup>26</sup> Sólyom László az alkotmányos követelmények metamorfózisaként írja le az itt jelzetteket. Valójában elvi tételt bont ki a funkcióváltozáson átesett alkotmányos követelmény, ami „a jövődő jogszabály tartalmának elvi előírása”. SÓLYOM László: „Az »alkotmányos követelmények« metamorfózisa” in SÓLYOM László: *Documenta. Alkotmányjog* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 559.

<sup>27</sup> Az elvi tételekhez és annak az alkotmányos követelményhez való viszonyához lásd ZAKARIÁS Kinga: „Az elvi tételek kiemeléseinek kérdése az alkotmánybírói gyakorlatban” *Pázmány Law Working Papers* 2019/10. 4–5.

<sup>28</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 670.

<sup>29</sup> Lásd SÓLYOM (28. l.) 668.; BALOGH Zsolt: „Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén” *Jogtudományi Közlöny* 2005/9. 369–370.

biztonsághoz való jog (Alkotmány 70/E. §) értelmezésével oldotta meg a családvédelmi ellátások alkotmányjogi védelmét, hanem úgy, hogy a jogbiztonság tartalmi kellékeit rájuk vetítette. Ezzel megnyitotta a szociális jogok védelmének második korszakát, ami elszakadt az elsőtől, amelyben a szociális jogok államcélként való felfogása uralkodott.<sup>30</sup> A Bokros-csomag határozat jó példája annak, hogy a jogállam bizonyos értelemben szociális állam. „A szociális állam is a jogbiztonság követelményei szerint működik [...] a szociális állam jelentése nem egyszerűen a jogbiztonsággal, hanem bizonyos szintű szociális biztonsággal azonos.”<sup>31</sup> Az elemzett határozat közvetlenül a jogbiztonságot, közvetetten azonban a családvédelmi ellátások szintjét védte, hiszen megsemmisítette a csökkentésről rendelkező szabályokat hatályba léptető normákat.

A Bokros-csomag határozat jelentőségét másodsorban az is szolgáltatja, hogy a szociális ellátások korlátozhatóságának elvi tételeihez egyhangú többséget ért el a két előadó alkotmánybíró.<sup>32</sup> Ezzel az ún. „egységhatározattal”<sup>33</sup> az AB egyértelműen jelezte a jogalkotó számára, hogy kétség sem fér hozzá: a családvédelmi ellátások szinte azonnali hatállyal történő jelentős megszorítása válságos gazdasági és költségvetési helyzetben is alkotmányellenes. Ehhez olyan indokolásra volt szükség, ami nem azokra az elemekre épített, amelyek körében a testület megosztott volt. Nem véletlen tehát, hogy a szociális biztonsághoz való jog tartalmáról keveset tudunk meg a Bokros-csomag határozatból. Mint ahogy az is sokatmondó, hogy Sólyom László szerint „valóban szerencse, hogy a Bokros-csomagban nyugdíj nem szerepelt”.<sup>34</sup>

#### 4.2. A JOGBIZTONSÁG ÉRVÉNYESÜLÉSE A RÖVID ÉS MEGHATÁROZOTT IDŐRE NYÚJTOTT TÁMOGATÁSOK, VALAMINT A HOSSZÚ IDŐTARTAMRA SZÓLÓ ELLÁTÁSOK MÓDOSÍTÁSA ESETÉN

A Bokros-csomag határozat értelmében a jogbiztonságból két konkrét követelmény is következik az anyasági és a gyermektámogatási rendszer reformjáról rendelkező jogszabályokra vonatkozóan. Az egyik az, hogy a szociális ellátórendszerben a rövid és a meghatározott időre szerzett jogok oltalomban részesülnek. A másik az, hogy a kedvezményezettek részére kellő felkészülési időt kell biztosítani a hosszú időtartamra nyújtott támogatások módosítása során, még akkor is, ha azok

<sup>30</sup> Vö. DRINÓCZI Tímea: „Szociális jogok” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [10]–[14] <https://bit.ly/3qKohKK> (2019).

<sup>31</sup> TAKÁCS Albert: „A szociális jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. (Budapest: Osiris 2000) 802.

<sup>32</sup> Sólyom László és Kilényi Géza.

<sup>33</sup> SAJÓ András: „A materiális természetű jog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az eseteket” *Magyar Jog* 1996/4. 207.

<sup>34</sup> Lásd SÓLYOM (28. l.) 669.

fedezetét nem (kizárólag) a biztosítási elv szerint teremtik meg. Ezzel kapcsolatban a kritika tárgyakként az jelölhető meg, hogy az AB nem tisztázta egyértelműen, hogy a fenti ellátások mi alapján tartoznak a „szerzett jogok” fogalma alá. Egy olyan olvasat is felvethető, miszerint az AB az állam egyes, jövőre szóló szociális ígéreteit vonta a jogállamiságból következő védelem hatálya alá, jöllehet a „szerzettség” feltétele esetükben nem teljesült.<sup>35</sup>

Ezekon felül a Bokros-csomag határozat azt is világossá tette, hogy a kötelező járulékfizetéssel finanszírozott társadalombiztosítási ellátások alapjogi védelmét a tulajdonhoz való jog hatálya alatt kell elbírálni,<sup>36</sup> amiből az következik, hogy ezek az ellátások közérdekből korlátozhatók, de csak arányos mértékben. Ezt a tesztet azonban az AB kifejezetten nem alkalmazta a Bokros-csomag határozatban. A rendelkező részt a jogbiztonságból vezette le. Ennek ellenére a Bokros-csomag határozat az alkotmányos tulajdonvédelem szempontjából is jelentős döntésnek tekintendő, hiszen az 1990-es évek elején még csak a német Szövetségi Alkotmánybíróság ismerte el Európában a társadalombiztosítási jogosultságok védelmét a tulajdonhoz való jog alapján.<sup>37</sup>

Van továbbá egy olyan körülmény, amelyik alapvetően meghatározta a Bokros-csomag határozat korszakát, mégis a margóra szorult a döntésben. A pénzügyi-gazdasági válság csupán annyiban jelent meg a Bokros-csomag határozatban, hogy az „ország hátrányos gazdasági helyzetét” nem elegendő figyelembe venni a megszorítások kidolgozásakor. A Bokros-csomag határozat azt nem fejtette ki, hogy mely esetben alkalmas egy „válság” arra, hogy kivételt képezzen a jogbiztonság fő szabálya alól, vagy, hogy a tulajdonjog arányos korlátozásaként szolgáljon.<sup>38</sup> Azóta is várat magára annak a dogmatikának a lefektetése, amelyik a „válság” gazdasági és azon túlmutató (például társadalmi) hatásait úgy értékeli, hogy az következetesen alkalmazhatóvá váljon a különböző alkotmányjogi tesztekben. Az is felvethető, hogy az (alkotmány)jogi vizsgálaton túlmutat annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy egy „válság” mikor igazolja a korlátozásokat.<sup>39</sup>

Megjegyzendő, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elsősorban a tulajdonhoz való jog alkalmazási hatálya alatt védi a társadalombiztosítási ellá-

<sup>35</sup> Lásd SAJÓ (33. lj.) 215–217.

<sup>36</sup> A Bokros-csomag határozatot megelőzően a 17/1992. (III. 30.) AB határozat (ABH 1992, 104.) nyomdokain haladó 64/1993. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1993, 373.) tette világossá, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, következésképpen nemcsak a dolgokra terjed ki a védelem. SONNEVEND Pál: „A tulajdonhoz való jog” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. (Budapest: Osiris 2000) 647–648. A 45/1995. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1995, 210.) volt az első olyan döntés, amely a Gst. egyes rendelkezéseit kifejezetten a tulajdonhoz való jog sérelme miatt semmisítette meg.

<sup>37</sup> SONNEVEND Pál: „Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem” in HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve* (Budapest: Indok 2000) 366–373.

<sup>38</sup> Megjegyzendő, hogy Sajó András szerint az arányosság mérlegelés dogmatikai alapjai hiányoznak a Bokros-csomagot felülvizsgáló döntésekből. Lásd SAJÓ (33. lj.) 207–209., 244.

<sup>39</sup> A gazdasági válság mint érvelési elem megjelenését az alkotmányjogban lásd CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban” *Alkotmánybíráskodási Szemle* 2014/2. 109–112.



tásokat azokban az egyedi ügyekben is, amelyekben a részes államok pénzügyi-gazdasági válságra hivatkozva hoztak megszorító intézkedéseket.<sup>40</sup> Támaszkodik továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmára,<sup>41</sup> a magánszféra tiszteletben tartásához való jogra<sup>42</sup> és a tisztességes eljáráshoz való jogra is.<sup>43</sup> Mint láttuk, ezeknek a megoldásoknak a java része a magyar Alkotmánybíróságtól sem idegen. Ugyanakkor nyitva áll előtte a jogbiztonságon alapuló érvelés lehetősége is, jóllehet erre az alkotmányos értékre alkotmányjogi panasz nem alapítható.<sup>44</sup>

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Bokros-csomag határozatban lefektetett korlátozhatósági tesztek az AB többi Bokros-határozatának alapját adták. Ezeket azonban a „csalódás” korszaka követte.<sup>45</sup> Az AB gyakorlata ugyanis irányt váltott. Az ún. minimumhatározatok időszaka jött el, amelyek lényege a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat alapján az, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Az AB ezt követően tartózkodott alapjogi védelmet biztosítani a szociális jogoknak.<sup>46</sup> Tulajdonképpen viszszalépett a kezdetekhez.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> Koufaki and Adedy v. Greece, Judgment of 7 May 2013, nos. 57665/12 and 57657/12; N.K.M. v. Hungary, Judgment of 14 May 2013, no. 66529/11; Da Conceição Mateus v. Portugal and Santos Januário v. Portugal, Judgment of 8 October 2013, nos. 62235/12 and 57725/12; Mamas and Others v. Greece, Judgment of 21 July 2016, nos. 63066/14, 64297/14 and 66106/14; Valkov and others v. Bulgária, Judgment of 25 October 2011, nos. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 and 2041/05.

<sup>41</sup> Az utóbb hivatkozott görög és bolgár esetek mellett lásd még például: Mockienė v. Lithuania, Judgment of 4 July 2017, no. 75916/13.

<sup>42</sup> McDonald v. the United Kingdom, Judgment of 20 May 2014, no. 4241/12,

<sup>43</sup> Adorisio and Others v. the Netherlands, Judgment of 17 March 2015, nos. 47315/13, 48490/13 and 49016/13.

<sup>44</sup> „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében pedig az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotársra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében van helye [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem jogot, hanem olyan jogelvet tartalmaz, amelynek egyedi érintett vonatkozásában fennálló sérelme önmagában nem válósulhat meg, így arra alkotmányjogi panasz nem alapítható [3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [11]]. Alkotmányjogi panasz esetében az Alaptörvény B) cikkére mindezek alapján nem lehet alappal hivatkozni, mert az nem alapjogi rendelkezés [3195/2015. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [29]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [46]].” 3299/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [10].

<sup>45</sup> Vö. SÓLYOM (28. l.) 675–678.

<sup>46</sup> JUHÁSZ Gábor – TAUSZ Katalin: *Szociális jog (A 2011. december 31-én hatályos állapot szerint)*. 18–19. <https://bit.ly/30Dg68y>

<sup>47</sup> Az Alkotmánybíróságnak a szociális jogok védelmével kapcsolatos korszakait és azok elemzését lásd még: BALOGH Zsolt – BALOGH-BÉKESI Nóra: „Az állam szociális elkötelezettsége” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 1157–1178.



Az Alaptörvény hatálya alatt az AB ritkán hivatkozik a Bokros-csomag határozatra. Megváltozott az alkotmányszöveg és 2012 év végéig átmeneti rendelkezések voltak hatályban, amelyek széleskörű felhatalmazást adtak a jogalkotónak a már megszerzett ellátások átalakításához.<sup>48</sup> Az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatokat hatályon kívül helyezte az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.). Néhány határozat mégis a főszövegben idézi a Bokros-csomag határozat tartalmát.<sup>49</sup> Olyanokra is rá lehet mutatni, amelyekben kifejezett hivatkozás nélkül jelennek meg a Bokros-csomag határozat tételei.<sup>50</sup> A korhatár előtti nyugdíjakkal kapcsolatos határozat 2013-ban elismerte a már megszerzett ellátások csökkentésének lehetőségét nehéz államháztartási helyzetben.<sup>51</sup> Ennek ellenére a Bokros-csomag határozat elvei sejlének fel a 2014-ben hozott családi pótlékról szóló döntésben. Eszerint „a szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkori gazdasági teljesítőképességére, különösen »a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetre« {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [47]} tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek. Alkotmányossági kérdést csak a jogalkotói beavatkozás mélysége, illetve az vethet fel, hogy a változtatás nem ütközik-e más, az Alaptörvény által védett jogokba vagy elvekbe, így különösen a jogbiztonság elvébe, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, vagy meghatározott feltételek fennállása esetén a tulajdonhoz való jogba.”<sup>52</sup>

Ezek alapján megállapítható, hogy a Bokros-csomag határozat tartalma ma is hatást gyakorol az alkotmánybíróági döntéshozatalra. A benne rögzített elvek immár önálló életre keltek és állandó viszonyulásra készítetik a mindenkori döntéshozókat. Üzenetük – ha kissé szabadabban fogalmazzunk, mint az elemzés elején – az, hogy a jogállamban uralkodó jogbiztonság pénzügyi-gazdasági válságtól sújtott időkben is bizonyos fokig garantálja a szociális ellátórendszer stabilitását a szerzett jogok védelmén és a felkészülési idő követelményén keresztül, miközben olyan alkotmányos védelemben részesülnek a kötelező járulékfizetésen alapuló társadalombiztosítási szolgáltatások, mint a tulajdon.

## 6. IRODALOM

BALOGH Zsolt: „Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén”  
*Jogtudományi Közlöny* 2005/9. 363–371.

<sup>48</sup> Ezekről lásd: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [35]–[47].

<sup>49</sup> Lásd különösen: 29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [44]. A közzsférában foglalkoztatottak nyugdíjának felfüggesztésével kapcsolatos döntés azt szemlélteti, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának nyugdíjügyekben folytatott gyakorlatától nem szakadt el az Alkotmánybíróság.

<sup>50</sup> Lásd például: 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [61]–[63].

<sup>51</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [45]–[47].

<sup>52</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30].

- BALOGH Zsolt – BALOGH-BÉKESI Nóra: „Az állam szociális elkötelezettsége” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 1157–1178.
- DRINÓCZI Tímea: „Szociális jogok” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/3qKohKK> (2019).
- SAJÓ András: „A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket” *Magyar Jog* 1996/4. 205–231.
- SONNEVEND Pál: „Szociális jogok, bizalomvédelem, tulajdonvédelem” in HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált Alkotmány? A magyar alapjogi bírászkodás első kilenc éve* (Budapest: Indok 2000) 354–379.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybírászkodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001).
- SÓLYOM László: „Az »alkotmányos követelmények« metamorfózisa” in SÓLYOM László: *Documenta. Alkotmányjog* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 555–561.

**21/1996. (V. 17.) AB HATÁROZAT  
– SZIVÁRVÁNY-ÜGY**

**A gyermek védelemhez való jogából következik az állam kötelessége arra, hogy fejlődésének biztosítása érdekében a gyermeket a számára fel nem mérhető kockázatok vállalásától, a fejlődésére káros hatásoktól megóvja, s ezzel összefüggésben alapjogait, így egyesülési joga gyakorlását korlátozhatja vagy kizárhatja.**

A Szivárvány-ügyben vetődött fel először az egyik politikai szabadságjog, az egyesülési jog alkotmányos tartalmának sajátos aspektusa: amikor az alapjog jogosultja a gyermek. Az AB-nak a gyermek különleges (alkotmány)jogi helyzetére tekintettel kellett értelmeznie, hogy egyesülési joga milyen tartalommal érvényesülhet. Az ügyben érintett egyesület a homoszexuálisok érdekében fejtett volna ki civiljogi aktivista tevékenységet, aminek korlátját képezte az alsó életkori határ megkövetelése a tagoktól. Végső soron tehát a gyermek védelemhez való joga, az egyesülési jog és a nemi irányultság miatti diszkrimináció tilalma közötti konfliktus, és e konfliktus feloldásában az állami beavatkozás alkotmányosan elfogadható mértékének meghatározása képezte az AB vizsgálódásának tárgyát.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

### **1.1. A GYERMEK VÉDELEMHEZ VALÓ JOGÁNAK ÉRTELMEZÉSE AZ AB KORÁBBI GYAKORLATÁBAN**

A Szivárvány-ügyet megelőzően az AB a gyermek védelemhez való jogának tartalmát elsősorban a szülők és más tartásra kötelezettek jogaival és kötelezettségeivel összefüggésben értelmezte.

Az Alkotmánybíróság a 4/1990. (III. 4.) AB határozatban foglalkozott először az Alkotmány 67. §-ának értelmezésével, s megállapította: „A társadalmat alkotó polgárok legalapvetőbb és legtermészetesebb közössége a házasság és a család.”

\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

Az AB azt a következtetést vonta le, hogy az Alkotmány 67. §-a alapján a házasságra és a családra vonatkozó szabályokat törvényben kell szabályozni.<sup>1</sup> Később az AB megállapította, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól: a gyermeket minden alkotmányos alapvető jog megillet, de e jogok teljességével élni csak úgy tud, ha biztosítottak számára az életkorának megfelelő feltételek a felnőtté válásához. Az, hogy a kötelezettség a szülőn kívül az államot is terheli, azt jelenti, hogy ha a gyermeknek nincs szülője, vagy nem látja el kötelezettségét, akkor az államnak kell gondoskodnia a gyermekről. Ennek a kötelezettségnek a vetülete a szülő tartási kötelezettsége, ezért a tartásra vonatkozó törvényi szabályok nem sértik a szülők jogait, ha a korlátozás a gyermek érdekében, alkotmányos jogai biztosítására történik. Az AB hangsúlyozta, hogy amíg más alapjogok esetében a főszabály az állam passzivitása (tartózkodás a beavatkozástól), addig a gyermek védelme esetén az állam aktivitását várja el az Alkotmány 67. §-a, kötelezettségek megfogalmazásával.<sup>2</sup> Azzal a kérdéssel is foglalkozott, hogy a gyermeknek jogában áll-e kideríteni vérségi származását, s ennek kapcsán kitért az Alkotmány 67. §-a szerinti „család” fogalom értelmezésére. Eszerint a védelemhez való jog körében a család alatt nemcsak a vérségi, hanem a tényleges („szociológiai”) családot is érteni kell.<sup>3</sup> A testület ezt az álláspontot a nemzetközi gyakorlatra hivatkozással meg is erősítette.<sup>4</sup>

Az AB a vallásszabadsághoz való joggal összefüggésben tért ki arra, hogy ki jogosult a gyermek világnézetű oktatásának (szellemi fejlődés) megválasztására. Megállapította, hogy ez elsődlegesen a szülő joga, ugyanakkor az államnak kötelessége biztosítani oktatási intézményeket a meggyőződésük szerinti oktatási intézmények közötti választás lehetősége érdekében (az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége). A gyermekek joga az intézmények közötti választásra a szülők intézményválasztási jogán keresztül érvényesül.<sup>5</sup>

## 1.2. AZ EGYESÜLÉSI JOGRA VONATKOZÓ AB GYAKORLAT

Az egyesülési jog az AB gyakorlata alapján elsősorban az egyesülési cél megválasztásának szabadságát, a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét jelenti, amely állampolgárságtól függetlenül illeti meg az embereket.<sup>6</sup>

Az egyesülési jog, bár mindenkit megillet, a jog alanyainak mégis vannak speciális csoportjai, ahol az alapjog gyakorlása másként érvényesül, és adott eset-

<sup>1</sup> ABH 1990, 28, 30.

<sup>2</sup> 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515.

<sup>3</sup> 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272.

<sup>4</sup> 1097/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 456.

<sup>5</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

<sup>6</sup> 22/1994. (IV. 14.) AB határozat, ABH 1994, 127.

ben nagyobb korlátozásnak vehető alá. Először az 51/1991. (X. 19.) AB határozat foglalkozott ezzel a kérdéssel, s megállapította, hogy alkotmányértő az egyesülési jog gyakorlásának teljes tilalma a katonák vonatkozásában. Az alapjog korlátozása esetükben annyiban alkotmányos, amennyiben az a katonák feladatának ellátása (a haza katonai védelme) érdekében történik, a kivételt nem engedő (teljeskörű) korlátozás sérti az egyesülési jogot.<sup>7</sup> A 46/1994. (X. 21.) AB határozat a katonák szabadidejében történő egyesületalapításának, illetve tagságának alkotmányosságát vizsgálta olyan szervezetekben, amelyek célja, tevékenysége a fegyveres erők törvényben meghatározott feladataival ellentétes. A korlátozást ezúttal alkotmányosnak találta az AB, mivel egyrészt nem jelentett általános tiltást, másrészt csak az olyan szervezetekre mondott ki tilalmat, amelyek célja ellentétes a fegyveres erők törvényes feladataival.<sup>8</sup>

Egy másik határozatában az egyesülési jog önkéntes jellegével foglalkozott az AB és megállapította, hogy a kényszertagságon alapuló szervezetek, mint a szakmai kamarák, nem az egyesülési jog védelme alatt jönnek létre. Ezzel összefüggésben mutatott rá elsőként az AB az egyesülési jog kommunikációs jogokkal való kapcsolatára: az egyesülethez csatlakozás önkéntességében a vélemény- és gondolatszabadság is kifejezésre jut, a meggyőződés szabad kifejezésének egyik megnyilvánulási formája, amiből következően a kötelező tagság az egyesülési jog sérelmét jelentené (akkor is, ha az indirekt formában valósulna meg).<sup>9</sup>

### 1.3. A SZEXUÁLIS IRÁNYULTSÁGRA VONATKOZÓ MAGYAR JOGI ELŐZMÉNYEK

„Történelmi tények által alátámasztott, hogy a »homoszexuális« szót egy magyar származású író alkotta meg, aki 1869-ben Kertbeny Mária Károly néven nyílt levelet írt a porosz igazságügyi miniszterhez, amelyben a melegeket érintő diszkriminatív intézkedések eltörlését kérte.”<sup>10</sup>

A természet elleni fajtalanság tényállását a Csemegi-kódex (a magyar büntető-törvénykönyv a büntettekről és vétségekről, 1878. évi V. törvénycikk) vezette be, ez büntetni rendelte a férfiak közötti (beleegyezésen alapuló) szexuális kapcsolatot.<sup>11</sup> A Magyar Népköztársaság Büntető-törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény – mindkét nemre kiterjesztve a természet elleni fajtalanság tényállását – akkor rendelte büntetni a beleegyezésen alapuló homoszexuális cselekményeket, ha az elkövető 20. életévét betöltötte, a sértett pedig 14 és 20 év közötti személy. Ha

<sup>7</sup> ABH 1991, 258.

<sup>8</sup> ABH 1994, 260.

<sup>9</sup> 22/1994. (IV. 14.) AB határozat, ABH 1994, 127.

<sup>10</sup> HEGEDŰS Andrea: Az azonos neműek élettársi kapcsolatának társadalmi és jogi megítélése az ókortól napjainkig, <https://bit.ly/3bG8V5O>; bővebben lásd Jim BURROWAY: Today in History: The love that dares not speak its name gets a name, <https://bit.ly/3rM98Ku>

<sup>11</sup> A szemérem elleni büntettek és vétségek fejezet, 241. §.

azonban „közbotrányt okozó módon” követték el a cselekményt, életkorra tekintet nélkül büntetendő volt.<sup>12</sup> Ez azt jelentette, hogy a beleegyezési korhatárt homoszexuális cselekmények esetében 20. életévben állapította meg a jogalkotó. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény [Btk. (rég)] ezt 18. életévre csökkentette, ugyanakkor a heteroszexuális cselekmények esetében a beleegyezési korhatárt 14. életévben állapította meg.<sup>13</sup> A beleegyezési korhatár eltérő szabályozása annak függvényében, hogy a felek azonos vagy különeműek, a Szivárvány-határozat meghozatala idején még hatályban volt – és hatályban is maradt a 37/2002. (IX. 4.) AB határozatig.

A 14/1995. (III. 13.) AB határozat foglalkozott először a szexuális irányultság szerinti diszkriminációval az azonos és különeműek élettársi viszonyára vonatkozó polgári jogi szabályok kapcsán. A házassággal kapcsolatban az AB hangsúlyozta, hogy az hagyományosan feltételezi a férfi és nő életközösségét, elsősorban a gyermek családba születése és felnevelése érdekében, s az állam a közös gyermekvállalásra tekintettel részesíti védelemben a házasságot. Az AB kifejtette, hogy az állam létrehozhat újfajta jogi megoldásokat a kivételes életközösségek elismerésére azzal, hogy az egyenlő méltóságuként kezelés követelményét nem sérti meg. Két személy tartós életközössége esetén az együtt élők neme szerinti különbségtételhez megfelelő alkotmányos indokra van szükség, azonban az életközösségből adódó vagyoni juttatások, hivatali összeférhetlenségi helyzetek, hozzátartozóra vonatkozó büntetőjogi könnyítések esetén nincs alkotmányos alapja a különbségtételnek az azonos neműek tartós életközösségére nézve. Az élettársi viszony a közös háztartásban együttélés, érzelmi, gazdasági és szexuális kapcsolat az összetartozás tekintetében nem különbözik a különeműek és azonos neműek élettársi kapcsolata esetén. Amikor a jog az élettársi viszonyról a közeli hozzátartozók között rendelkezik, a ténylegesen fennálló érzelmi-gazdasági kapcsolatból indul ki. Kivételes eseteket leszámítva – mint például gyermekekre vagy másik személlyel kötött házasságra vonatkozó szabályozás esetén – diszkriminatív, ha az élettársi közösségben élők nemére tekintettel alkalmaz eltérő szabályozást a jogalkotó. Ezeknek a szabályoknak a megalkotása érdekében az AB határidőt biztosított a jogalkotó számára.<sup>14</sup> Később az AB megállapította, hogy 1996. május 21-én elfogadásra került az élettársi kapcsolatra vonatkozó törvénymódosítás (a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének módosításáról szóló 1996. évi XLII. törvény), amivel a törvényhozó eleget tett az 14/1995. (III. 13.) AB határozatban előírt követelményeknek.<sup>15</sup> A Szivárvány-határozat tehát éppen annak a törvényjavaslatnak a vitája alatt, illetve után született, amely az AB 1995-ös határozatát hajtotta végre, s amely előmozdította a homoszexuális élettársi kapcsolatok jogi egyenlőségének az elismerését.

<sup>12</sup> A Magyar Népköztársaság Büntetőtörvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény 279. §.

<sup>13</sup> Btk. (rég) 199. §.

<sup>14</sup> ABH 1995, 82.

<sup>15</sup> 25/1996. (VII. 3.) AB végzés, ABH 1996, 368.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

### 2.1. GYERMEKEK POLITIKAI ALAPJOGAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EGYESÜLÉSI JOGRA

A gyermekek alapjogait meghatározó legfontosabb nemzetközi dokumentum az 1989-es New York-i Egyezmény (NYE), amely a főbb alapelveket rögzíti a gyermekjogok értelmezése terén – ezeket vette át számos tagállami jogalkotás és jogalkalmazás is. A gyermek definíciójának központi eleme az életkor (18 év alatti ember), azzal a megszorítással, hogy ettől el is térhet a szabályozás, amikor meghatározott okokra tekintettel 18 év alatti embert is nagykorúnak minősít. A védelemhez való jog mellett az alapjogi jogalanyiség körében – az NYE 5. cikke alapján – annak az elvnek van jelentősége, hogy a gyermekkort a gyermek képességeinek folyamatos fejlődésére figyelemmel nem lehet mereven értelmezni (*evolving capacities of the child*). Ez kihatással van arra, hogy egyes alapjogaikkal milyen életkortól milyen terjedelemben (mennyire önállóan) élhetnek.<sup>16</sup> A gyermek ítélőképessége, érettsége, fejlettsége a meghatározó abban is, hogy egyes politikai jogaival mennyiben élhet, amit véleménynyilvánítási szabadsága körében is kiemel az NYE. Az egyesülési és gyülekezési jog kapcsán a korlátozást csak annyiban engedi az NYE, ha az „az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészségügy és a közérkölc, vagy mások jogai és szabadságai védelmének érdekében” szükséges. A gyermek politikai alapjogait illetően a korlátozások körének két fő iránya a szülők jogából (kötelességeiből), és a gyermek fejlettségi szintjéből ered.<sup>17</sup>

### 2.2. A SZEXUÁLIS IRÁNYULTSÁG SZERINTI DISZKRIMINÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM: CIVILJOGI MOZGALMAK ÉS TÁRSASÁGOK

A homoszexuálisokkal szembeni diszkriminációnak számos vetülete vizsgálható. A Szivárvány-ügy tárgyával összefüggésben kifejezetten a meleg civiljogi szervezetek előtörténetére térünk ki, különös tekintettel azokra, amelyekben fiatalok is részt vettek.

A viktoriánus Angliában – a szexualitással kapcsolatos szabályok terén tapasztalható visszalépések ellenére, vagy ezek miatt – alakult egy társaság a homoszexualitás védelmében, az Order of Chaeronea (1897), amelynek Oscar Wilde is tagja volt. Civiljogi aktivista tevékenységről ez esetben még nem volt szó. Annak kezdete a Wissenschaftlich-humanitäres Komitee (WhK) megalakulásához köthető, amely ugyanabban az évben Berlinben alakult, és amely a birodalmi büntető

<sup>16</sup> Ennek első átfogó elemzése: GERISON LANSDOWN: *The evolving Capacities of the Child* (UNICEF Innocenti Research Centre 2005).

<sup>17</sup> ANN QUENNERSTEDT – CAROL ROBINSON – JOHN I'ANSON: „The UNCRC: The Voice of Global Consensus on Children's Rights?” *Nordic Journal of Human Rights* 2018/1. 38–54.



törvénykönyv homoszexuális cselekményeket pónalizáló rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséért küzdött. Alapítója Magnus Hirschfeld, akihez az Institut für Sexualwissenschaft létrehozása kötődik.<sup>18</sup> Hatására a két világháború közötti Németországban a homoszexuálisokkal szemben nőtt a tolerancia: kiadványaik jelentek meg, nagy számban nyíltak melegbárok. Adolf Hitler hatalomra kerülésével a korábban hatályon kívül helyezett büntetőjogi szankciókat újból kihirdették, majd 1933-ban Hirschfeld intézetét feldúlták és kutatási anyagait felgyújtották.

A 20. század elején több meleg(jogi) társaság is alakult Európában, például 1914-ben Angliában a British Society for the Study of Sex Psychology.<sup>19</sup> 1924-ben az USA-ban egy német bevándorló, Henry Gerber hozta létre a Society for Human Rights-ot, amely hírlevelet is kiadott *Friendship and Freedom* címmel.

A második világháborút követően egyre több melegjogi szervezet alakult. Az USA-ban Alfred Kinsey 1948-ban megjelent könyve a *Sexual Behavior in the Human Male* úgy foglalt állást, hogy a férfi szexualitás egy skálán mozog, amelynek egyik végpontja a kizárólagos heteroszexualitás, a másik végpontja a kizárólagos homoszexualitás. Az Indiana Egyetemen alapítója lett a Kinsey Institute-nak, amely a szexualitás, a nemiség és a reprodukció kérdéseit kutatta.<sup>20</sup> Hollandiában a COC (1946), az USA-ban a Mattachine Foundation (1950) és a Daughter of Bilitis (1955) voltak az első férfi, illetve női melegszerzetek. A Mattachine Foundation egyik alapítótagja, Dale Jennings hozta létre a One, Inc. nevű szervezetet, amelynek nő és férfi tagjai is voltak, s ez a szervezet adta ki a *One* c. lapot, az első jelentős amerikai melegjogi döntés későbbi felperesét.<sup>21</sup>

1957-ben az Egyesült Királyságban felállítottak a homoszexuális vétkek és a prostitúció vizsgálatára egy bizottságot, amely indítványozta, hogy az „egyétértő felnőttek magántermészetű homoszexuális kapcsolata ezentúl ne legyen büntethető”.<sup>22</sup> A Wolfenden-jelentés ezen megállapítása körül bontakozott ki a Devlin–Hart vita,<sup>23</sup> illetve a jelentés hatására alakult meg 1958-ban az Egyesült Királyságban a homoszexualitás jogi elismeréséért küzdő civiljogi szervezet, a Homosexual Law Reform Society (HLRS).

Az 1960-as években New Yorkban gyakorlattá vált, hogy a bárókban nem szolgálták ki azokat a vendégeket, akiket homoszexuálisnak véltek, vagy csak a töb-

<sup>18</sup> Michael LEVY: Gay rights movement, <https://bit.ly/3vmg8j9>

<sup>19</sup> David C. WEIGLE: „Psychology and homosexuality: The British Sexological Society” *Journal of the History of the Behavioral Sciences* 1995/2. 137–148.

<sup>20</sup> Jonathan GATHORNE-HARDY: *Sex the Measure of All Things: A Life of Alfred C. Kinsey* (Bloomington: Indiana University Press 2000) 274.

<sup>21</sup> Az amerikai Legfelsőbb Bíróság 1958-ban – vagyis a Wolfenden-jelentés után egy évvel, lásd köv. lj. – az Első Kiegészítés hatálya alá tartozóként védelembe vette a *One: The Homosexual Magazine* című folyóiratot, miután az amerikai postatársaság egy alkalmazottja nem volt hajlandó kézbesíteni obszcén tartalmára hivatkozva. *One, Inc. v. Olesen* 355 U.S. 371 (1958).

<sup>22</sup> Report of the Departmental Committee on Homosexual Offences and Prostitution. Más néven: Wolfenden-jelentés.

<sup>23</sup> TARR Ágnes: „A homoszexualitás jogelméleti megközelítésének egyes aspektusai, különös tekintettel a Devlin–Hart vitára”, <https://bit.ly/3qBDIVC>

bi vendégtől elkülönítve ülhetnek le. Ez indította el 1966-ban a Sip-In mozgalmat, amely elérte, hogy módosítsák a melegellenes alkoholkiszolgálási szabályokat. 1969-ben a Stonewall-lázadás hatására több civiljogi aktivista szervezet alakult: a Mattachine Society – feloszlata az addigi, 1953-ban alakult szervezetet – a radikálisabb Gay Liberation Front megalapításáról döntött, amit számos hasonló szervezet követett. A Stonewall-lázadás egyéves évfordulóján a New York-i melegközösség felvonulást szervezett, amiből kinőtt a Meleg Büszkeség Napja.

A szexuális bűncselekményekről szóló 1967-es törvény (Sexual Offences Act) megszüntette a homoszexualitás pönalizálását azzal a feltétellel, hogy az beleegyezésen alapuló két (21. életévét betöltött) férfi közötti cselekmény, amelyre privát körülmények között (*in private*) kerül sor. A fennmaradt büntetőjogi korlátozásokat 2000-ben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE) ellentétesnek minősítette.<sup>24</sup>

Civiljogi aktivisták elérték azt is, hogy 1973-ban az American Psychiatric Association – 20 évvel az ezzel ellentétes döntését követően – levette a mentális betegségek listájáról a homoszexualitást. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) ezt 1981-ben lépte meg. Az 1970-es évek végén San Franciscóban Harvey Milk képviselőként elérte a homoszexuális munkavállalók védelmét szolgáló rendeletek elfogadását, fellépett a tanárookra vonatkozó megszorítások bevezetése ellen is. Milk a következő évben gyilkosság áldozata lett, halála számos spontán és szervezett megmozdulást váltott ki (White Night Riots).<sup>25</sup> 1976-ban az Egyesült Királyságban a Liberty nevű szervezet követelte a beleegyezési korhatár heteroszexuálisokkal azonos szabályozását és leszállítását 14 éves korra.

1982-ben Wisconsin volt az első amerikai állam, amelyik megtiltotta a szexuális orientáció szerinti megkülönböztetést. Ezzel szinte egyidőben az EJEB a Dudgeon kontra Egyesült Királyság ügyben<sup>26</sup> megállapította, hogy a beleegyezésen alapuló homoszexuális cselekményeknek az 1985-ös büntető törvénykönyv szerinti büntethetősége sérti az EJEE 8. cikkét. A döntés hatására Észak-Írországban megszűnt a férfiak közötti homoszexuális cselekmények büntethetősége, majd 1988-ban ez a döntés volt az alapja a Norris kontra Írország ügynek,<sup>27</sup> amelyben Írország esetében mondták ki, hogy a büntető törvénykönyv vonatkozó cikke ellentétes EJEE-vel.

Ami a fiatalkorúaknak a melegjogi mozgalomban való részvételét illeti, az USA-ban először az 1960-as években a Columbia Egyetemen ismertek el homoszexuális diákcsoportot, ez volt a Student Homophile League. 1976-ban alakult meg a London Gay Teenage Group, amelynek tagjai 21 életévüket – vagyis az akkor hatályos beleegyezési korhatárt – el nem ért homoszexuális fiatalok voltak. 1996-tól rendezzi meg az iskolai zaklatás és diszkrimináció ellen küzdő amerikai szervezet,

<sup>24</sup> A.D.T. v. The United Kingdom, Judgment of 31 July 2000, no. 35765/97.

<sup>25</sup> A Milk–Moscoe kettős gyilkosságot egy képviselőtársuk követte el, akivel szemben 7 év börtönbüntetést szabott ki a bíróság. Részben az alacsony büntetés volt a kiváltója a White Night Riots-nak.

<sup>26</sup> Dudgeon v. The United Kingdom, Judgment of 22 October 1981, no. 7525/76.

<sup>27</sup> Norris v. Ireland, Judgment of 26 October 1988, no. 10581/83.

a GLSEN a Day of Silence-t – először a Virginia Egyetemen, majd később középiskolák és más felsőoktatási intézmények részvételével.

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság (LB) elnöke volt. Annak absztrakt alkotmányértelmezését kérte, hogy az Alkotmány gyermeket megillető védelemről rendelkező 67. §-a, illetve az egyesülési jogról szóló 63. § (1) bekezdése közötti konfliktus miként oldható fel, ha a kérdéses egyesület meglejogi aktivista céllal alakult. Az indítványismertetés nem tért ki arra, hogy az indítványt milyen konkrét esettel kapcsolatban nyújtotta be az indítványozó.

Az alapügyben a Szivárvány Társulás a Melegek Jogaiért szervezet kérte társadalmi szerveztként való bejegyzését a Fővárosi Bíróságtól. A Fővárosi Bíróság 6.Pk.60498/1994/1. számú határozatában az alapító okirat módosítására hívta fel a szervezetet: a szervezet nevének módosítására és a tagsági viszony alsó (18. életév) korhatárhoz kötésére, továbbá felhívta a szervezetet, hogy az alapítók is jelöljék meg életkorukat. Az alapítók nem tettek eleget a bíróság felhívásának, ugyanakkor kifogásolták, hogy a bíróság olyan feltételekhez kötné a szervezet bejegyzését, amit az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény [Egytv. (rég)] nem tett lehetővé. A Fővárosi Bíróság a nyilvántartásba vételt megtagadta (6.Pk. 60498/1994/2. számú végzés). A bíróság indokolása szerint az alsó életkori határ hiánya miatt az egyesület tevékenysége sértené az akkor hatályos Btk. (rég) 199. §-át (természet elleni fajtalanság). Fellebbezés folytán a LB Kpkf. III. 25796/1994/2. számon hozott határozatot, ami szerint nem a Btk. (rég) 199. §-át, hanem kiskorú veszélyeztetése tényállását (195. §) sértené az egyesület.<sup>28</sup>

Az alapítók ezután felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, s ekkor került sor az indítvány előterjesztésére.

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

Az AB a rendelkező részben elsőként azt fejtette ki, hogy a gyermek védelemhez való joga az Alkotmány 67. §-a alapján az állam kötelességét alapozza meg a védelem biztosítására. „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a csa-

<sup>28</sup> „A Legfelsőbb Bíróság 1995 februárjában másodfokon is elutasította a Szivárvány bejegyzését főként a fiatalkorúak védelmére hivatkozva. A példátlan eset hatására több jeles közéleti személyiség (Kis János, Halmai Gábor, Kende Péter, Veér András, György Péter stb.) állt a melegek ügye mellé és szolidaritási nyilatkozatban fejezte ki tiltakozását 1995 márciusában. Ez volt az első nagy sikerű tiltakozóakció, amelyet az LMBT+ közösség jogainak csorbítása miatt szerveztek Magyarországon.” Nagy Sándor: 25 éve alakult meg a Szivárvány Társulás a Melegek Jogaiért, <https://bit.ly/3tbVtMW>

ládja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.” Ez az AB szerint azt teszi az állam kötelességévé, hogy a gyermeket megóvja a fejlődésére káros kockázatvállalásoktól, amelyek következményeit koránál fogva nem képes felismerni.

Az AB másik rendelkező részi megállapítása, hogy a jogalkotó, illetve a bíróság határozata kizárhatja vagy korlátozhatja a gyermek tagságát homoszexualitással kapcsolatos egyesületben, figyelembe véve a gyermek fejlődését fenyegető konkrét kockázatot. A korlátozás mérlegelése során a gyermek életkorát és az egyesület jellegét kell egymásra vonatkoztatva értékelni, és annak függvényében kell a korlátozás mértékét meghatározni, hogy a gyermek képes-e felmérni a homoszexualitással kapcsolatos választási lehetőségeket, döntése következményeit, amelyek mind saját személyiségére, mind további életére és társadalmi beilleszkedésére hatással lehetnek.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A társadalom pluralizmusa az alapjogok értéktartalmát illetően azzal a következménnyel jár, hogy a jogok többféle, egyszerre érvényes értéktartalommal bírhatnak: az alkotmányértelmezés feladata az alkotmányos jogok rendszerével összhangba nem hozható értelmezési koncepciók és az egymással össze nem férő koncepciók esetében a határvonalak kijelölése.**

Az AB elvi kiindulópontként állapította meg, hogy a közerkölcs/közmorál csak meghatározott körben kaphat szerepet a jogértelmezés során. Az alkotmányértelmezésre nézve ez azt jelenti, hogy „[a]z Alkotmánybíróság [...] nem az Alkotmány feltételezett általános értékrendjéből indul ki, hanem az egyes alapjogokból kibontható értéktartalmakat fejt ki” (ABH 74, 83.). Ezzel az alapjogi értelmezés tekintetében az AB az értéksemlegesség álláspontjára helyezkedett. Az AB azonban ez alatt nem az értékmentességet érti, hanem az arany középutat az értékddeterminált és a pozitívista megközelítés között, egyúttal az olyan értékeket képviselő értelmezési tartomány kiszűrését, amely az adott alapjog lényegével fogalmilag volna ellentétes.

A homoszexualitás társadalmi és alapjogi megítélésének figyelembevétele kapcsán rámutatott arra, hogy olyan kérdések megítélésében, ahol az életviszony jellege szempontjából közömbös a nemi irányultság, az erre alapozott megkülönböztetés megengedhetetlen. Ám ha az életviszony jellegétől nem választható el a nemi irányultság szempontja, a homoszexualitásról való állásfoglalás sem kikerülhető.

A jelen ügyben az AB úgy ítélte meg, hogy a homoszexualitás sajátosságai, negatív társadalmi megítélése nem hagyható figyelmen kívül, mivel a homoszexualitás nyilvános vállalásáról van szó, ami önmagában nehéz, s benne van a kényszerpálya lehetősége. Ennyiben az AB szerint a *coming out*ról való döntés hasonlít az olyan döntésekhez, amelyekre a jog általában véve korhatárt szab: ilyen a házasságkö-

tés, a nem megváltoztatása vagy a művi meddővé tétel. Ezért az AB az ügyben – érvelése szerint – a homoszexualitás negatív társadalmi megítélését tényként vette figyelembe, tartózkodva az ezzel kapcsolatos értéktételtől.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az egyesülési jog korlátozásának mércéjét mások valamely alapjogával való ütközése esetén – egyúttal mások jogainak védelmi szintjét – a szükségesség és arányosság elve alapján kell meghatározni. A korlátozás csak akkor vethető fel, ha a védelemre szoruló jog – vagyis az egyesülési jog korlátozásának célja – alkotmányos jog, vagy abból levezethető jog. A gyermek védelemhez való jogával való ütközés esetén a mérlegelés során a gyermek életkorát és az egyesület jellegét kell egymásra vonatkoztatva figyelembe venni (Alkotmány 63. §).**

Az egyesülési joggal összefüggésben az AB rámutatott arra, hogy mint klasszikus politikai szabadságjog, a kommunikációs jogok csoportjába tartozik. Ennek az alapjogcsoportnak az „anyajoga” a véleménynyilvánítás szabadsága, amely az AB korábbi döntései alapján [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178.] hierarchikusan a többi alapjog fölött helyezkedik el, ami praktikusán azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, és általában elsőbbséget élvez más alapjogokkal szemben a két jog konfliktusa esetén. Ugyanakkor ez a kiemelt helyzet nem illeti, fogalmilag nem illetheti meg valamennyi kommunikációs jogot, kivéve azokat az eseteket, amikor az „anyajoggal” való különösen szoros összefüggés állapítható meg [például a vállásszabadság esetében, lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozatot, ABH 1993, 51.]. Az AB ez alapján leszögezte, hogy az egyesülési jog nem osztja a véleményszabadság kiemelt alapjogi helyzetét.

Az AB hangsúlyozta, hogy e határozatában nem az a vizsgálat tárgya, hogy az egyesületalapítás célja alkotmányos-e, vagyis nem a homoszexualitással kapcsolatos egyesületek alkotmányossága, hanem az, hogy az egyesülési jog gyakorlása bizonyos esetben nem jár-e a gyermekek védelemhez való jogának sérelmével. Más szóval, hogy adott esetben az egyesület – céljára tekintettel – konfliktusba kerül-e a gyermek védelemhez való jogával.

Az egyesület jellege lényegében az egyesület célját jelenti. Az egyesülési jog korlátozása gyermekek esetében a tagsági jog korlátozására/kizárására vonatkozik az egyesület céljától (jellegétől) és a gyermek életkorától függő mértékben.

Az egyesület jellegét illetően az AB alacsonyabban megvonhatónak vélte a korlátozás szintjét olyan egyesület esetén, ahol a 18 év alattiak hozzájuk hasonló szexuális identitásukkal küzdő fiatalokkal kerülhetnek kapcsolatba és kaphatnak akár tanácsot, szemben az olyan egyesülettel, amelynek felnőtt homoszexuálisok a tagjai és a homoszexuális szubkultúra részét képezi, s amely közegben a még nem fixá-

lódott szexuális irányultságú fiatal számára lezáródhatnak a döntési lehetőségek. Végül a homoszexuálisok jogaiért küzdő aktivista szervezet esetében az AB szerint a homoszexualitás nyilvános vállalása része a tagságnak, ezért a gyermek tagsága ilyen egyesületben a „legproblematisabb”, mivel itt a legnagyobb mértékű a nyilvános elköteleződés és itt a legkisebb a visszaút lehetősége.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, feltéve, hogy döntési képességgel rendelkezik: ilyen esetben az állam csak a határesetekben léphet fel korlátozással. A gyermek alapjoggyakorlásának terjedelme függ és együtt változik a joggyakorlás következményeit átfogó döntési képesség kibontakozásával és az életkor előrehaladtával (Alkotmány 54. §).**

A határozat gyermekfogalma elsősorban életkor által determinált – a 0–18 éveseket jelenti –, azonban többször is utal arra, hogy ebben az ügyben nem csak a 18 éves korhatár el nem érése mint objektív tényező bír alapjogi értelemben jelentőséggel.

Azt is hangsúlyozta az AB, hogy az életkor előrehaladtával, és ezzel a döntési képesség fejlődésével a gyermek személyes alapjoggyakorlása is mind teljesebbé válik, amit az alapjog korlátozásánál figyelembe kell venni (ABH 74, 78–79.).

A gyermek – jogi és biológiai/pszichológiai értelemben is – sajátos helyzetére tekintettel fennálló korlátozásoknak figyelembe kell venniük, hogy a gyermekkor egy folyamatosan fejlődő-érő életszakaszt ölel fel, amit a jog gyermek-fogalma is – akár jogáganként eltérően – számításba vesz, amikor fokozatosan telepíti az érő gyermekekre a jogok és felelőségek körét, illetve – másik oldalról megfogalmazva – számolja fel a gyermek speciális helyzete miatti védelmet, illetve egyes alapjogainak esetleges korlátait.

Ebből az következik, hogy már a 18. életév betöltését megelőzően elérhet a gyermek egy olyan fokú érettséget, amikor a döntések következményének vállalására való képességét is elismeri a jog bizonyos élethelyzetekre (házasság, cselekvőképesség szabályai a polgári jogban). Ugyanakkor más, például közéleti kérdésekbe való teljeskörű beleszólási joga – mint a választójog esetében – 18 éves koráig korlátozott marad. Ez a gyermek homoszexuális civiljogi egyesületben való tagsága kapcsán úgy érvényesül, hogy a tényleges korlátozás mindig egyedi mérlegelés függvénye: a jogalkotónak vagy a bíróságnak az egyesület jellegét és a gyermek életkorát és érettségét figyelembe véve kell a korlátozásról döntenie.

A gyermek és a felnőtt (kiskorú és nagykorú) között a legjelentősebb különbség a kockázattvállalás korlátozottsága, illetve szabadsága. Feltétele a felelős döntésre való képesség megléte. Ez alapján az állami „gyámkodás” a felnőtt esetében kivételesen megengedett, míg a gyermek esetében épp a fordítottja érvényesül (ABH 74, 80.). A határozat kiindulópontja, hogy a gyermekek alapjogait, így egyesülési



jogát a nemzetközi egyezmények és az Alkotmány is elismerik. Ugyanakkor a gyermek alkotmányos joga a védelemhez alapjogai gyakorlásának korlátját képezheti. Az adott ügy kapcsán arra kereste a választ az AB, hogy a védelem szükséges szintjének biztosítása érdekében milyen mértékben korlátozható az egyesüléshez való jog. A korlátozás célja, hogy a gyermeket a döntéstől visszatartsa mindaddig, amíg felelős döntésre nem képes, vagyis nem hordoz értéktételeket azokról a tevékenységekről, amelyben a gyermek részvételét korlátozza. A korlátozásának ezért elégséges indoka lehet a gyermek védelme saját maga ellen, ami tartalmában közérdekből és saját érdekből is történhet. Példaként a cselekvőképesség szabályaira hivatkozott a testület, amik preventív jelleggel célozzák a gyermek védelmét az általa át nem látható kockázatok vállalásától.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**A gyermek védelemhez való jogának biztosítása érdekében egy adott szabadságjogot csak a védelem érdekében szükséges mértékben lehet korlátozásnak alávetni. A korlátozás vagy tiltás akkor arányos, ha a testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődés veszélyeztetése az érintett korosztályra nézve konkrét és kellő súlyú. Az adott szabadságjog gyakorlásával szemben életkorból fakadóan szabott korlátozást a védeni kívánt kortársak érdekére tekintettel a korcsoport többi tagjára is ki kell terjeszteni (Alkotmány 67. §).**

Az állam fellépésének korlátja, hogy csak a gyermek védelméhez szükséges mértékben alkalmazhat korlátozást, aminek mércéje a határozat szerint a súlyos és konkrét sérelem vagy veszélyeztetés. A sérelem vagy veszélyeztetés korosztálytól függően eltérő lehet, így erre tekintettel kell értékelni a veszély nagyságát, illetve az adott kérdésben való tájékozódás pozitív hatásait (ABH 74, 81.). Az AB szerint különösen nagy a kockázat olyan kérdésekben való nyilvános állásfoglalásban, amelyeknek a társadalmi megítélése széles körben ellentmondásos és/vagy negatív.

A benne rejlő veszély közvetlenségére tekintettel tiltható meg a gyermeknek, hogy a nyilvánosság szférájában (a negatív attitűddel bíró közvélemény előtt) olyan tevékenységet folytasson, illetve olyan ügyekben foglaljon állást, amelyben felelős álláspont kialakítására életkoránál fogva (még) nem képes.

A gyermek életkorából fakadó éretlensége attól függetlenül meghatározó a korlátozást illetően, hogy a gyermek amúgy milyen szexuális irányultságú. A kockázatot minden esetben a nyilvánosság jelenti, amely negatív hozzáállásában nem tesz különbséget a tagok között. Ezért az a gyermek is korlátozás alá tartozik, aki kizárólag jogvédő céllal szeretne taggá válni ilyen egyesületben. Az AB szerint ez a korlátozás azok érdekében történik, akik nem pusztán jogvédő szándékból kapcsolódnának homoszexuális civil jogvédő egyesületekhez: az ő pszichoszexuális érésük zavartalan lefolyása érdekében kell a többi gyermek tagságát is korlátoz-



ni, életkortól függően. A korlátozás mércéje itt a „többiek” érdeke a védelem érvényesüléséhez (ABH 74, 88.).

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**Törvényi szabályozás hiányában az Alkotmány alapján értelmezés útján kell meghatározni, hogy a gyermek egy adott alapjogot mennyiben gyakorolhat személyesen, illetve ki és mennyiben gyakorolja nevében és érdekében, továbbá azt is, hogy az adott alapjog gyakorlásából mennyiben van kizárva (Alkotmány 67. §).**

Az AB rámutatott arra, hogy a gyermeket megillető alapjogok esetében általában véve értelmezés kérdése, hogy mely alapjogot gyakorolhat a gyermek személyesen, míg más alapjogok esetében azt szükséges értelmezni, hogy ki gyakorolja azt a gyermek nevében és érdekében, illetve, hogy az adott alapjognak van-e olyan tartománya, amelynek gyakorlásából a gyermek akár teljesen kizárható.

Az AB úgy értelmezte a szülő és az állam felelősségét, hogy bizonyos esetekben egymás mellett párhuzamosan érvényesülnek. Az egyesülési jog kapcsán azonban az AB nem látta indokoltnak kitérni arra, hogy a szülő beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása a gyermek egyesületi tagságát illetően a védelem megfelelő szintjét jelenti-e, mert ha a kockázat súlyos, a szülő beleegyezése „tárgyaltanná válik”.

Az állam kötelessége tehát a gyermek káros hatásoktól való visszatartása, továbbá a gyermek személyiségét és jövődő életét meghatározó kockázatvállalások elhárítása (ahogyan teszi azt a pornográfia vagy az alkoholfogyasztás esetében).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. AZ ÉRTÉKSEMLEGES ALAPJOGÉRTELMEZÉS KÉRDŐJELEI

A határozatnak talán ez a megközelítésmódja kapta a legtöbb, legélesebb kritikát, mivel azáltal, hogy a korlátozás fő indokaként kezeli, lényegében elismeri és konzerválja a fennálló (negatív) társadalmi attitűdöt.<sup>29</sup>

A konkrét ügy szempontjából azt a kérdést veti fel az AB, hogy ha a társadalomban nincs konszenzus egy értelmezendő alapjog értéktartalmát illetően, az AB határesetekben az egymással össze nem férő értéktartalmak közötti konfliktust feloldhatja-e azzal, hogy az alkotmányos jogok rendszerével össze nem egyeztethető értelmezést kizárja? A konkrét ügy kapcsán: alkotmányértelmezésében lehet-e sze-

<sup>29</sup> Tóth Gábor Attila: „Herbert L. A. Hart és a bíró morális felelőssége” *Világosság* 2010/tavaszi. 79.; Kis János: „A Szivárvány-teszt” *Beszélő* 1996/5. <https://bit.ly/3q1GFUg>; A melegek jogai Magyarországon. Political Capital, 2001. november 8. <https://bit.ly/38vsY4U>

repe a társadalmi közfelfogásnak, a nyilvánosság értékítéletének, illetve figyelembe vehető-e az értelmezés során az, ha egy jelenség „oka, kialakulása és fogalma tisztázatlan illetve vitatott”, ugyanakkor maga nem minősíti a homoszexualitást.

A határozat igenlő választ ad erre a kérdésre, s úgy értékeli, hogy ezzel a homoszexualitás társadalmi elfogadottságának szintjét, illetve a homoszexualitás mint jelenség körüli bizonytalanságokat tényként veszi számításba. Ezek szolgáltatják ugyanis azokat a körülményeket, amelyeket a gyermeknek át kell látnia. Az AB azt sem kívánja ezzel minősíteni, hogy helyes-e ez a társadalmi attitűd: csupán a gyermek alapjoggyakorlása esetén a gyermek védelmére vonatkozó kötelezettség alapján figyelembe veendőnek ítéli azt, mint olyan tényezőt, amivel a gyermeknek számolnia kell.<sup>30</sup> Ugyanakkor az AB érvelésében a negatív társadalmi megítélés a nyilvánosságban rejlő veszéllyel azonosul, s így a korlátozás szükségessége körében válik értékelendővé. Ezzel az AB az alkotmányossági vizsgálat alapjává teszi a nyilvánosság értékítéletét.

## 5.2. EGYESÜLÉSI JOG: KI(K)NEK A JOGA ÉS MILYEN TARTALOMMAL?

Az egyesülési jog tartalmának kifejtése kapcsán a határozat kizárólag azzal foglalkozik, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának hierarchikus elsőbbsége, amely megköveteli, hogy egy másik alapjoggal való konfliktusa esetén előnyt élvezzen, kiterjed-e rá. Ezen felül csak arra utal a határozat, hogy az Egytv. (rég) rendelkezései alapján mikor tagadható meg a társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele, illetve hogy az egyesülési jog korlátozása csak a szükségesség-arányosság mércéje mentén lehet alkotmányos.

Az egyesülési jog részjogosítványai közül csupán a gyermek egyesületi tagságára tér ki, más részjogosítványokat nem említ. Ennek következtében azt sem elemzi, hogy a tagságon kívüli részjogosítványok esetében van-e, lehet-e eltérés a korlátozás mértékében a gyermek kockázatvállalására tekintettel.<sup>31</sup> Mivel a határozat ebbe nem megy bele, így azt kell feltételeznünk, hogy a testület nem kívánt különbséget tenni az egyes részjogosítványok tekintetében a korlátozás mércéjét/indokait illetően.

A határozat kizárólag a gyermek egyesületi tagsági jogával foglalkozik, holott az alapjognak van egy másik érintett alanyi köre: az egyesületet létrehozni kívánó nagykorú személyeké. A határozat következményeként a korlátozást az egyesület alapítóira is kimondja azáltal, hogy nem hozhatnak létre egyesületet életkori rendelkezés nélkül. Vagyis nem pusztán a gyermek védelemhez való joga és egyesülési joga között húzza meg az alapjogi korlát határát, hanem a gyermek védelemhez való joga és mások egyesülési joga között is. Ez utóbbi értelmezési sík azon-

<sup>30</sup> TARR (23. lj.).

<sup>31</sup> Erre utal a Szívárvány-határozattal kapcsolatban: SOMODY Bernadette: „Életkori kordon? A gyermek gyülekezési szabadsága” *Új Ifjúsági Szemle* 2009/tél. 38. <https://bit.ly/3l9B34t>

ban elsikkad a határozatban: csupán annyiban említi az AB, hogy a homoszexuális egyesület alapításához való jog megilleti a felnőtteket.<sup>32</sup>

A védelemhez való jog, miután a gyermek fejlődésének védettségét az Alkotmány külön alapjogként nevesíti, úgy is értelmezhető volna, hogy a gyermek nem kezelhető teljesen azonosan a felnőttekkel: vagyis bár valamennyi alapjog megilleti, azt minden esetben gyermek mivoltára (védelemhez való jogára) tekintettel kell tartalommal megtölteni. A gyermek („megfelelő”) szexuális fejlődésének védelme is ez alapján részesülne védelemben, ami általánosságban – szexuális orientációtól függetlenül – védi a gyermek szexuális fejlődését (a külső, bármely zavaró behatásokkal szemben). A határozat azonban a gyermek fejlődésére zavaró hatású körülménynek a homoszexualitással kapcsolatos ismeretek hiányát és a negatív társadalmi megítélést tekinti. Ez a fajta zavaró behatás kizárólag a homoszexualitással kapcsolatban vetődik fel a határozatban. Kérdés tehát, hogy a homoszexuálisok (nem heteroszexuálisok) jogaiért és társadalmi elismeréséért küzdő egyesületben való tagsággal szemben speciális életkori kizáró ok áll-e fenn?<sup>33</sup>

Habár az AB nem vizsgálta azt, hogy a homoszexuális civiljogi egyesületekkel szembeni életkori követelmény a diszkrimináció szempontjából megengedett megkülönböztetésre vezet-e az egyesületek között, a válasz erre valószínűleg a gyermek védelemhez való joga. Az határozatból nem következik, hogy más egyesületek esetében ne lehetne a bejegyzés feltétele az életkori korlát. Erre a lehetőségre a határozat utal is példákon keresztül.

A speciális életkori korlátozás a homoszexuális egyesületek közötti különbségtétel lehetőségét is felveti, annak függvényében, hogy a nyilvánosság mekkora szerepet kap az egyesület tevékenységében. A határozat arra utal, hogy a tagsági korlátozásbeli különbségtétel homoszexuális egyesületek között akár alkotmányos is lehet: a nyilvánosság és a visszaút lehetőségének függvényében.

### 5.3. GYERMEKFOGALOM: A DINAMIKUS ÉS A STATIKUS MEGKÖZELÍTÉS KONFLIKTUSA

Az AB érzékeltette, hogy a „gyermek” alapjogi értelemben véve dinamikus fogalom (*evolving capacity*), aminek leglényegesebb alapjogi következménye, hogy a gyermek alapjogainak korlátozása esetén legtöbbször nem lehet szó statikus természetű korlátozásról. Az ezzel ellentétes megközelítés szerint a gyermek alapjogai – az életére kiható élethelyzetek eltérő értékelésétől és a jogágak közötti különbségektől függetlenül – 18 éves koráig kivétel nélkül korlátozhatók maradnak, figyelemmel arra, hogy ekkor válik jogi értelemben felnőtté és az őt megillető jogok/kötelezettségek teljeskörű alanyává.

<sup>32</sup> Lényegében ezzel érvel Halmai is. HALMAI Gábor: „Egy alkotmánybíróági (elő)ítélet nyomában” *Világosság* 1996/7. 34–41.

<sup>33</sup> Kis (29. l.).

A határozat érvelésében az első megoldás felé hajlik, végkövetkeztetésében mégis inkább a második megközelítés érvényesül. Az előbbi megközelítés jelenik meg abban, hogy az AB a homoszexuális orientáció rögzülésének jelentőséget tulajdonít: vagyis annak, hogy hány éves korra rögzül általában a szexuális orientáció homoszexuális fiatalok esetén. Amint arra korábban utaltunk, a határozat születésekor a beleegyezési korhatárt 18. életévben határozta meg a Btk. (rég) az azonos neműek esetében. Az AB azzal, hogy a bíróságokra bizza a szexuális orientáció rögzülésének megállapítását, elismeri, hogy az az akkor hatályos beleegyezési korhatár előtt kialakul(hat), ezért alapjogi szempontból értékelendő (ezzel burkoltan arra is utal, hogy a 18 éves beleegyezési korhatárt túlzónak tartja).

Ugyanakkor az AB a gyermek életkorára és belátási képességére tekintettel teszi megengedhetővé egyesülési joga korlátozását, s a nemi érettség elérésén túli korhatár megállapítására ösztönzi a jogalkotót és a bíróságot, mondván: a nyilvános szerepvállaláshoz szükséges védett kor a homoszexuális orientáció rögzülésére jellemző életkornál magasabban is megállapítható, mi több: „a korhatárok mindig magasabbak” (ABH 74, 85.). Vagyis a határozat szerint ketté lehet, sőt, ketté kell választani azt az életkort, amikor a szexuális orientáció rögzül, valamint a szexuális orientáció nyilvános vállalására, a szexualitással kapcsolatos ügyek nyilvános képviselőre, felvállalására való érettséget. A homoszexuális egyesületben való tagság szempontjából ez utóbbi bír jelentőséggel.

Az AB nem adja alkotmányjogi indokát annak, hogy ha a szexuális érettség/orientáció rögzülése bekövetkezik 18 éves kor előtt, miért szükségeszerű, hogy ennek nyilvános vállalása, például egyesületi tagság révén, csak ennél magasabb életkorban legyen megengedett? Ha ugyanis a jog az egyént alkalmasnak tartja arra, hogy szexuális életet éljen, vállalva annak következményeit/felelősségét, nehéz megindokolni, hogy a szexualitással kapcsolatos civiljogi állásfoglalásra miért nem érett?

Tehát a határozat érveléséből – a dinamikus gyermekfogalomból – az is levezethető, hogy az érettség a határozat idején hatályos beleegyezési korhatár, vagyis 18 éves kor előtt bekövetkezik mind a szexuális orientáció rögzülése, mind a nyilvános szerepvállalás tekintetében, így az egyesülési jog erre tekintettel ekkortól nem korlátozható. Más megállapításai arra engednek következtetni, hogy a nyilvános szerepvállalás inkább a 18. életév betöltéséhez köthető (függetlenül attól, hogy a homoszexuális orientáció hány éves korban rögzül). Ez a kettősség sajátos belső konfliktust eredményez a határozat érvelési rendszerében.

#### **5.4. VÉDELEMHEZ VALÓ JOG: AVAGY MIBEN ÁLL A VESZÉLY ÉS ANNAK KÖZVETLENSÉGE?**

A védelemhez való jog vs. egyesülési jog közül a védelemhez való jog kerül ki győztesen, de azt általános jelleggel nem fejt ki a határozat, hogy a védelemhez való jog miért élvez előnyt az egyesülési joggal szemben (hiszen akár az egyesületi tag-

ság teljes tilalma is következhet belőle, miközben a védelemhez való jog nem kerül korlátozás alá). A határozat ebből a szempontból egy – nagyon is lényeges – összefüggésben megemlíti az emberi méltósághoz való jogot: önmagának mindenki árt, szabadon vállalhat kockázatot, feltéve, hogy képes tájékozott és felelős döntést hozni. Márpedig a gyermek esetében – s ez a határozat érvelésének központi eleme – ez a képesség korlátozott vagy hiányzik. A határozat szerint a tájékozott és felelős döntés meghozatalára való képesség hiánya, illetve korlátozottsága az oka annak, hogy az Alkotmány nevesíti a védelemhez való jogot. Ebből az is következik, hogy a védelemhez való jog valójában az emberi méltósághoz való jog egy sajátos, kifejezetten a gyermekre vonatkozó vetülete, ami a gyermek emberi méltósága kiteljesedésének útját hivatott védeni: egy olyan szempont, ami a felnőttéknél (már) nem vetődik fel.

A határozat érvelése indirekt módon azon alapul, hogy az emberi méltósággal való kapcsolata miatt a védelemhez való jog hierarchikusan az egyesülési jog felett áll, legyen szó a gyermek egyesülési jogáról vagy mások egyesülési jogáról: ezek korlátozhatók a védelemhez való jog érvényesülése érdekében. Ez pedig kizárólag akkor igazolható, ha a védelemhez való jog az általános személyiségi jog speciális formája, s így hierarchikusan más alapjogok fölött helyezkedik el: mércéül szolgál valamennyi emberi jog esetében, ha a gyermek az alapjog alánya.

A fejlődési folyamat egy meghatározott minőségben élvez alkotmányos védelmet, amennyiben az Alkotmány a „megfelelő” fejlődés védelméről rendelkezik. Az AB nem tér ki a „megfelelő” fejlődés tartalmának kifejtésére, ehelyett abból indul ki, hogy az alapjogok (teljességének) gyakorlásához való érettség követelménye mögött a közérdek áll. Ugyanakkor a gyermek alapjoggyakorlása korlátozásának mércéje nem a közérdek, hanem a gyermek védelme saját magával szemben, illetve döntése következményeitől. A gyermek alapjogai korlátozásának objektív indokát a kérdéses döntés következménye(i) képezik, illetve a következmények súlyossága és közvetlensége. Szubjektív oldala a következmények/kockázat felmérésére való képesség és a következmények vállalására való képesség (életkor és érettség alapján). Így végső soron közvetetten tartalommal telítődik a „megfelelő” jelző: a határozat a gyermek érettségéhez mért kockázatvállalási képességét meghaladó közvetlen veszélyektől mentes fejlődést érti alatta.

Az AB a szükségességi-arányossági tesztet a konkrét ügyben a gyermek fejlődésének védelmére tekintettel értelmezte. Eszerint bármely szabadságjogot csak annyiban lehet korlátozni, amennyiben azt a gyermek védelme szükségessé teszi, amihez nem elegendő a gyermek fejlődésének elvont veszélyeztetése: a korlátozás alkalmazásának feltétele az érintett korosztályra nézve kimutatható konkrét veszély (szükségesség), valamint a konkrét veszély nagysága (arányosság) jelöli ki a jogkorlátozás alkotmányos határát. Azonban további értelmezést igényel a „veszély” – figyelemmel arra, hogy az állam „csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be”. Itt kap jelentőséget a közvélemény negatív értékítélete és a homoszexualitásról való ismeretek hiánya,

s ebben áll a határozat szerint a konkrét veszély, ami – a gyermek érettségi szintjéhez mérten – olyan súlyú is lehet, hogy a tagság teljes megtiltását is megengedhetővé teszi. A gyermek érettségi szintjénél pedig annak van jelentősége, hogy a homoszexuális irányultság hány éves korra rögzül.

Miután az AB szerint a homoszexualitás negatív társadalmi megítélése és rá vonatkozó ismereteink hiánya jelenti a konkrét veszélyt, ez kevésbé ad támpontot arra nézve, hogy vajon heteroszexuális egyesület esetén is megállapítható volna-e a konkrét veszély?<sup>34</sup> A határozat maga is elismeri, hogy az alapjogkorlátozás fő indokának tekintett negatív társadalmi attitűddel szemben fontos – pozitív – szerepe van a homoszexuális civiljogi egyesületeknek, ezt a körülményt azonban a „veszély” fogalma körében nem értékelte az AB.<sup>35</sup>

A határozat kitér arra, hogy a gyermekek csoportján belül eltérő helyzetben van az a gyermek, aki szexuális érése folyamán felismerte, hogy homoszexuális, és az a gyermek, aki nem homoszexuális, „csak jogvédő szándékú fiatal”. Amiből az következik, hogy a gyermekek csoportján belül különbség van az egyesülési jog gyakorlása (tagsági viszony) korlátozásának indokai között abban, hogy egy gyermekkorú homoszexuális irányultságú, vagy sem. Az érvelésből az olvasható ki, hogy a védelem szintje magasabb, ha a gyermekkorú szexuális orientációja homoszexuális (vagy legalább is nem heteroszexuális), ennek következtében az egyesülési joga nagyobb korlátozásnak vethető alá (figyelemmel a kockázat nagyságára). Ugyanakkor az AB szerint a szexuális orientáció szerinti diszkrimináció elkerülése érdekében a nem homoszexuális irányultságú fiatalok esetében is a homoszexuálisokéval azonos szintre kell emelni a védelem (és így az alapjog-korlátozás) szintjét. Érvelésének hibája, hogy ilyen esetben a kockázat – saját értelmezési kerete alapján – csak feltételes és távoli (vagyis nem felel meg a kockázat közvetlensége kritériumának).<sup>36</sup>

## 5.5. A SZÜLŐ KONTRA ÁLLAM: ÁLLAMI GYÁMKODÁS A SZÜLŐ VÉDELMI KÖTELEZETTSÉGE FÖLÖTT?

A gyermeket a család és az állam, valamint a társadalom részéről illeti meg a védelem az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján. Az Alkotmány kifejezetten nem állít fel hierarchiát, azonban a felsorolásban első helyen a család/szülő sze-

<sup>34</sup> „A gyermek szexuális fejlődése zavartalansága független a szexuális orientációtól: mindenfajta szexuális irányultság védelmét jelenti, ezért is lényeges a »zavartalan« jelző használata.” Vö. HALMAI (32. l.).

<sup>35</sup> Kis és Somody szerint ezt a jog nevelő hatása keretében figyelembe kellett volna vennie, ami náluk abból is következik, hogy az AB által figyelembe vett negatív társadalmi attitűdöt nem tekintik értékszemleges megközelítésnek, pontosabban az AB-nak szerintük a negatív társadalmi attitűdöt negatívumként kellett volna értékelnie, s helyette a jog nevelő szerepét értéként figyelembe venni. Kis (29. l.); Somody (31. l.) 40.

<sup>36</sup> „A semlegesség igényével előadott indoklás valójában nem semleges. Nem mondja ki, de feltételezi, hogy a különböző szexuális beállítódások erkölcsileg nem egyenértékűek.” Kis (29. l.).

reper. Az AB nem ment bele abba, hogy ezt az Alkotmány által felállított sorrendet értelmezze. Kifejti, hogy a magánszférában a gyermek védelméről való gondoskodásban a szülőé az elsődleges szerep, az állam csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be. Az egyesülési jog, mint a gyermek közügyekben való részvételének egyik formája és egyik kommunikációs alapjoga, a nyilvánosság szférájában való állásfoglalás, tevékenységfolytatás egy formája – vagyis nem tartozik a magánszférához, ezért az állam kiveheti a döntés jogát a szülő kezéből.<sup>37</sup> A szülő kizárását a döntésből kizárólag a nyilvános joggyakorlással magyarázza, ezt tekinti súlyos és közvetlen veszélyeztetésnek vagy sérelemnek.<sup>38</sup>

Hogy miként vezethető le a gyermek védelemhez való jogát megfogalmazó alkotmányos rendelkezésből egyrészt a szülő teljes kizorítása gyermeke védelméből, másrészt az állam elsődlegessé válása a gyermek nyilvánosság előtti állásfoglalásait illetően, arra a határozat nem tér ki. Ahogyan arra sem, hogy az Alkotmányban található sorrend megfordításával a szülő (mint család) állam mögé sorolása a gyermek védelmében játszott szerepben általában véve mivel indokolható.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Szivárvány-ügyben az EJEB eljárását is kezdeményezték az érintettek, azonban az 2000-ben a panaszt elutasította.<sup>39</sup>

Az AB későbbi döntéseiben rendszeresen felhívta a gyermek védelemhez való joga tekintetében az állam feladatára vonatkozó érvelését, miszerint az állami beavatkozás csak kivételes lehet, a gyermek védelme megkívánja, hogy az állam aktivitást mutasson a jogok érvényesülése érdekében, illetve az állam a szülővel szemben is jogosult fellépni, ha az súlyosan veszélyezteti gyermeke fejlődését.<sup>40</sup>

A Szivárvány-határozat emberi méltósággal kapcsolatos megállapítása, miszerint önmagának mindenki árthat, ha kellő tájékozottsággal rendelkezik a döntés

<sup>37</sup> „A kockázat nagysága akkor volna elégséges indok a szülő rendelkezési jogának korlátozására, ha feltételeznénk, hogy nemcsak a gyermek, maga a szülő sem képes a kockázat súlyával összhangban lévő, felelős döntést hozni. Vagyis, ha abból indulnánk ki, hogy az állam a szülő fölött is gyámkodhat.” Kis (29. lj.).

<sup>38</sup> Egy kritikus szerint: „[r]endes körülmények között [...] a szülőt illeti meg a végső szó. Külön meg kell indokolni, hogy ezúttal miért veszik el a szülőtől a döntés jogát. Robusztus indokra van szükség, mert a korlátozandó jog is erőteljes. A szülő nem pusztá ügygondnok.” Kis (29. lj.). Ugyanezt a kritikát fogalmazza meg Halmi is, lásd HALMAI (32. lj.).

<sup>39</sup> JUHÁSZ Géza: „Margósélesség (A Szivárvány ügynek vége)” *Magyar Narancs* 2000. október 5. <https://bit.ly/3lc23QJ>

<sup>40</sup> 37/2000. (X. 31.) AB határozat (dohányárúk reklámozása) (ABH 2000, 293.); 1091/B/1999. AB határozat (ABH 2002, 1081.); 1123/B/2005. AB határozat (médiatörvény) (ABH 2008, 2349.); 3018/2016. (II. 2.) AB határozat (tanköteles gyermek szüleinek kötelezése); 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat (védőoltás megtagadása); 3255/2019. (X. 30.) AB határozat (szülői láthatás).



meghozatalára, az egészséget érintő AB határozatokban gyakran hivatkozott kiinduló tétel lett.<sup>41</sup>

A Szivárvány-határozat a büntetőjogi tárgyú határozatokban gyakran hivatkozott megállapítása: a bűncselekmények meghatározása jogalkotói kompetencia és csak kivételesen képezheti alkotmányossági vizsgálat tárgyát.<sup>42</sup>

Az AB egyesülési joggal foglalkozó határozatai közül csak egy hivatkozott eddig a Szivárvány-döntésre: a 6/2001. (III. 14.) AB határozat, amely annak alkotmányosságát vizsgálta, hogy a társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön-e létre. Ennek keretében utalt a Szivárvány-döntés azon megállapítására, miszerint az egyesülési szabadság a véleménynyilvánítás szabadságával szoros kapcsolatban áll, de nem élvezzi azt a kiemelt alkotmányos védelmet, mint a véleményszabadság.<sup>43</sup>

A 154/2008. (XII. 17.) AB határozat azt emelte ki a Szivárvány-döntésből, hogy az azonos neműek és a különneműek élettársi kapcsolata közötti különbségtétel megszüntetése mellett a jogalkotó feladta az is, hogy „a szexuális irányultságból adódó különbségeket figyelembe vegye” (ABH 2008, 1186, 1224.).

A közkerkölcs értelmezésbe bevonhatóságának dilemmája is megjelent a későbbi döntésekben. A 20/1997. (III. 19.) AB határozat szerint a testület nem vizsgálhatja felül a jogban érvényesített közkerkölcs tartalmát, mivel a közkerkölcs fogalmát és tartalmát jogszabály nem határozza meg, annak megállapítása tehát jogalkalmazási kérdés (ABH 1997, 85.). Ebben az összefüggésben hivatkozik a Szivárvány-határozatra a 32/2010. (III. 25.) AB határozat is (ABH 2010, 194.).

Végül a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat (a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény vizsgálata) arra hivatkozott: „A homoszexualitás eddigi [...] megítélésénél is megmaradt tehát az [AB] a közkerkölcs minősítését mellőző, semleges úton” (Indokolás [33]).

<sup>41</sup> 43/2005. (XI. 14.) AB határozat (művi meddővé tétel) (ABH 2005, 536.); 39/2007. (VI. 20.) AB határozat (kötelező védőoltás) (ABH 2007, 464.); 1094/B/2006. AB határozat (rendelvény nélküli gyógyszerárúsítás biztonságos forgalmazása) (ABH 2008, 2536.); 386/B/2005. AB határozat (fogvatartott szervadományozási joga) (ABH 2011, 1529.).

<sup>42</sup> 58/1997. (XI. 5.) AB határozat (egyesülési joggal visszaélés tényállása) (ABH 1997, 348.); 12/1999. (V. 21.) AB határozat (gyűlöletre uszítás tényállása) (ABH 1999, 106.); 20/1999. (VI. 25.) AB határozat (vérfertőzés) (ABH 1999, 159.); 13/2000. (V. 12.) AB határozat (nemzeti jelkép megsértése) (ABH 2000, 61.); 18/2000. (VI. 6.) AB határozat (rémhírterjesztés tényállása) (ABH 2000, 117.); 54/2004. (XII. 13.) AB határozat (kábitószerrel visszaélés) (ABH 2004, 690.); 41/2007. (VI. 20.) AB határozat (hátrányos megkülönböztetés tilalmának tényállása) (ABH 2007 551.); 882/E/2002. AB határozat (természet elleni fajtalanság) (ABH 2010, 1267.); 964/B/2005. AB határozat (egyéb közszolgáltatás: a víz- és szennyvízelvezetés-lopás tényállása) (ABH 2010, 1523.); 1464/B/2007. AB határozat (becsületsértés, nemzeti jelkép megsértése) (ABH 2011, 1778.); 1012/B/2008. AB határozat (javítóintézeti nevelés) (ABH 2011, 1864.); 3077/2012. (VII. 26.) AB végzés (műemlék megromlása tényállása); 38/2012. (XI. 14.) AB határozat (a közterület életvitelszerű lakhatásra való használat szabálysértési tényállása).

<sup>43</sup> Figyelemmel arra, hogy a Szivárvány-döntésben az egyik vizsgált alapjog az egyesülési jog volt, ez szembetűnőnek mondható, s valószínűleg abból fakad, hogy az egyesülési jog tartalmának kifejtésével nem foglalkozott behatóan a döntés (ABH 2001, 93.).

## 7. IRODALOM

BRETTNER Zoltán: *Politika a határon. A Devlin–Hart vita* (Pozsony: Kaligram 2004).

HALMAI Gábor: „Egy alkotmánybíróági (elő)ítélet nyomában” *Világosság* 1996/7. 34–41.

KIS János: „A Szivárvány-teszt” *Beszélő* 1996/5. 26–36. <https://bit.ly/3qIGFUg>

KOVÁCS Virág: „A szexuális irányultság mint a diszkrimináció egyik fajtája és annak jogi értékelése a magyar és uniós gyakorlatban” *Magyar Jog* 2003/8. 484–491.

KROKOVAY Zsolt: „Erkölc – jog – szabadság” *Világosság* 2002/10–12. 84–91.

TARR Ágnes: „A homoszexualitás jogelméleti megközelítésének egyes aspektusai, különös tekintettel a Devlin–Hart vitára”, <https://bit.ly/3qBDIVC>



LÁNCOS PETRA LEA\*

## **4/1997. (I. 22.) AB HATÁROZAT – NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK UTÓLAGOS VIZSGÁLATA**

**Az AB hatásköre szükségszerűen kiterjed a nemzetközi szerződést transzformáló jogszabály, valamint a kihirdető jogszabályba foglalt nemzetközi szerződés alkotmányosságának vizsgálatára.**

A nemzetközi szerződések normakontrolljával kapcsolatos határozat jelentősége, hogy az Alkotmány 32/A. §-a alapján értelmezett indítványtételi jogosultságból kiindulva tisztázta az AB hatáskörét a nemzetközi szerződések alkotmányossága utólagos vizsgálatának lefolytatására az *actio popularis* és a hivatalbóli eljárás keretében. A határozat nyomán eldőlt az is, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében Magyarország a dualista-transzformációs megközelítést követi: a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai generális transzformációval, míg az egyéb „vállalt” nemzetközi kötelezettségek jogszabályban történő kihirdetés útján válnak a belső jog részévé, jogszabállyá. Normakontroll tárgyát e jogszabályok képezhetik, azzal, hogy az alkotmányossági vizsgálat a kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződésre is kiterjedhet.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A szakirodalom alapján nem egyértelmű, hogy hazánk az 1989-es rendszerváltást megelőzően a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően milyen megközelítést tett magáévé. Sulyok szerint „elképzeltető, hogy a két világháború között a dualizmus, a második világháború után – az irányadó szovjet mintát követve – eleinte a belső jog primátusát valló monizmus, majd idővel ismét a dualizmus jellemezte a magyar állam berendezkedését.”<sup>1</sup> Az államszocializmus időszakában Magyarország a nemzetközi jog szovjet megközelítéséhez igazodott, mely az állami szuvere-

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

<sup>1</sup> SULLYOK GÁBOR: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2012/1. 18.

renitás<sup>2</sup> és voluntarizmus<sup>3</sup> hangsúlyozása mellett sem vállalta fel kifejezett módon a dualista irányzat követését. Más szocialista alkotmányokhoz hasonlóan ugyanakkor az 1949. évi XX. törvény is hallgatott a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról, illetve az esetleges transzformáció szükségességéről.<sup>4</sup> Molnár szavaival az államszocializmus idejében a folyamatosan gyarapodó nemzetközi jogi szabályokkal szemben egyfajta „oktrojált védőpajzs-szerepet [töltött] be nagypolitikai értelemben a Szovjetunió, a viszonylagos izoláció a nemzetközi kapcsolatok egészét tekintve, illetve a szocialista jogtudomány felfogása a nemzetközi jog szerepéről és helyéről a belső jogrendszerben”.<sup>5</sup>

Az 1980-as évek azonban jelentős fordulatot hoztak: új kutatási témák jelentek meg, melyek a szovjet nemzetközi jog fontos paradigmáit kérdőjelezték meg,<sup>6</sup> továbbá elfogadták az 1982. évi 27. sz. törvényerejű rendeletet a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, mely egészen 2005-ig maradt hatályban.<sup>7</sup> A törvényerejű rendelet a nemzetközi szerződések kihirdetését<sup>8</sup> (azaz belső jogi transzformációját), illetve közzétételét írta elő.<sup>9</sup> A törvényerejű rendelet alapján közzétételi kötelezettség alá estek az Országgyűlés által megerősített, illetve a

<sup>2</sup> LIPSON, LEON S.: „The Soviet View on International Law: A lecture delivered at the Naval War College on 4 September 1963” *Naval War College Review* 1963/4. 19.; GRZYBOWSKI, Kazimierz: „Soviet Theory of International Law for the Seventies” *The American Journal of International Law* 1983/4. 870.; GINSBURGS, George: „The Validity of Treaties in the Municipal Law of the »Socialist« States” *The American Journal of International Law* 1965/3. 524., 526.

<sup>3</sup> SNYDER, EARL A. – BRACHT, HANS WERNER: „Coexistence and International Law” *The International and Comparative Law Quarterly* 1958/1. 54.

<sup>4</sup> Az 1949. évi XX. törvény a nemzetközi jogról egyedül a Népköztársaság Elnöki Tanácsának nemzetközi szerződéskötési, illetve megerősítési hatásköre kapcsán tett említést [20. § (1) bekezdés]. Bodnár megjegyzi: „Magyarországon 1982-ig nem csupán törvény, de egyáltalán semmilyen jogszabály nem szabályozta a nemzetközi szerződések megkötésével, (belső jogi) alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket.” BODNÁR László: „A nemzetközi szerződések kihirdetéséről: aggályok, dilemmák” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* Tomus LXXIII. Fasc. 13. 2010. 207.

<sup>5</sup> MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest: Dialóg Campus 2013) 12.

<sup>6</sup> KARDOS GÁBOR: „A nemzetközi jog a hidegháború után” *Grotius* 2007. 10. <https://bit.ly/3u110Hq>

<sup>7</sup> Az 1982. évi 27. tvr.-t a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény váltotta fel.

<sup>8</sup> Blutman szerint a kihirdetés helyett valójában beiktatásról lenne célszerű beszélni, hiszen a kihirdetés aktusa történetileg az Országgyűlés tájékoztatását, és nem a nemzetközi jogszabály becikkelyezését, transzformálását jelentette. BLUTMAN László: „Nemzetközi szerződések »kihirdetése«: fogalmi zavar a közjogban” *Iustum Aequum Salutare* 2013/4. 189.

<sup>9</sup> Habár az 1982. évi 27. tvr. alapján valamennyi nemzetközi szerződést, melyben Magyarország részes fél, vagy közzé kellett volna tenni, vagy ki kellett volna hirdetni, Magyarország több olyan nemzetközi szerződéshez is csatlakozott, melyek esetében ezek közül egyikre sem került sor. Így például a Magyar Köztársaság 1999. november 15-én írta alá a Nemzetközi Büntető Bíróság Statútumát, majd a 72/2001. (XI. 7.) ÖGY határozat rendelkezett annak megerősítéséről, ám a Statútum szövegét és fordítását tartalmazó T/4490-es törvényjavaslatot az Országgyűlés napirendre sem vette. ADÁNY Tamás Vince: „A Nemzetközi Büntetőbíróóság joghatósága és a magyar jog” *Pázmány Law Working Papers* 2010/2. 3–4.; KOVÁCS Péter: „Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségéről” *Állam- és Jogtudomány* 2019/1. 69–90.; VARGA Réka: „A Római Statútum végrehajtása nemzeti szinten, különös tekintettel a magyar büntetőjogi rendszerre” *KÜL-Világ* 2012/4. 80.

magánszemélyek és a jogi személyek számára közvetlenül és általános érvennyel jogokat és kötelezettségeket megállapító nemzetközi szerződések [13. § (1) és (2) bekezdés], míg az egyéb nemzetközi megállapodások (ún. nemzetközi szerződés a külügyminisztertől) esetében – a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa vagy a Minisztertanács eltérő határozata hiányában – a közzététel is elegendő volt [13. § (3) bekezdés].<sup>10</sup> Az 1982. évi 27. rendelettel így a dualista megközelítést tükröző kihirdetési kötelezettség mellett a monizmusra utaló közzétételi lehetőség is megjelent a magyar jogrendben.

Az 1989. október 23-án hatályba lépett módosításaival immár az Alkotmány is rendelkezett a nemzetközi jogról: a 7. § (1) bekezdése rögzítette, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Azonban ez az új, alkotmányos jogalap „a monista, illetve dualista koncepció közül egyik mellett sem tette le a voksot”.<sup>11</sup> Azzal, hogy nem határozta meg egyértelműen a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát, illetve a nemzetközi jog hazai jogrendben elfoglalt helyét és alkalmazását, e kérdések tisztázása az Alkotmánybíróságra maradt.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 30/1990. (XII. 15.) AB határozatban foglalkozott a nemzetközi jog és a belső jog viszonyával. Az indítványozók a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Kormánya között, a Magyar Népköztársaság területén ideiglenesen tartózkodó szovjet csapatok helyzete tárgyában Budapesten 1957. május 27-én aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 54. tvr. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, tekintettel arra, hogy a szovjet csapatok Magyarországon szolgálati kötelezettségük teljesítése közben okozott károk ügyében egy nem bírói eljárás szerint eljáró testület, a Magyar–Szovjet Vegyesbizottság rendelkezett joghatósággal. Az indítványozók úgy vélték, ez az állampolgárok tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való alkotmányos jogát sérti [Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdés]. Az eljárásban megkeresett Külügyminisztérium és Igazságügyi Minisztérium azon az állásponton voltak, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény alapján nemzetközi szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálat alá nem vonható, továbbá arra is rámutattak: ha eltérés van a belföldi jog és a nemzetközi szerződés között, akkor a nemzetközi jog szerint a belföldi jogot kell igazítani a nemzetközi szerződéshez.<sup>12</sup>

Határozatában az AB megállapította, hogy „a nemzetközi szerződés utólagos vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak valóban nincsen hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság [...] kizárólag a belföldi hatályos jogszabályt, az egyezmény kihirde-

<sup>10</sup> Az 1982. évi 27. tvr. 13. § (4) bekezdése szerint: „A közzétételre kerülő, kizárólag idegen nyelven készült nemzetközi szerződés hivatalos magyar nyelvű fordításának közzététele is elegendő, ha a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa vagy a Minisztertanács másként nem határoz.”

<sup>11</sup> MOLNÁR (5. lj.) 67.

<sup>12</sup> ABH 1990, 128, 130.

téséről szóló 1957. évi 54. tvr.-t vette vizsgálat alá, amely mint jogszabály nincs kiemelve az alkotmányossági felülvizsgálat köréből”.<sup>13</sup> Az AB szerint az indítványozók által állított alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat nem az egyezményt kihirdető tvr.-ből fakadt, hanem a megfelelő belföldi szabályozás hiányából, ezért az indítványokat elutasította, illetve hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg és kimondta: az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján egyszerre köteles megtartani nemzetközi kötelezettségeit és biztosítani a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, melynek a konkrét esetben jogalkotással kell eleget tennie.<sup>14</sup>

A 30/1990. (XII. 15.) AB határozat jelentősége, hogy világosan elhatárolja a nemzetközi jogot és az azt transzformáló belső jogot, kizárólag az utóbbival kapcsolatban állapítva meg az AB normakontroll-hatáskörét. Ezzel a korai határozattal a nemzetközi jog dualista megközelítése mellett tett hitet az AB, azonban a következő, nemzetközi jog hazai alkalmazását érintő végzésében egyes szerzők szerint a testület mintha monista fordulatot vett volna.<sup>15</sup>

A 61/B/1992. AB végzésben az indítványozó az 1982. évi 6. tvr.-rel kihirdetett, azaz Nemzetközi Valuta Alap Alapokmánya belső jogba transzformált egyes rendelkezéseinek alkotmányossági kontrollját kérte, melyet az AB arra tekintettel utasított vissza, hogy a testületnek nincs hatásköre „a már megerősített és a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés alkotmányellenességének vizsgálat[ára]”.<sup>16</sup> A határozat kvázi-monista jellegét – s egyben a 30/1990. (XII. 15.) AB határozattal szemben fennálló ellentmondást – a szerzők abban vélték felfedezni, hogy az AB végzésében „a nemzetközi szerződést és a beiktató jogszabályt egy egységnek fogja fel”: a beiktató jogszabály maga a nemzetközi szerződés, s mint ilyen, utólagos alkotmányossági vizsgálat alá nem vonható.<sup>17</sup>

Végül fontos megemlíteni az 53/1993. (X. 13.) AB határozatot is, melyben az Alkotmánybíróság kimondta: a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” külön transzformáció nélkül is a magyar jog részét képezik.<sup>18</sup> Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata szerint ugyanis a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azaz a transzformációt automatikusan maga az Alkotmány hajtja végre, anélkül, hogy külön felsorolná ezeket a jogforrásokat (hiszen ezek a jogforrások sokszor nincsenek is kodifikálva a nemzetközi jogban). A határozat ennek megfelelően a dualizmus talaján áll, azzal, hogy a nemzetközi jog, akár az Alkotmány útján történő generális transz-

<sup>13</sup> ABH 1990, 131, 132.

<sup>14</sup> ABH 1990, 131, 134.

<sup>15</sup> MANHERTZ Tamás István: „A nemzetközi szerződések és az azt kihirdető normák alkotmánybíróságok által történő vizsgálata” *Eljárásjog* 2017/4. 21.; BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírósági eljárásokban” *Jogelméleti Szemle* 2013/4. 22.

<sup>16</sup> ABH 1993, 831.

<sup>17</sup> BLUTMAN László *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek. MTA doktori értekezés* (Szeged 2015) 137–138.

<sup>18</sup> ABH 1993, 323, 332.



formációval, akár belső jogba történő beiktatással, de mindenképpen transzformációra szorul.<sup>19</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A nemzetközi szerződések és az azt kihirdető normák vizsgálata Európa-szerte bevett alkotmánybíróvási hatáskör. Különbségek elsősorban abban mutatkoznak, hogy előzetes normakontrollt vagy utólagos alkotmányossági vizsgálatot folytat-e a nemzetközi szerződések kapcsán az alkotmánybíróság, esetleg mindkettőt.

A nemzetközi szerződések alkotmányosságát kizárólag előzetes normakontroll keretében vizsgálhatja a francia *Conseil Constitutionnel* és a spanyol *Tribunal Constitucional*, csupán utólagos alkotmányossági vizsgálat keretei között keríthet rá sort az osztrák *Verfassungsgerichtshof*, előzetes és utólagos normakontroll eljárásban egyaránt vizsgálhatja a lengyel *Trybunał Konstytucyjny* és a német *Bundesverfassungsgericht*.<sup>20</sup>

Érdemes megemlíteni, hogy a nemzetközi szerződések előzetes kontrolljára irányadó hatáskörét a *Bundesverfassungsgericht* maga állapította meg döntésében (BVerfGE 1, 281). A testület annak ellenére fogadott be egy ratifikálás előtt álló nemzetközi szerződéssel kapcsolatos kérelmet, hogy az irányadó jogszabályok nem rendelkeztek a német alkotmánybíróság nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos, előzetes alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó hatásköréről.<sup>21</sup> Habár a törvények kihirdetés előtti alkotmányossági vizsgálatára Németországban továbbra sincs lehetőség, a nemzetközi szerződések előzetes kontrolljának célja, hogy „megakadályozza a nehezen revideálható nemzetközi kötelezettség beálltát”.<sup>22</sup>

## 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § a) pontjában, 21. § (1) bekezdésében és 35–36. §-aiban foglalt rendelkezések utólagos absztrakt normakontrollját kezdeményezte és kérte azok alkotmányellenességének megállapítását.

Az indítványozó szerint az Abtv. nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó hatásköri szabályai sértik a demokratikus jogállamiság alkotmányi követelményét (Alkotmány 2. §), mert az állampolgárok számára nem teszik lehetővé a nemzetközi szerződés előzetes normakontrolljának indítványozását,

<sup>19</sup> Vö. 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 332–333.

<sup>20</sup> MANHERTZ (12. lj.) 18–20.

<sup>21</sup> FRIESENHAHN, Ernst: „Hüter der Verfassung?” *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1973/8. 189.

<sup>22</sup> VOSSKUHLÉ, Andreas: „Art. 93 Abs. 1 Nr. 2” in Christian STARCK (Hrsg.): *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83 bis 146* (München: Verlag Franz Vahlen 2010) 122. széljegyzet.

továbbá ezt az eljárást az AB hivatalból sem folytathatja le. Az indítványozó szerint így az alapjogok korlátozására vagy az Alkotmány rejtett módosítására is sor kerülhet nemzetközi szerződés útján.

Az indítványozó szerint a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatát az állampolgárok a népszuverenitás (Alkotmány 8. §) és a demokratikus jogállamiság elvébe ütköző módon nem kérhetik, ezzel pedig ki vannak zárva abból, hogy a fennálló társadalmi rend őreiként járhassanak el.

Végül, az indítványozó szerint azzal, hogy az Abtv. nem rögzíti az AB hatáskörét a nemzetközi kötelezettségvállalások vizsgálatára nézve, az Alkotmány elsőbbsége a nemzetközi szerződésekkel szemben alkotmányellenes módon nem garantált [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].

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

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy az Abtv. 1. § b) pontja alapján a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, melynek keretében a belső jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés Alkotmánnyal való összeegyeztethetősége is vizsgálható (Alkotmány 32. §).**

Az AB először azzal az indítványelemmel foglalkozott, miszerint alkotmányellenes az Abtv. azon rendelkezése, mely csupán meghatározott politikai tényezőkre, így az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre és a Kormányra korlátozza azok körét, akik a nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági kontrollját kezdeményezhetik. Az AB emlékeztetett: az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése csupán azt követeli meg, hogy az utólagos absztrakt normakontroll esetére álljon rendelkezésre *actio popularis*. Ezt az Abtv. előkészítő anyagai is jól mutatják: habár az Igazságügyi Minisztérium által előkészített tervezet kizárta az állampolgárokat az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezéséből, az Ellenzéki Kerekasztal követelése nyomán az *actio popularis* végül bekerült a törvényjavaslatba. Az Ellenzéki Kerekasztal további követelése az volt, hogy – az Abtv. eredeti tervezetével ellentétben, miszerint az alkotmányellenesnek talált törvények megerősítéséről vagy elvetéséről az Országgyűlés döntött volna – az AB azok alkotmányellenessége esetén kivétel nélkül megsemmisíthessen minden jogszabályt, az állami irányítás egyéb jogi eszközét. Az AB hatáskörei a végül elfogadott Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdései alapján teljesek mind az utólagos normakontroll alá vonható normák („jogszabályok”), mind pedig az alkotmányellenesség esetén rendelkezésre álló jogkövetkezmény alkalmazása, azaz a „törvények és más jogszabályok” megsemmisítése kapcsán.

Az AB megállapította, az Alkotmány [32/A. § (3) bekezdés] csupán annyit követel meg, hogy a jogalkotó mindenki számára biztosítsa az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezését. Ennek az alkotmányos kötelezettségnek a jogalkotó eleget is tett [Abtv. 21. § (2) bekezdés]. Az Alkotmány 32/A. §-ából azonban már nem következik, hogy az AB valamennyi egyéb eljárásának kezdeményezése bárki számára nyitva álljon (a jogalkotó ennek ellenére a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére nézve is biztosította az *actio popularis*). Következésképpen az előzetes normakontroll eljárás kezdeményezőinek körét a jogalkotó szabadon korlátozhatta az Abtv. 21. §-ában foglalt politikai szereplőkre. Az AB ezen a ponton azt is megjegyezte: mivel a ki nem hirdetett nemzetközi szerződés nem jogszabály és az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése csupán a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát írja elő, a jogalkotó arról is szabadon dönthet, biztosít-e egyáltalán előzetes normakontroll eljárást. Az AB arra is utalt, hogy az *actio popularis* „természeteszerű” feltétele a megtámadható rendelkezés hozzáférhetősége, megismerhetősége, ami a megerősítés, kihirdetés előtt álló nemzetközi szerződés esetében nem teljesül. Következésképpen az *actio popularis* hiánya a nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálata kapcsán nem sérti a népszuverenitás és a demokratikus jogállamiság elvét (Alkotmány 2. § és 8. §).

Ezt követően az AB rátért a nemzetközi szerződés alkotmányosságának hivatalbóli vizsgálata kérdésére és megállapította: a hivatalbóli eljárás az AB kivételes hatásköre, melynek lefolytatására a testületnek a nemzetközi szerződésbe ütközés, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára van hatásköre [Abtv. 21. § (7), valamint 1. § c) és e) pontjai]. A taláros testület kimondta: az Alkotmányból nem vezethető le, hogy az AB valamennyi eljárása kapcsán hivatalból járhatson el, ahogyan az sem, hogy köteles volna hivatalból eljárni, így a hatáskörkiegészítésre irányuló indítványi elem megalapozatlan.

Az AB ezután a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatával összefüggésben született, ellentmondásos gyakorlatának tisztázására tett kísérletet. Miközben a 61/B/1992. AB végzésében azt mondta ki, hogy a megerősített, belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálata nem tartozik a hatáskörébe,<sup>23</sup> a 30/1990. (XII. 15.) AB határozatban megállapította, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető, belső jogszabály „nincs kiemelve az alkotmányossági felülvizsgálat köréből”.<sup>24</sup> A testület kiemelte: ugyan a 30/1990. (XII. 15.) AB határozat indokolása szerint magát a nemzetközi szerződést az AB utólagosan nem vizsgálhatja, ebben a határozatában világossá tette, hogy az utólagos absztrakt normakontroll keretében nem választható ketté a „magában vett” és a kihirdető jogszabály „részét képező” nemzetközi szerződés; az AB hatásköre a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatára is kiterjed (ABH 1997, 41, 48. 51.).

<sup>23</sup> ABH 1993, 831.

<sup>24</sup> ABH 1990, 131, 132.

Az 53/1993. (X. 13.) AB határozatot felidézve az Alkotmánybíróság megállapította: a nemzetközi jog „általánosan elismert szabályai” az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján külön jogszabályban történő kihirdetés nélkül, azaz az Alkotmány által végrehajtott transzformációval a belső jog részét képezik. Az Alkotmány útján történt generális transzformáció azonban nem teszi az Alkotmány részévé a nemzetközi jogi úton „vállalt kötelezettséget”, illetve nem érinti az Alkotmány helyét a jogforrási hierarchia csúcsán. Ennek ellenére az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt összhang-teremtési kötelezettség úgy teljesíthető, hogy „az Alkotmányt kell a nemzetközi jog e sajátos szabályaira figyelemmel értelmezni”.<sup>25</sup> Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtése alkotmányos parancs. Ezt az összhangot az Alkotmánnyal, valamint az egyéb belső joggal szemben egyaránt biztosítani kell. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság már az 53/1993. (X. 13.) AB határozatában is kifejtette, az összhang megteremtése során a nemzetközi jogi kötelezettség, az Alkotmány és a belső jog sajátosságaira egyaránt figyelemmel kell lenni, azokat „együttesen és összefüggésében kell vizsgálni”, akár előzetes, akár utólagos alkotmányossági vizsgálatról van szó.<sup>26</sup>

Határozatában ugyan az AB a transzformáció kapcsán a nemzetközi jog – belső jog kapcsolatában a dualista megközelítés mellett tesz hitet, azonban megjegyzi, hogy „a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer – a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása – váltja fel”. Ezt követeli meg az egyébként dualista talajon álló államoktól az uniós jog, melyet a tagállamok transzformáció nélkül, közvetlenül alkalmaznak, s amelynek a nemzeti alkotmány kivételével elsőbbséget biztosítanak. A testület kiemelte, hogy e tagállamok alkotmánybíróságai a transzformáció útján belső joggá vált nemzetközi jog kapcsán is gyakorolják alkotmányossági vizsgálati hatáskörüket.

Hatáskörét jogértelmezéssel konkretizálva az AB arra a megállapításra jutott, hogy a nemzetközi szerződés alkotmányosságát nem csupán előzetes normakontroll keretében [Abtv. 1. § a) pont], hanem utólagos normakontroll eljárásban is vizsgálhatja [Abtv. 1. § b) pont]. Indoklásában az AB több érvet is felsorakoztatott az utólagos normakontroll hatáskörének „teljességére” vonatkozóan.

A testület szerint alkotmánysértő eredményre vezethetne, ha utólagos normakontroll eljárásban nem vizsgálhatná a nemzetközi szerződést transzformáló belső jogszabályt. E hatáskör hiányában ugyanis előfordulhatna, hogy – az arra jogosultak előzetes normakontroll-kezdeményezése híján – az állam olyan nemzetközi jogi kötelezettséget vállalna és tartana fenn, mely nincs összhangban az Alkotmánnyal, illetve a belső joggal, megvalósítva ezzel az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét, melynek orvoslására egyéb eljárásban nincs lehetőség.

<sup>25</sup> ABH 1993, 334.

<sup>26</sup> ABH 1993, 326.

Másfelől a testület szerint az a tény, hogy az Alkotmányba ugyan csupán az AB legalapvetőbb hatásköre került be, ti. az utólagos normakontroll, nem enged arra következtetni, hogy a testületnek e hatásköre ne lenne teljes körű. Az a tény, hogy az Abtv. nem rendelkezik a nemzetközi szerződéseket kihirdető belső jogszabályok vizsgálatáról, nem jelenti azt, hogy azokat az alkotmányozó hatalom kizárta volna az utólagos normakontrollból. Az AB több példát is említ arra, amikor az Országgyűlés külön eljárási szabályok megalkotása nélkül ruházta fel hatáskörökkel (pl. önkormányzatok jogainak, egyetemi autonómiának a védelme), így a speciális eljárási szabályok hiánya nem igazolhatja az utólagos normakontroll hatáskör hiányát. Ehelyett az AB az utólagos normakontroll általános eljárási szabályai keretében vizsgálja a nemzetközi szerződés alkotmányellenességét, e jogforrások sajátosságaira is tekintettel.

Az AB szerint abból, hogy az Abtv. 1. § a) pontja külön eljárásként nevesíti a nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatát, nem következik, hogy a b) pontban a jogszabályok mellett a nemzetközi szerződést transzformáló jogszabályokat is említeni kellett volna. A nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatáról éppen azért kellett külön rendelkezni, mert a még ki nem hirdetett nemzetközi szerződések nem „jogszabályok”, egyébként azok alkotmányossági vizsgálatára külön rendelkezés hiányában egyáltalán nem kerülhetne sor. Az AB utólagos normakontroll-hatásköre az Alkotmány 32/A. § szerint a „jogszabályokra” terjed ki és „semmilyen alkotmányos alap nincs arra, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából az AB másként kezelje, mint bármely más jogszabályt”, az Alkotmány szövegéből is az következik, hogy az AB utólagos normakontroll-hatásköre teljes körű, az még törvényhozási úton sem szűkíthető.

A testület kitért arra is: alkotmányos feladatának ellátásához nélkülözhetetlen az alkotmánybíráskodás külföldi példák nyomán történő fejlesztése (pl. alkotmányos követelmények megállapítása, jövőbeli megsemmisítés eszköze). Az AB a német alkotmánybírói és görög gyakorlatra utalva megemlítette: a dualista-transzformációs megközelítést követő államok alkotmánybírói is gyakorolják a nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatát. A testület kiemeli, hogy a *Bundesverfassungsgericht* annak ellenére terjesztette ki az alkotmányossági vizsgálatot a ratifikáció előtt álló nemzetközi szerződésekre, hogy arra tételes jog szerint nem volt hatásköre, továbbá állandó gyakorlata szerint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály absztrakt normakontroll és alkotmányjogi panasz tárgya lehet. A *Bundesverfassungsgericht* példájából is kitűnik, hogy egy alkotmánybíró nem mondhat le alkotmányőrző feladata valamely aspektusáról. Az AB megjegyzi: „a nemzetközi szerződések vizsgálata [...] – miután azok a belső jog részévé válnak – minden tekintetben az alkotmánybírói normakontroll logikájába illeszkedik. Ezért azokban az országokban is, ahol nincs kifejezett rendelkezés róla – a normakontroll elvonhatatlan teljessége folytán – az alkotmánybírók az alkotmányossági vizsgálatot ezek tekintetében a belső jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésével azonos módon gyakorolják (ABH 1997. 41, 51.)”

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Amennyiben a kihirdetett nemzetközi szerződést vagy annak rendelkezését az AB alkotmányellenesnek találja, a kihirdető belső jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Ennek a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségére nincs hatása. A jogalkotó köteles az Alkotmánnyal való összhang megteremtésére. Az AB a kihirdető jogszabály megsemmisítésével kapcsolatos határozathozatalt észszerű időre felfüggesztheti [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].**

Határozatát összefoglalva az AB megállapította: a nemzetközi szerződést transzformáló belső jogi norma, valamint a belső jogi normában kihirdetett nemzetközi szerződés alkotmányellenességét utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja a testület. Ennek eredménye lehet, hogy az AB megállapítja a nemzetközi szerződés vagy valamely rendelkezésének alkotmányellenességét. Ilyen esetben az AB a kihirdető belső jogszabály (és nem pedig a nemzetközi szerződés) alkotmányellenességét állapítja meg. E megállapításnak nincs hatása a magyar állam nemzetközi kötelezettségeire: azok az államot továbbra is kötik, illetve azokat a Magyar Köztársaságnak továbbra is teljesítenie kell.

Az AB leszögezte: a jogalkotó köteles megteremteni a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját, illetve ezáltal megszüntetni az AB által megállapított alkotmányellenességet. Erre a jogalkotónak több lehetősége is rendelkezésre áll: így a nemzetközi szerződés felmondása, annak módosítása (amennyiben azt a szerződésben részes többi fél is elfogadja), vagy akár az Alkotmány módosítása. Az AB az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésével kapcsolatos határozathozatalt észszerű időre felfüggesztheti, időt hagyva a jogalkotó számára, hogy az megteremtse a nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

Az AB az Abtv. 1. § a) pontjában, 21. § (1) bekezdésében és 35–36. §-aiban foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt elutasította, továbbá az Abtv. hatásköri kiegészítésére irányuló indítványt visszautasította.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉST KIHIRDETŐ BELSŐ NORMÁK ÉS A BELSŐ JOG RÉSZÉVÉ VÁLT NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK UTÓLAGOS ALKOTMÁNYOSSÁGI VIZSGÁLATA

A határozat jelentősége, hogy a 61/B/1992. AB végzés, valamint a 30/1990. (XII. 15.) AB határozat közötti ellentmondást feloldva megerősítette: a nemzetközi szerződést transzformáló belső jog utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. A testület határozatban két fontos döntésére építve [30/1990. (XII. 15.) AB hatá-



rozat, valamint 53/1993. (X. 13.) AB határozat] tette teljessé joggyakorlatát, mely hosszú távon határozta meg a nemzetközi jog és a belső jog viszonyával kapcsolatos jogalkotást és jogalkalmazást.

Indokolásában az AB többféle értelmezési stratégiát követ az Abtv. 1. §-ának, illetve ezáltal az Alkotmány 32/A. §-a tartalmának, valamint a testület alkotmányos feladata alapján fennálló hatásköreinek kibontására. Így az AB az Alkotmány 32/A. § nyelvtani értelmezésével, továbbá az Abtv. előkészítő anyagainak, az Ellenzéki Kerekasztal követeléseinek történeti értelmezésével arra a megállapító értelmezésre jut, hogy *actio popularis* az alkotmányozó hatalom kizárólag az utólagos absztrakt normakontroll esetére kívánta biztosítani. Ebből logikai értelmezéssel a testület arra jut, hogy az AB egyéb eljárásainak kezdeményezésére, így a nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálatára nézve a jogalkotó nem köteles biztosítani a populáris akciót, sőt, önmagának az előzetes normakontrollnak biztosítására sincs alkotmányos kötelezettség.

Ugyanerre a megállapításra jutott a testület a hivatalbóli eljárással kapcsolatos indítványi elemre vonatkozóan is: az AB megállapította, hogy a hivatalbóli eljárás kivételes hatáskör, az Alkotmányból pedig nem következik, hogy ezt a kivételes eljárást számára más eljárásokban is köteles volna biztosítani a jogalkotó, illetve az sem, hogy azt a megjelölt eljárásokban a taláros testület köteles volna lefolytatni.

A határozat legjelentősebb megállapításait a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos indokolás tartalmazza. Először is feloldja a vonatkozó joggyakorlatban keletkezett ellentmondásokat. Másodsor, egyértelművé teszi, hogy hazánk a dualista-transzformációs rendszer talaján áll. Harmadsor, megállapítja az AB hatáskörét a transzformált nemzetközi szerződés mint jogszabály utólagos kontrolljára, és végül megerősíti, hogy a kontroll során a nemzetközi szerződést magát is vizsgálni kell.

A nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatának középpontjában az a megállapítás áll, hogy az Abtv. 1. § b) pontjában foglalt jogszabály-fogalom a transzformált nemzetközi szerződéseket is magában foglalja. Az AB a „jogszabály” fogalmába tehát – legalábbis az indítványozó megközelítéséhez képest – tág értelmezéssel azokat a jogszabályokat is beleérti, melyek a nemzetközi szerződést transzformálják. A jogszabály eme átfogó, tág fogalmával tehát a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatára vonatkozó alkotmánybírói hatáskör a transzformált nemzetközi szerződésre (mint a transzformáló jogszabály részére) is kiterjed.

Azzal, hogy a testület megerősítette: az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján, illetve az 53/1993. (X. 13.) AB határozat nyomán a nemzetközi joggal való összhang biztosítása a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai esetén generális transzformációval, egyéb „vállalt kötelezettségek” esetén pedig belső jogban történő kihirdetéssel valósul meg, az AB hitet tett a dualista-transzformációs rendszer mellett. Molnár megjegyzi, hogy „a »generális transzformáció« fogalmát használni a nemzetközi jog elmélete fényében helytelen. Elképzelhető, hogy az AB az



olasz alkotmány 10. cikk (1) bekezdéséből és annak nemzetközi jogtudományban általánosan bevett értelmezésében található fogódzót. [...] [M]ás európai állam alkotmányában elhelyezett hasonló klauzulák esetében sem az adott ország alkotmánybírói gyakorlatában, sem a szakirodalomban nem jelenik meg a generális/folyamatos transzformációra való utalás. Megítélésünk szerint az Alkotmánybíróság egyoldalúan, kellő jogösszehasonlítás nélkül, a különböző értelmezési lehetőségek közül egy interpretációt kiválasztva tette le a voksát a generális transzformáció mellett.<sup>27</sup>

Az olasz nemzetközi jogtudományhoz hasonlóan a magyar jogban is a dualizmus bizonyítékaként értelmezik a generális transzformációra történő utalást,<sup>28</sup> így a határozat az addigi ellentmondó alkotmánybírói gyakorlatot tisztázva egyértelműen a dualizmus mellett foglalt állást. A dualista-transzformációs megközelítés és különösen a generális és speciális transzformációval érintett jogforrási kategóriák azonban a gyakorlatban számos problémát vetnek fel. Így több szerző is kritikával illette a határozatban is alkalmazott, az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből adódó felosztást, mely a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” és a közelebbiről meg nem nevezett, egyéb vállalt nemzetközi kötelezettségek között tesz különbséget.<sup>29</sup> A nemzetközi jog ugyanis nem ismeri ezeket a kategóriákat, ráadásul a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak” fogalmát az AB sem határozta meg joggyakorlatában,<sup>30</sup> csupán arra vállalkozott, hogy konkrét ügyekben, konkrét jogforrásokra nézve erősítse meg: ebbe a kategóriába tartoznak.<sup>31</sup>

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos utólagos normakontroll-hatáskörének fontos pillére az AB alkotmányvédelmi feladata. Határozatában a német *Bundesverfassungsgericht* (BVerfGE 1, 281) döntéséhez hasonlóan, azt kifejezetten mint külföldi joggyakorlatot beidézve az AB aláhúzza: előfordulhat, hogy az állam alkotmányellenes nemzetközi jogi kötelezettséget vállal, melynek orvoslására utólagos alkotmányosság vizsgálat hiányában nem volna mód.

A határozatban megjelenő német alkotmánybírói döntés kapcsán végül érdemes megemlíteni a határozatban megjelenő „jogösszehasonlító” munka nyílt és rejtett példáit is. A fent már említett, vélhetőleg az olasz jogtudományból kölcsönzött, dualista megközelítés kifejezett utalás nélkül került bele a határozatba,<sup>32</sup> a görög és a skandináv transzformációs gyakorlatot egyetlen mondatban említi az AB, azonban a német *Grundgesetz* rendszerét és a *Bundesverfassungsgericht*

<sup>27</sup> MOLNÁR Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [19] <https://bit.ly/3bEiW3w> (2018).

<sup>28</sup> MOLNÁR (27. l.) [23]; SÜLYÖK (1. l.) 17–18.

<sup>29</sup> MOLNÁR (27. l.) [17].

<sup>30</sup> Érdekes megoldást tartalmaz a 6/2013. (III. 1.) AB határozat tárgymutatója: „a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai (ius cogens)”.

<sup>31</sup> 763/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1154; 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 99. Emellett a generális transzformációval a belső jog részévé vált szokásjog és *ius cogens* tartalma is nehezen megragadható. MOLNÁR (27. l.) [20].

<sup>32</sup> MOLNÁR (27. l.) [19].

vonatkozó hatáskörét egy egész bekezdésben tárgyalja a testület. A határozatban mindenféle rendszer nélkül, láthatólag azért merül fel a külföldi alkotmányjogra, alkotmánybíróági gyakorlatra történő utalás, hogy alátámassza az AB utólagos alkotmányossági vizsgálat hatáskörével kapcsolatban a határozat indokolásában felsorakoztatott érveket.<sup>33</sup>

A határozathoz Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményt csatolt, melyben úgy foglal állást, hogy az AB nem rendelkezik hatáskörrel a nemzetközi szerződések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, nemzetközi szerződések kapcsán ugyanis az Abtv. csupán az előzetes vizsgálatot teszi lehetővé. Az alkotmánybíró foglalt az AB hatásköreinek alkotmányos alapjául szolgáló 32/A. § közvetve, az azt végrehajtó Abtv. révén hatályosul, ez pedig nem rendelkezik a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatáról. Ennek oka, hogy a nemzetközi szerződés belső jogba történő transzformációja ellenére az nem jogszabály, hanem továbbra is a nemzetközi jog alanyai közötti megállapodás. A különvélemény konklúziója, hogy a törvényi felhatalmazás híján gyakorolt hatáskör sérti a jogbiztonságot.

A jogirodalomban a határozat legélesebb kritikája szerint a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatának megállapítása „az aktivizmus leglátványosabb megnyilvánulása”.<sup>34</sup> Habár Halmai szerint az AB teljes mértékben függetlenítette magát az indítványtól, a testület csupán a hatáskörkiegészítésre vonatkozó indítványelemet utasította vissza, az előzetes normakontroll kezdeményezésére jogosultak körével, valamint a (belső jogba transzformált) nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos indítványelemekre nézve pedig érdemi vizsgálatot folytatott le. Az ezzel kapcsolatos megállapításait az AB – valóban rendhagyó módon – a rendelkező részbe foglalta, ettől azonban önmagában nem válik aktivistává a döntés. Ugyanakkor az a tény, hogy az AB a rendelkező részbe foglalja a hatásköreit érintő jogértelmezést, arra utal, hogy annak az egyedi ügyön túlmutató hatást tulajdonított.

## **5.2. AZ ALKOTMÁNYELLENESSÉG MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK NINCS HATÁSA A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGÉRE**

Az AB határozatában az Alkotmányból vezeti le (nem említve a *pacta sunt servanda* elvét), hogy a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének megállapítása nincs hatással Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalására, vagyis az alkotmányellenes „vállalt kötelezettség” továbbra is köti hazánkat. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányellenesség megállapításának csupán belső jogi szempontból

<sup>33</sup> SZENTE Zoltán: „The Use of Foreign Precedents in the Jurisprudence of Hungarian Constitutional Court” in Tania GROPPÍ – Marie-Claire PONTHEUREAU (eds.): *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges* (Oxford: Hart Publishing 2013). 253–272.

<sup>34</sup> HALMAI Gábor: „Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve” *Fundamentum* 1999/2. 17.

van hatása, kötelezve a jogalkotót az alkotmányellenesség megszüntetésére, az AB által szabott észszerű határidőn belül. A testület tehát – időt adva a jogalkotó számára, hogy az alkotmányellenességet a belső jog módosításával vagy akár a nemzetközi kötelezettséget keletkeztető szerződés felmondásával, esetleg módosításával megszüntesse – eljárását felfüggesztve elhalasztja az alkotmányellenes norma megsemmisítését, azaz a jogkövetkezmény alkalmazását.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB későbbi gyakorlata sem jelentett elfordulást a nemzetközi szerződések alkotmányosságának utólagos vizsgálata határozatban megállapított hatásköröktől, illetve dualista-transzformációs rendszertől. Így az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban a testület a jogalkotó nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos transzformációs kötelezettségét (illetve a transzformáció elmaradása esetére mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést) állapított meg.<sup>35</sup> Az AB a nemzetközi légifuvarozással kapcsolatos Montréali Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény előzetes alkotmányossági vizsgálata során a 7/2005. (III. 31.) AB határozatban megerősítette a nemzetközi szerződések alkotmányosságának utólagos vizsgálata határozatban foglalt gyakorlatát, miszerint a testület hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződések kihirdető jogszabályokra is.<sup>36</sup>

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdésében szabályozza a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát. Az Alaptörvény nemzetközi joggal kapcsolatos rendelkezései nem mutatnak elmozdulást az előző alkotmányunk vonatkozó szabályozásához képest, ezt az Alkotmánybíróság az 1/2013. (I. 7.) AB határozatban is megerősítette. Határozatában a testület kimondta: „A korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdésének első fordulata [az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésével] lényegében megegyező szabályt tartalmazott, amelynek az Alkotmánybíróság a jogértelmezésre is kiható jelentőséget tulajdonított” {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [25]}, majd megismételte a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival kapcsolatos, generális transzformációra vonatkozó gyakorlatát.

## 7. IRODALOM

BLUTMAN László: „Nemzetközi szerződések »kihirdetése«: fogalmi zavar a közjogban”

*Iustum Aequum Salutare* 2013/4. 185–203.

BLUTMAN László: „A nemzetközi jog joghatásai az alkotmánybírói eljárásokban”

*Jogelméleti Szemle* 2013/4. 2–32.

<sup>35</sup> ABH 2004, 690, 761–770.

<sup>36</sup> ABH 2005, 83, 85–86.

- BLUTMAN László *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek. MTA doktori értekezés* (Szeged 2015).
- BODNÁR László: „A nemzetközi szerződések kihirdetéséről: aggályok, dilemmák” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* Tomus LXXIII. Fasc. 13. 2010. 207–216.
- MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest: Dialóg Campus 2013).
- MOLNÁR Tamás: „A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/3bEiW3w> (2018).
- SULYOK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2012/1. 17–60.
- SZENTE Zoltán: „The Use of Foreign Precedents in the Jurisprudence of Hungarian Constitutional Court” in Tania GROPPi – Marie-Claire PONTHEUREAU (eds.): *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges* (Oxford: Hart Publishing 2013). 253–272.



SMUK PÉTER\*

## **27/1998. (VI. 16.) AB HATÁROZAT – FRAKCIÓALAKÍTÁS**

**Az olyan párthoz tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a parlamenti küszöböt (a pártlistás szavazatok több mint 5%-át) elérte, akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha a Házsabály egyébként a frakcióalakításhoz magasabb létszámot határoz meg.**

A frakcióalakításról szóló határozatban foglalkozik először átfogó jelleggel az AB az Országgyűlés belső szervezetalakítási kérdéseivel, pontosabban a képviselői jogállásból és a pártok alkotmányos funkciójából fakadó alkotmányos követelményeket fogalmazza meg a házsabályi rendelkezések kapcsán. A határozatban nemcsak a szabad és egyenlő képviselői mandátumból a képviselőcsoport-alakítás jogára vonatkozó követelmények jelennek meg, hanem a képviselőknek az Országgyűlés működésében való közreműködését biztosító egyes szervezeti garanciák igénye is. Az AB az 1994-ben elfogadott Házsabályt először vizsgálta valamely átfogó problematika nyomán, megállapításai pedig a következő házsabályi paradigmaváltásig (2012–2013) érvényben maradtak.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az 1998. évi országgyűlési választásokon a Magyar Igazság és Élet Pártja az 1989. évi XXXIV. törvényben szabályozott választási rendszer szabályai szerint a megyei listákra leadott szavazatok mintegy 5,47%-át gyűjtötte be, így tizennégy listás mandátumot szerzett az Országgyűlésben. A Házsabály értelmében viszont a képviselőcsoportja megalakításához tizenöt mandátumra lett volna szüksége.

Az Országgyűlés a rendszerváltás utáni második ciklus elején, 1994-ben fogadta el a többpártrendszeren alapuló demokratikus versenyt és a hatékony törvényhozási munkát egyaránt támogató új Házsabályt, a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot. A határozat a hatályos Alkotmány 24. § (4) bekezdésén alapult, amely szerint

\* Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem; Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Hárszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Fialal demokráciánk első éveiben a politikai pluralizmus és verseny védelme a pártok alkotmányos funkcióit is szolgálta. Az Alkotmány 3. §-a értelmében a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet.

A szóban forgó ügy történelmi kontextusát felidézve, a rendszerváltás utáni években a magyar pártrendszer és parlamenti képviselet még kiforrotlan volt. A képviselőcsoportok az Országgyűlésben több esetben felbomlottak, vagy a parlamenten kívüli pártjuktól politikai értelemben is elszakadtak, továbbá a parlamenti ciklusok közben a frakciókból sokszor léptek ki és váltak függetlenné képviselők. Ez a környezet indokolta a politikai verseny „küszöbszabályait”, de azok emelését is. Az instabilitást mutató politikai pártok elé támasztott parlamentbe jutási küszöböt az 1994-es választás előtt emelték 4-ről 5%-ra [1989. évi XXXIV. tv. 8. § (5) bekezdés a) pont], illetve a frakcióalakításhoz szükséges képviselői létszámot a hárszabály 1990-ben 10 főben [31/1990. (III. 25.) OGY határozat, 12. §], 1994-ben a Hárszabályról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 15. § (1) bekezdése már tizenöt főben határozta meg.

A pártelven (értsd a képviselőket fegyelmező frakcióknak kiterjedt előjogokat biztosító módon) működő parlamenti működés szabályai esetében a képviselőcsoportok és vezetők jogait nemcsak a Hárszabályban, de az Alkotmányban is megtaláltuk, továbbá a frakciók előjogokkal rendelkeztek a Tisztelt Ház belső szervezet-alakítása során is. Ennek ékes példája volt, hogy a parlamenti állandó bizottságok létrehozásának alapja a képviselőcsoportok megállapodása volt, és ennek keretszabályai csak annyit vártak el, hogy a frakciók az egymáshoz viszonyított létszámarányaikhoz mérten részesüljenek a bizottsági helyekből, illetve ha ettől az aránytól el is térne a megállapodás, minden frakciónak legalább egy bizottsági hely akkor is legyen biztosítva (Hárszabály 31–33. §), és ez alkalmazandó az ideiglenes és vizsgálóbizottságokra is [Hárszabály 35. § (2) bekezdés és 36. § (4) bekezdés].

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A belső parlamenti jog egyes szabályozási kérdéseit tekintve az 1990-es években kevésbé találunk megfogalmazott közös, európai standardokat,<sup>1</sup> a nemzetközi kite-

<sup>1</sup> Megemlíthető az Európa Tanács keretei között megfogalmazott határozat a nemzeti parlamentek demokratikus működését támogató egyes követelményekről, amely azonban elsősorban a törvényhozásnak a hatalommegosztás rendjében és a választópolgárokkal való jobb pozicionálását tűzte ki célul. Szorgalmazta a nők jobb bevonását, a választópolgárok felé való nyitást, a vizsgálóbizottságo-



kintés inkább más országok parlamentjeinek megoldásait veheti számba és tipizálhatja. Európa országaiban a pártok elé állított választási küszöbök és hatékonysági kvóták elterjedtek. A választási rendszerekben az arányos metódust alkalmazók körében szokásos a leadott szavazatok bizonyos százalékához kötni a listás mandátumok kiosztásában való részvétel lehetőségét (parlamentari küszöb); míg a belső parlamenti jogban az egyes többletjogosítványokhoz való hozzáférést szabályozzák úgy, hogy azt több képviselő együttes jogaként határozzák meg. Ezek a szabályok a parlamentek ún. fragmentációja ellen hatnak, a törvényhozási képviselet szétaprózódásának, a kis létszámú, ezért felelőtlen frakciók létrejöttének és a kormányalakításra gyakorolt destabilizáló hatásuknak a megelőzését célozzák. A törekvés alkotmányosságát a német szövetségi AB is megerősítette.<sup>2</sup>

A gyakorlati politika, de a politikaelmélet és a közjog is hamar felismerte a fegyelmezetten működő képviselőcsoportok hasznát a kiszámíthatóság és a törvényhozási munka hatékonyságában, ezért elterjedtek a pártfrakciókat preferáló szabályok és parlamenti jogintézmények.<sup>3</sup>

Az európai házsabályok általában a politikai pártkötődés alapján szabályozzák a frakciókat, és a létrehozás feltételeként vagy a parlamenti képviselők bizonyos arányát (például 5% a német Bundestag esetében), vagy egy abszolút számot határoznak meg. Sajátos megoldás, hogy a választási jelöltlistán való parlamentbe jutás már elegendő feltétel: ez kimondottan szerepel például a holland és a szlovén házsabályokban. A legcizelláltabb a spanyol képviselőház házsabálya, eszerint a tizenöt fős limit mellett, ha a párt legalább 5 mandátumot szerzett, és azokban a kerületekben, ahol jelöltet állított, a szavazatok legalább 15%-át megszerezte, vagy ha országosan a szavazatok legalább 5%-át elérte, képviselői frakciót alakíthatnak.<sup>4</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

A határozatba foglalt indítvány szerint az indítványozó – az 1998. májusi országgyűlési képviselőválasztásokon a területi és az országos pártlistán összesen tizennégy mandátumot szerzett párt – kérte, hogy az AB, utólagos normakontroll hatáskörében eljárva, állapítsa meg a Házsabály 15. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét és semmisítse meg azt. Egyben indítványozta: az AB az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az alkotmányellenes jogszabályt az indítványozó tekintetében visszaható hatállyal semmisítse meg, továbbá állapítsa meg, hogy a Ház-

kat támogató szabályozást, az ellenzék támogatását, illetve általában a kormányzat politikai térnyerését ellensúlyozó megoldásokat. Lásd CoE Parliamentary Assembly Res. 1154 (1998) on Democratic functioning of national parliaments, <https://bit.ly/2Q1X5L7>

<sup>2</sup> BVerfGE 1, 208. További nemzetközi példákkal lásd SMUK Péter: *Magyar és európai pártjog* (Budapest: Gondolat 2018) 179–180.

<sup>3</sup> MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet* (Budapest: Osiris 2003) 592.

<sup>4</sup> SMUK (2. l.j.) 187–188.

szabály 15. § (1) bekezdésének első mondata az indítványozó országgyűlési képviselőcsoportja megalakulása tekintetében nem alkalmazható.

Az indítvány szerint a Házsabály azon rendelkezése, amely szerint „képviselőcsoportot legalább tizenöt képviselő alakíthat” [15. § (1) bekezdés első mondata], újabb feltételtől, a tizenöt fős létszám elérésétől teszi függővé azt, hogy a területi listán 5%-os küszöböt elérő, s így a pártlistáról az Országgyűlésbe került, ugyanazon párthoz tartozó képviselők jogaik teljességét gyakorolhassák. Az indítvány számos példát hoz fel az Alkotmányból és a Házsabályból arra, hogy bizonyos jogok csakis a képviselőcsoportok vezetőit, illetve a képviselőcsoportok tagjait illetik meg; így például a Házbizottságban és az országgyűlési bizottságokban csakis a képviselőcsoport vezetői illetve tagjai vehetnek részt. Az indítványozó szerint a Házsabály 15. §-a ezért ellentétben áll az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésével; az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 8. §-ával, amely a pártok országgyűlési képviselőhöz jutásának lehetőségét szabályozza, s az 5%-os küszöb elérésén túl más feltételt nem tartalmaz; a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 26. § (3) bekezdésével, amely szintén nem szab feltételt a képviselőcsoport alakításának; s végül a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésével, amely szerint az alacsonyabb szintű jogszabály a magasabb szintű jogszabállyal nem lehet ellentétes.

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

Az AB a Házsabály 15. § (1) bekezdésének első, vitatott mondatát, amely legalább tizenöt képviselőt követelt meg a képviselőcsoport megalakításához, megsemmisítette, mégpedig 1998. június 2-ára<sup>5</sup> visszamenő hatállyal. Alkotmányos követelményt fogalmazott meg az AB arra nézvést, hogy a parlamenti küszöböt elérő párt az Országgyűlésben frakcióalakításra jogosult, a bejutáson túl további feltétel nem támasztható vele szemben.

Az indítványon túl, az AB alkotmányos mulasztást állapított meg, mert a független képviselők részvételét a bizottsági munkában a Házsabály nem biztosította. Erre hivatkozással továbbá *pro futuro* megsemmisítette a bizottságok összetételére vonatkozó házsabályi rendelkezéseket is [31. §, 32. §, 33. §, 35. § (2) bekezdés, 36. § (4) bekezdés]. A jogalkotásra előírt határidő 1998. szeptember 1-jével került meghatározásra.

<sup>5</sup> A választások második fordulóját 1998. május 24-én tartották, az Országgyűlés alakuló ülésére június 18-án került sor. Június 2. a hivatalos választási eredmény bejelentésének napja.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az olyan párthoz tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint 5%-át megkapta, akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határozott meg [Alkotmány 20. § (2) bekezdés].**

Az AB alkotmányos követelményt állapított meg, és erre alapozta a frakcióalapítási szabály alkotmányellenességét. Az AB szerint mindaddig, amíg az akkori választási rendszer érvényesül, az olyan párthoz tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint 5%-át megkapta, akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határozott meg. Ebből kifolyólag a Házzsabály 15. § (1) bekezdésének első mondata, a tizenöt fős létszámfeltétel alkotmányellenesnek mondatott ki. Az AB az indítványozó számára tulajdonképpen a konkrét ügyben jogorvoslattal is szolgált, mivel az alakuló ülést megelőző időre visszamenő hatállyal semmisítette meg a rendelkezést. „Az Alkotmánybíróság a 15. § (1) bekezdés visszaható hatályú megsemmisítésével az új Országgyűlés munkájának megindulását kívánta segíteni.” (Indokolás [II. 9]).

A döntés alapjául az a megállapítás szolgált, amely a képviselői mandátum egyenlő és szabad jellegét összekötötte a pártok parlamenti képviseletével. Ahogy az AB szerint az egyes képviselők mandátuma teljes és egyenlő, úgy a pártokra osztott sajátos feladatok tekintetében is a listán bejutott pártoknak (az őket képviselő szervezeti egységnek) egyenlő és teljes jogállást kell biztosítani.

Elfogadható, hogy a pártok számára a jogszabályok bizonyos „küszöbökét” intézményesítenek az egyes jogosultságok eléréséhez, a hatékonyság elvéből fakadóan. Ugyanis a politikai pártok támogatása és képviseletben való jogosultságaik a választói támogatásban mérhető eredményesség szerint differenciálhatóak. A képviselőcsoport intézményének meghatározásakor az AB szerint figyelembe kell venni a parlamenti munka hatékonyságát és az Országgyűlés működése stabilitását. A frakciók működésének értéke a politikai pártok alkotmányos feladatainak (nép-akarat kinyilvánítása) támogatása mellett abban rejlik, hogy szervezik a parlamenti vitát, az AB szavaival „lehetővé teszik, hogy többszáz, szétszórt egyéni vélemény helyett néhány egyértelmű álláspont jelenjék meg és ütközzék” (Indokolás [II. 4]).

Ezen hatékonysági elv és követelmény – a parlament szétaprózódásával fenyegető szélsőséges esettől eltekintve, amelyet az AB a rendszerváltás óta Magyarországon kialakult pártstruktúrát tekintve nem vélt reális veszélynek – önmagában nem lehet elégséges indok a listán bekerült pártok közötti különbségtételre, mert a szabad mandátum és a képviselői jogegyenlőség alapelvéből a pártok jogállására következő követelmények olyan erősek, hogy azok a hatékonyság érdekében a

már a pártként való bekerülésnél érvényesülő differenciáláson és válogatáson túli, további különbségtételt nem engednek. (Az alkotmányosan igazolható hatékonysági szűrést az 5%-os küszöb már elvégezte az adott helyzetben.) A szabályozásnak azt is támogatnia kell, hogy a párt az alkotmányos funkcióját – a népakarat kinyilvánítását – az Országgyűlésben is el tudja látni. Ugyanakkor az AB szerint a képviselőcsoportok megalakítása valójában a szabad mandátum gyakorlása, hiszen az alakuló ülésen a parlament elvágja a „köldökszínort” a választásoktól.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A parlamenti küszöböt elérő párt képviselőcsoportjának létrehozásához és működéséhez szükséges létszám a párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő száma [Alkotmány 20. § (2) bekezdés].**

Az AB rámutatott arra, hogy a Házzsabály vizsgált 15. §-a nem önmagában, a frakció létrehozásához előírt tizenöt fős létszám miatt bizonyult alkotmányellenesnek, hanem azért, mert a Házzsabály nem volt tekintettel a választási törvény alapján listás mandátumok szerzésére jogosulttá vált, a választók által kifejezetten pártként támogatott pártok sajátos jogállására és egyenlőségére. Az AB szerint a fent leírt alkotmányos követelménynek az Országgyűlés több módon is megfelelni, de mivel az AB elég konkrét és közvetlenül alkalmazható szabályt fogalmazott meg, a megsemmisített tizenöt fős létszámkorlát pótlására határidőt sem tűzött. „Amíg azonban a frakcióalapításhoz szükséges létszámot az Országgyűlés nem határozza meg, az Alkotmánybíróságnak ez a határozata a listán mandátumot szerzett pártok képviselőcsoport-alakítási jogát közvetlenül megalapozza.” (Indokolás [II. 9]).

Hozzátette az AB, hogy azt a képviselői csoportosulást, amely teljesíti a (tágabb értelemben vett) párthoz tartozás követelményét, de tagjai egyéni választóközrztben szereztek mandátumot, szintén megilleti a frakcióalakítás joga, feltéve, hogy az Országgyűlés által meghatározott létszámot eléri. Ugyanaz vonatkozik új pártok megjelenésére vagy képviselőjük vállalására a parlamentben. A nem listán, eleve pártként a parlamentbe jutott pártok frakcióinak létrehozása tekintetében az Országgyűlés a minimális frakciólétszám meghatározásánál nem köteles figyelemmel lenni a választási törvény hatékonysági küszöbére, hanem elég, ha csak a parlamenti működés hatékonyságára van figyelemmel. Nincs tehát olyan alkotmányossági követelmény, hogy a képviselőcsoport alakításához szükséges létszámot minden ciklusra külön, a legkisebb, listán a parlamentbe jutott párthoz tartozó képviselőknek az alakuló ülésen meglévő létszámában határozza meg a Házzsabály.

### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, amíg a Hárszabály nem tartalmaz garanciális rendelkezést arról, hogy a képviselőcsoportokhoz nem tartozó képviselők ténylegesen tagjai lehetnek az Országgyűlés bizottságainak, s különösen nem szabályozza az összes képviselőre kiterjedő részvételi lehetőség és a helyek arányos elosztásának módját [Alkotmány 20. § (2) bekezdés].**

Az első ponthoz is kapcsolódóan, a képviselői jogegyenlőségből következően a taláros testület álláspontja alapján minden országgyűlési képviselő számára biztosítani kell az Országgyűlés plenáris ülésén való véleménynyilvánítás lehetőségét, az országgyűlési bizottságok munkájában való teljes jogú részvételt, s végül a csoportalakítás lehetőségét. A képviselőcsoportok megalakítására, valamint a képviselői jogegyenlőségre vonatkozó állásfoglalásából azonban az AB további alkotmányos követelmények megfogalmazásához és további alkotmányellenesség kimondásához is eljutott. Hiszen „[a] szabad mandátumot és a képviselői jogegyenlőséget nem annyira a frakciók létszámának meghatározásakor, mint inkább a képviselőcsoportok jogosítványainak kialakítása során kell figyelembe venni” (Indokolás [II. 6]). Az Országgyűlés a jogalkotási kötelezettség teljesítésére 1998. szeptember 1-ig kapott időt, ám annak nem tett eleget.

Az AB kiemelte a parlamenti bizottságok szerepét az egész törvényhozó testület funkcióinak ellátásában (törvényhozás, ellenőrzés). Így szerinte a bizottságokban történtek nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától, vagyis az Országgyűlésben való képviselet nem korlátozható a plenáris ülésekre. A képviselő mandátuma tehát a bizottsági részvételre és munkára, azaz az ott folyó politikai akaratképzésre is szól. Ebből következően a bizottságok összetételének az Országgyűlés összetételét kell megfelelően tükröznie, sőt, legalább egy országgyűlési bizottság munkájában való részvétel lehetőségét minden képviselő számára lehetővé kell tenni. A bizottsági helyek betöltésére vonatkozó részletszabályoknak az AB szerint garantálniuk kell minden képviselő azon jogát, hogy az Országgyűlésben tisztségekre és bizottsági tagságra választható [Hárszabály 13. § (2) bekezdés]. Mivel az adott ügyrendi szabályok szerint a bizottsági helyek frakciók közötti elosztásáról és a nem frakciótagok bizottsági tagságáról is a képviselőcsoportok ajánlása dönt; a függetlenek bizottsági részvételét elvileg sem garantálja semmi. Az AB megállapította, hogy alkotmányellenesek az erre vonatkozó hárszabályi szakaszok is [31. §, 32. §, 33. §, 35. § (2) bekezdés, 36. § (4) bekezdés]. Ezeket a rendelkezéseket az AB *pro futuro*, a Hárszabály azon rendelkezéseinek hatálybalépése napjával, amelyek a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kiküszöbölik, de legkésőbb 1998. szeptember 1-jével semmisítette meg.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A HATÉKONYSÁGI VERSENYFELTÉTELEK KORLÁTOZOTT ÉRVÉNYESÜLÉSE

Az AB frakcióalakításról szóló határozata nem csupán egy parlamenti jogi, belső szervezetalakítási kérdést tárgyalt, de érdemben hozzájárult a magyar politikai pártok definíciójához és alkotmányos funkcióikkal kapcsolatos alkotmányos követelmények deklarálásához is. Ebben, az itt a törvényhozásra fókuszált definíciós feladatban, az Alkotmány elvi tételeiből, különösen a 3. § szerinti funkcióból („a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”), a választójog egyenlőségéből és a képviselői mandátum egyenlő és szabad jellegéből indulhatott ki.

Sólyom László szerint a pártok esélyegyenlőségét az állam semlegessége biztosíthatja, a választási és politikai küzdelmekben a formális, eljárási egyenlőség biztosításával. Az esélyegyenlőség érdekében az állam nem tehet különböző nivelláló, kiegyenlítő intézkedéseket. Az egyenlőséget azonban súlyosan érinti magának az államnak az érintettsége, a konkrét jogintézmények között pedig a parlamenti küszöbök és a pártfinanszírozás. „Azonban hiába tűnik objektívnek a parlamentbejutás százalékosan megvont határa, nem lehet általában igazolni, hogy a hatékony működés fenntartásához éppen 4, 5 vagy másminnyi százalékos választási eredmény elegendő.”<sup>6</sup>

A hatékonyság ezen, tulajdonképpen politikai mérlegelés alapján meghúzott küszöbét érintő alkotmányos fenntartást azért említjük itt, mert a szabály az alapja a pártok parlamentbe jutásának, s az érv találkozik az AB érvelésével a frakcióalakítást illetően. Az AB ugyan – helyesen – alkotmányos értéknek tekintette a parlament mint alkotmányos szerv működőképességét, ám a pártok elé állított hatékonysági versenyfeltételek szerinte véget érnek a parlamentbe jutás megugrásával. Ezt követően, az egyéb csoportosulások elismerésre méltósága kapcsán is kifejtve, már további veszélyt nem látott a parlament fragmentációja terén. Tehát míg a rendszerváltást követő időszak pártversenyében a parlamenti képviselet lehetséges, a „minipártok” révén történő széttöredezése alkotmányosan igazolja a küszöböt, ezen túl a parlamenten belüli aprózódás nem látszott további valós kockázatnak. Jóllehet a parlamenten belüli formációk szétesésével és új formációk ciklus közbeni létrejöttével maga az AB is számolt, ennek érdekében vette számba a jogalkotás lehetséges további megoldásait.

A pártok parlamenten belüli megjelenését elemezve állapította meg az AB, hogy a választásokon a szavazók a pártlista választásakor fejezik ki a párthoz való viszonyulásukat, így a mandátumhoz jutás ezen ágához kötötte a pártfunkciók ellátá-

<sup>6</sup> SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban* (Budapest: Rejtjel 2004) 110–114. Kritikusan viszonyul a küszöb 4-ről 5%-ra emeléséhez, mert épp az itt található kispártokat érintő, az ő támogatottsági zónájukat kettévágó módosítás volt.

sát támogató jogok megszerzését, a képviselőcsoport megalakításának jogát. Jól lehet, ha a párt egy vagy több egyéni kerületben mandátumot szerez, parlamenti képviselete mögött legalább akkora demokratikus legitimitációt találunk,<sup>7</sup> ám mivel a párthoz kötődés más minőségű (különösen, ha a választáson nem is indult párt képviseletét vállalják fel a képviselők) az AB nem várja el a pártok egyenlőségének „mechanikus” érvényesülését. A képviselők szabad mandátumából következik az AB szerint a frakcióalakítás, viszont a frakciók jogegyenlősége mellett a képviselők jogegyenlőségét, konkrétan a parlamenti munkában való érdemi részvételt, az alkotmányos feladatok ellátásának eszköztárát is biztosítania kell a házszabályoknak.

## 5.2. A FRAKCIÓALAKÍTÁSHOZ SZÜKSÉGES KÉPVISELŐSZÁM

A tizenöt fős létszámkorlát nem önmagában volt alkotmányellenes az AB szerint, hanem azért, mert felette volt az indítványozó, 5%-os küszöböt elérő párt mandátumszámának, így felhívta magára a figyelmet: a listán bejutó pártoknak alapértelmezetten (a jogegyenlőségüket biztosítóan) nem biztosított a frakcióalakítás. Ez esetben a hatékonysági elvet az AB a tizenöt fős szabály eltörlésével a választási rendszer (külső) követelményéhez kötötte. A nem listán a parlamentbe jutott pártok frakcióinak létrehozása tekintetében viszont az AB szerint „az Országgyűlés a minimális frakciólétszám meghatározásánál nem köteles figyelemmel lenni a választási törvény hatékonysági küszöbére, hanem elég, ha csak a parlamenti működés hatékonyságára van figyelemmel”.

Az AB döntését követő helyzet sajátossága, hogy noha az AB szerint ilyen létszámkorlát igazolható, mégis, annak eltörlését követően nem várta el, hogy meg is határozzon az Országgyűlés ilyet. A listán bejutott párt képviselőinek legkisebb száma vált tehát a frakcióalakítás feltételévé. Az AB, nagy önbizalommal a határozatának kötelező jellegét illetően, ezen alkotmányos követelményt a jövőre nézve a házszabállyal azonos jogalaphoz tekintette a képviselőcsoportok megalakulásához. Sajátossága a határozatot követő jogi helyzetnek, hogy a Házszabály továbbra is hatályban maradt 17. § (1) bekezdése szerint megszűnik a képviselőcsoport, ha tagjainak száma tizenöt fő alá csökken.

A frakcióalakítási létszám eltörlése magában hordozta annak kockázatát, hogy amíg nem határoz meg az Országgyűlés új létszámkorlátot, addig az AB határozata nem fed le minden szükséges élethelyzetet. Noha a határozat rendelkező része az alakuló ülési létszámot a listán bejutott pártoknak a frakcióalakítására rendeli alkalmazni, ám az indokolás utolsó mondata már ezt érdekes módon kiterjeszti: „az Országgyűlés alakuló ülésén meghatározható létszám – egyéb rendelkezés

<sup>7</sup> Például épp az adott ciklusban az MDF tizenhét egyéni kerületi mandátumot szerzett képviselője alakíthatott frakciót. Az AB viszont úgy kalkulált, hogy a „listás mandátum mögött általában több szavazat áll, mint egy egyéni mandátum mögött” (Indokolás [II. 4]).



hiján, a pártok egyenlősége alapján – az ugyanahhoz a párthoz tartozó képviselők frakcióalakítására általában is irányadó.” (Indokolás [8]). Ezzel lehet ugyan kezelni a nem listán bejutott párthoz tartozók képviselőcsoport alakítását, de kérdés, hogy akkor miért nem foglalta a rendelkező részbe az AB a szabályt. Továbbá mivel maga az AB tárta fel, hogy a szabályozás több lehetséges megoldással<sup>8</sup> is megfelelhet az alkotmányos követelménynek, különösen kérdéses, hogy miért maga választott egyet ezek közül, miért épp ezt a megoldást tartotta kikényszeríthetőnek, követendőnek.<sup>9</sup>

### 5.3. KÉPVISELŐK ÉS PÁRTOK KÖZREMŰKÖDÉSI JOGAI AZ ORSZÁGGYŰLÉSSEN – AZ INDÍTVÁNYON TŰLI MEGÁLLAPÍTÁSOK

A képviselőcsoportok, mint a pártok parlamenti megjelenési formáinak alkotmányos pozicionálását az AB a szabad és egyenlő képviselői mandátumra és a pártok alkotmányos feladataira alapította. Az AB (az ügy előadó alkotmánybírója maga az elnök, Sólyom László) különösebb indokolás nélkül továbblendült az indítványon. Az ügyrendek szempontjából alkotmányos követelményként megfogalmazott tétele, hogy az egyes képviselők – minden egyes képviselő – közreműködését biztosítani kell az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekben és az ahhoz vezető akaratképzésben, az AB határozatban foglalt érvelési elemek miatt csak részben teljesíthető.

Egyrészt a Házzsabály a hatékonysági elveknek és a pártok alkotmányos funkciójának megfelelően jogosan preferálja a frakciókat, a pártelv szerinti működési rendet. A szabad és egyenlő képviselői mandátum alapja ugyan a frakcióalakításnak, de „függetlenek pedig léteznek”,<sup>10</sup> így tágabb értelemben már a frakciójogosultságok és a képviselői közreműködési jogok kiegyensúlyozása válik igazi alkotmányos elvárássá. A frakcióhoz tartozó és ahhoz nem tartozó (ahhoz eleve nem csatlakozott, onnan kizárt vagy kilépett, illetve a megszűnt frakcióját feje fölül elvesztő) képviselők eleve infrastrukturális hátrányban dolgoznak, s különösen sérti egyenlőségüket, ha ráadásul egyes jogosultságok, például a bizottsági tagság, a frakciónak fenntartott exkluzív előjog. Márpedig az AB szerint a parlamenti hatáskörök gyakorlásában minden képviselőnek közre kell tudni működni.

<sup>8</sup> Az „Országgyűlés a Házzsabályban többféleképpen is szabályozhatja a képviselőcsoport létrehozásához szükséges létszámot: úgy is, hogy a legkisebb, listán bejutott párt mandátumainak számát alapul véve egységesen határozza meg a küszöböt, és úgy is, hogy a parlamenti működés követelményeiből kiindulva általános szabályként számszerűen, vagy az összes képviselő létszámának százalékával meghatározott létszámot ír elő, s az ezt el nem érő, listán mandátumot szerzett párt frakcióalakítási jogát külön szabállyal biztosítja.” (Indokolás [II. 9]).

<sup>9</sup> SZENTE Zoltán: „24. § Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 825.

<sup>10</sup> KUKORELLI István: „Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 197.

A másik kompromisszum az alkotmányos követelmény érvényesüléséhez képest, hogy ha minden egyes képviselő számára lehetővé is kell tenni valamely bizottságban a tagságot, ez a lehetőség valójában csak részben megoldás. A képviselő ugyan elmondhatja magáról, hogy az Országgyűlés bizottsági munkájában is részt vesz, de értelemszerűen kimarad azokból a döntési folyamatokból, amelyek másik bizottságokban zajlanak le, még mielőtt azokkal a plenárison ismét találkozna. Elegáns opciót kínálna az az egyébként a világban nem ismeretlen konstrukció, hogy a függetlenek is alakíthatnának frakciót, és így tevékenységüket koordinálva a pártfrakciókkal hasonló jogokkal vennének részt a parlamenti munkában. Kukorelli István szerint a karakterisztikus frakciójogok épp azok, amelyek esetében a házszabály a frakciók egyenjogúsága alapján szabályoz (pl. a házbizottsági tagság, napirenden kívüli felszólalás stb.).<sup>11</sup>

Az AB figyelmét a képviselői jogok és a pártelvű működés kiegyensúlyozása során a frakciók alakuló ülésen tető alá hozott megállapodása keltette fel: a Házszabály ugyanis az állandó bizottsági helyek kiosztását a kezükbe adta.<sup>12</sup> Az AB elvárta tehát, hogy ügyrendi garanciái legyenek a független képviselők bizottsági munkához való hozzáférési jogának. Ennek az elvárásának másképp szerzett érvényt, mint a pártlistán képviselődik jutott párt frakcióalakításhoz való jogának. Itt ugyanis a bizottságok létrehozásának ezen szabályait megsemmisítette, de alkotmányos mulasztást is kimondott. Az említett garanciális szabályokat az Országgyűlésnek pár hónap alatt kellett volna megalkotnia. Ez a jogkövetkezmény némileg szigorúbbnak mondható, ám az Országgyűlés hasonlóképp reagált rá: sem a lehetségesnek mondott, sem az elvárt szabályozást nem alkotta meg közel tíz évig.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Házszabály módosítását, az előírt jogalkotási kötelezettség határidejének jelentős megsértésével, csak a 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat végezte el, egyébként összegyűjtve még néhány, azóta kimondott kötelezettséget az Alkotmánybíróstól.<sup>13</sup>

Ezt megelőzően a parlamenti jog a bizottsági állásfoglalások és az AB határozatba foglalt alkotmányos követelmények részleges figyelembevételé mentén élt.

<sup>11</sup> KUKORELLI (10. l.)

<sup>12</sup> 31. § (1) bekezdés értelmében az állandó bizottságok számára, elnevezésére, feladatköreire, tagjainak számára, elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására a képviselőcsoportok vezetői ajánlásának megfelelően a Házbizottság terjeszt elő javaslatot az Országgyűlésnek. A 33. § szerint az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámarányoknak megfelel. A Házszabály megengedte, hogy a képviselőcsoportok vezetői ettől eltérően is megállapodjanak. Az állandó bizottságokban bizottságonként a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.

<sup>13</sup> Az újszerűség bemutatásához: Tájékoztató a 2007. december 3-án elfogadott Házszabály-módosítás bizottságokat érintő rendelkezéseiről, <https://bit.ly/3exHrRH>

A frakcióalakítási szabály hiánya okozott néhány meglepő döntést a Tisztelt Házban. Az itt elemzett határozatot kezdeményező MIÉP frakciójának létszáma ebben a ciklusban később lecsökkent tizenkét főre, mégis tudta folytatni működését. 2004-ben az MDF-frakció kizárásokkal elvesztette a tagjainak többségét, ám nyolc fővel újra tudta alakítani a képviselőcsoportot. Az ügyrendi bizottsági állásfoglalások egyaránt a frakcióalakítás határozat nyomán, és a Házzsabályból hiányzó létszámfeltételre hivatkozva születtek meg. Kukorelli értékelése szerint a Házzsabály 17. § (3) bekezdése, amely a tizenöt fő alá csökkenő képviselőcsoport megszűnéséről rendelkezik, ezen bizottsági gyakorlatnak köszönhetően tulajdonképpen nem élt a parlamenti jogban.<sup>14</sup>

2007-ben az új szabályozás kimondta, hogy képviselőcsoportot legalább tíz országgyűlési képviselő alakíthat. Képviselőcsoportot alkothatnak az ugyanazon párthoz tartozó országgyűlési képviselők akkor is, ha számuk a tízet nem éri el, de pártjuk listáról mandátumot szerzett, feltéve, hogy a párt listájáról mandátumot szerzett valamennyi képviselő ehhez a képviselőcsoporthoz csatlakozik. A frakció megszűnésének újrafogalmazott szabálya szerint a tíz fő alá, vagy a pártlistán bejutott pártok esetében a legalacsonyabb ilyen frakcióalakítási szám alá csökkenés volt releváns.

A bizottsági helyeket illetően a megsemmisített házzsabályi rendelkezéseket a Házbizottság által H/82. számon benyújtott, Házzsabálytól való eltérésre vonatkozó javaslat helyettesítette, amelyet az Országgyűlés 1998. szeptember 8-i ülésén fogadott el. Eszerint ha az országgyűlési határozati javaslat bármely bizottság elnökének, alelnökének vagy tagjainak személyére vonatkozik, az Országgyűlés úgy térjen el a Házzsabálytól, hogy az Országgyűlés elnöke által – a képviselőcsoportok vezetői ajánlásának megfelelően – benyújtott javaslatról a soron következő ülésén vita nélkül határozzon. Az Országgyűlés ezt a gyakorlatot addig alkalmazza, amíg az AB frakcióalakítás határozatából adódó Házzsabály-módosításra sor nem kerül.<sup>15</sup> A kialakult és „életképes” gyakorlat tehát maradt a korábbi elvnel, annyival, hogy immár semmiféle garanciális előírás nem létezett, hacsak a „képviselőcsoportok vezetői ajánlásának megfelelő” kitétel nem a konszenzusos döntést követelte meg. Így az állandó bizottságok összetételét illetően nem léteztek szabályok még az ellenzéki frakciók jelenlétének garantálására sem, ez pedig legalább annyira alkotmányellenes szituáció, mint a nem frakciótag képviselők mellőzése.

A 2007-es házzsabályi reform alapvetően követte az 1998-as AB határozat elvi tételeit, sőt azt is kimondta, hogy amennyiben az Országgyűlés – eltérve a Házzsabály vonatkozó rendelkezésétől – nem biztosít tagsági helyet valamely frakció(k)nak valamennyi állandó bizottságban, a frakcióvezető (vagy a helyettesítő-

<sup>14</sup> 13/1998-2002. ÜB állásfoglalás (MIÉP ügye); 36/2002-2006. ÜB állásfoglalás (MDF ügye). Lásd SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011* (Budapest: Osiris 2011) 222., 243.; KUKORELLI (11. lj.) 193.

<sup>15</sup> HÁZINÉ DR. VARGA Mária (szerk.): *Az Országgyűlés Házzsabálya* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2004) 253.

je) tanácskozási joggal részt vehet annak a bizottságnak az ülésein, amelyben nem rendelkeznek képvisellel (71. §).

A házszabályok 2012-ben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben (Ogytv.) és annak nyomán kerültek újszabályozásra. Az Alaptörvény pedig a negyedik módosítás után immár explicit rendelkezik a frakciókról az 5. cikk (4) bekezdésben, amely szerint: az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak. A házszabályoknak a törvényi mellett immár határozati jogforrása is van: az Ogytv. mellett megalkotott 10/2014. (II. 24.) OGY határozattal (HHSZ). Ez utóbbi szabályozza újra a frakcióalakítást, amelyet még 2019-ben is korrigált az Országgyűlés. A 199 fős Országgyűlés hatályos szabályai szerint országgyűlési képviselőcsoport alakítására már csak a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző ugyanazon párthoz tartozó képviselők jogosultak. Új formációk megjelenésének és tisztán egyéni kerületi mandátumokkal bíró pártok frakcióalakításának, sőt a függetlenné váló képviselők más frakcióhoz csatlakozásának egyáltalán nincs tere. Ezzel együtt a házszabályok létszámkorlátokat határoznak meg, amelyek szerint képviselőcsoportot legalább öt képviselő alakíthat, illetve képviselőcsoportot alkothat az ugyanazon párthoz tartozó legalább három képviselő akkor is, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szerezték [HHSZ 1. § (1) bekezdés, 2. § (1)–(2) bekezdés].

A korábbi alkotmányos paradigmától való eltérések lényege a következőkben állapítható meg. A pártlistán mandátumhoz jutó pártoknak nem jár a frakcióalakítás joga, csak legalább három képviselő részvétele esetén. A kisebb létszámú parlamentben valószínűleg az új választási rendszer nem tudna három fő alatti mandátumszámot produkálni az 5%-os parlamenti küszöb elérése esetén. Továbbá nem tekinthetjük immár a képviselők szabad mandátumán alapuló jognak a frakcióalakítást, míg az 1998-as határozat szerint a szabad mandátum alkotmányellenes korlátozása lett volna a csak a választásokon indult pártokra szűkíteni a frakcióalakítás jogát. Ezen frakcióalakítási szabályoknak és az 1998-as alkotmányos követelményektől való eltérésnek a 10/2013. (IV. 25.) AB határozat is megágyazott, amelyben az AB többségi érvelése nem a képviselői szabad mandátumra alapozza a képviselőcsoportok létrehozását, hanem azokat az Országgyűlés szervének tekinti. Így a létrejöttükre/működésükre vonatkozó házszabályi rendelkezésekkel kapcsolatban megengedőbb, a parlament belső szervezetalkítási autonómiájának tiszteletben tartásával.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> A határozat és a házszabályi rendelkezések átalakításának elemzését lásd SMUK Péter: „Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalakítás feltételeinek szabályozásáról: szabad mandátum versus szervezetalkítási szabadság: 10/2013. (IV. 25.) AB határozat” *Jogesetek Magyarázata* 2013/4. 12–19.

## 7. IRODALOM

- KUKORELLI István: „Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)”  
in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006).
- SMUK Péter: *Magyar és európai pártjog* (Budapest: Gondolat 2018).
- SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban* (Budapest: Rejtjel 2004).
- SZENTE Zoltán: „24. § Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai” in Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).

TÓTH TIHAMÉR\*

## **30/1998. (VI. 25.) AB HATÁROZAT – KÖZÖSSÉGI VERSENYJOG**

**Alkotmányos felhatalmazás szükséges az uniós versenyjog alapelveit tartalmazó kritériumok kötelező magyarországi alkalmazásának előírásához.**

A közösségi versenyjog határozat abban foglalt állást, hogy az ország uniós csatlakozását megelőzően a közösségi jog elvei, kritériumai alkotmányosan nem érvényesülhetnek a magyar jogalkotó inkorporáló aktusa nélkül a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) előtti eljárásokban. Az AB az Európai Megállapodás (EM) szövegét nem, csak az azt végrehajtó szabályok egyes rendelkezéseit találta alkotmányellenesnek. Ennek következtében a társult országok közül egyedüli államként Magyarország kapcsán új végrehajtási szabályokat kellett kidolgozni az Európai Közösségek (EK) Bizottsága közreműködésével, amelyek lényegében az Európai Gazdasági Térhez (EGT) hasonlatos mechanizmusra épülő párhuzamos versenyjogot eredményeztek még az EK szervezetéhez való csatlakozást megelőzően. Az Európai Unióhoz (EU) csatlakozás miatt azonban érdemi joggyakorlat nem alakult ki.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

#### **1.1. AZ UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI VERSENYJOG EGYÜTTÉLÉSE**

A határozat bemutatása előtt szükséges röviden foglalkozni a főbb közösségi (mai uniós) és magyar versenyjogi szabályokkal, azok egymáshoz való viszonyával, illetve a Magyar Köztársaság csatlakozást megelőző társult státusza során érvényesülő versenyjogi előírásokkal.

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

A versenyjogi szabályok a piaci tevékenység KRESZ-ét jelentik.<sup>1</sup> A magyar versenyjog a kereskedelmi joghoz kötődő tisztességtelen piaci magatartások tilalmán túl tartalmazta a versenykorlátozások jogát is (antitröszt), ide értve a versenykorlátozó megállapodások, az erőfölénnyel való visszaélés tilalmait, illetve a vállalkozások közötti szervezeti összefonódások (fúziók és felvásárlások) engedélyezésére vonatkozó szabályait. Az uniós versenyjog az antitröszt szabályok mellett a tagállamokra vonatkozóan is előír bizonyos kötelezettségeket, így az állami támogatások tilalmát [Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése], vagy éppen az állami monopóliumok fenntarthatóságára vonatkozó rendelkezéseket (EUMSZ 37. cikk és 106. cikk).

A közösségi versenyjogi (elsősorban az antitröszt) szabályok egyrészt mintaként szolgáltak a nemzeti versenyjogok számára,<sup>2</sup> másrészt amennyiben közvetlen hatállyal bírtak, direkt módon is alkalmazásra kerültek azokban az országokban, amelyek tagjai voltak az akkori Európai Közösségeknek (a mai Európai Uniónak). Sajátos helyzetben vannak az Európai Gazdasági Térség (EGT) nem közösségi államai: itt az EGT szerződés EK szerződést másoló rendelkezései érvényesülnek, a Bizottság az EGT szerződés megsértése miatt közvetlenül is felléphet vállalkozásokkal szemben.<sup>3</sup>

## 1.2. A TÁRSULÁSI SZERZŐDÉS VERSENYJOGI SZABÁLYAI

A csatlakozni vágyó kelet- és közép-európai országokkal az EK és tagállami társulási szerződéseket, ún. Európai Megállapodásokat (EM) kötöttek, amelyek a gyorsnak remélt, valójában hosszúra nyúlt taggá válás előszobájának voltak tekinthetők. Szemben az EGT szerződéssel, a társulási szerződések nem hoztak létre közös piacot a szerződő felek között, így a közös piaci versenyjogi szabályok sem érvényesültek a felek közötti kereskedelmi viszonylatban. A társulási szerződések a mélyebb integrációt célul tűző sajátos szabadkereskedelmi megállapodásnak voltak tekinthetők. A szabadkereskedelmi megállapodások szokásosan tartalmazznak versenyjogi jellegű deklarációkat, azok azonban nem szoktak élő joggá válni, mivel sem nemzetközi jogalkalmazó szervezet nem létezik, sem a nemzeti bíróságok nem képesek a nem kellően konkrét, védendő jogosítványokat világosan nem megfogalmazó (uniós jogi szóhasználat: közvetlen hatályú) rendelkezéseket alkalmazni. Ehhez képest a társulási szerződések komolyabb lehetőségeket magában rejtő szövegezésűek voltak: egyrészt végrehajtási szabályok meghozatalát előírányozva megadták annak a

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

<sup>1</sup> Vörös Imre: *Verseny, kartell, ár* (Budapest: Triorg 1991) 12.

<sup>2</sup> Itt nem csak a tagállamokra gondolunk, hanem számos ázsiai és afrikai országra is, amelyek a közösségi szabályokat vették mintául saját versenyjoguk főbb rendelkezéseinek megfogalmazásakor.

<sup>3</sup> Ez azzal jár, hogy a Bizottság legfőbb antitröszt határozatát kettős jogalapon hozza, amennyiben a jogsértés valamely nem EU-tag EGT ország piacát is érintette.



lehetőségét, hogy érdemi tartalommal erősödjének meg a megállapodásban foglalt elvi tilalmak, másrészt egy másik EM rendelkezés külön versenyjogi jogharmonizációs kötelezettséget is előíranyozott. Mindez megnyitotta a kaput egy olyan értelmezés felé, mely szerint a társulási versenyjogi szabályok a szabadkereskedelmi szerződések hasonló rendelkezéseire képest akár valami többet is jelenthettek volna.

Előre kell bocsátani, hogy a most ismertetett AB határozat nem csak a GVH hatáskörébe tartozó versenyjogi szabályokkal összefüggésben volt jelentősége. Némi lemaradással ugyan, de folyt az állami támogatási szabályokra vonatkozó végrehajtási szabályok szövegezése, amelyre az AB döntés is hatással volt. E jogterület esetében, mivel hasonló szigorúságú magyar jogszabályok nem léteztek, különösen fontos kérdés volt mind diplomáciailag, mind gazdasági-jogi szempontból annak tisztázása, hogy a társulási szerződés vajon valóban a szigorú közösségi szabályok elveinek alkalmazását várja el a magyar jogalkalmazó szervektől, már a csatlakozást megelőzően is?

Magyar viszonylatban az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás 62. cikke tartalmazta a versenyszabályokat. Az EM 67–68. cikkei ezen túl, több gazdaságot érintő jogterület között a versenyjogot is megemlítve, jogközelítési kötelezettséget írtak elő *soft* módon, pontosan ki nem fejtett mértékben („amennyire lehetséges”).

Egy már tagállam esetében az anyagi jogot<sup>4</sup> érintő jogközelítés célszerűségi alapú, arra a megfontolásra vezethető vissza: „a tagállam nemzeti piacán hozzávetőleg ugyanazok a versenyszabályok érvényesüljenek, hogy a vállalkozásoknak ne kelljen kétféle szabályozáshoz igazodniuk magatartásuk lehetséges következményeinek függvényében”.<sup>5</sup> Az 1996-ban, kifejezetten a társulási jogközelítéssel összefüggésben elfogadott, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) miniszteri indokolása szerint a magyar versenyszabályok EU szabályokhoz közelítésében mind ez a célszerűségi szempont, mind pedig a nemzetközi szerződésben vállalat kötelezettség közrehatott.

A magyar belső jogra vonatkozó közelítés mellett az EM 62. cikke (1) bekezdése önálló versenyszabályokat is lefektetett. A szerződés tükrözte az Európai Gazdasági Közösség (EGK vagy Közös Piac) szerződés (Római Szerződés) versenyszabályait, ide értve a tagállami monopóliumokra, illetve állami támogatásokra vonatkozókat is – azzal az értelemszerű szövegezésbéli különbséggel, hogy tagállamok helyett az EGK és Magyarország közötti kereskedelem érintettsége szerepelt. Az EM 62. cikk értelmező szabálya szerint a versenyjogi rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot a Római Szerződés megfelelő szabályainak alkalmazásából eredő „kritériumok” alapján kellett elbírálni.

<sup>4</sup> Az utóbbi években két fontos versenyjogi irányelv is született, amelyek a kártérítési perek, illetve a versenyhatóságok státuszai, eljárásai szabályai és az engedékenységi kérelmek alapján írtak elő kötelező jogharmonizációt.

<sup>5</sup> Tóth András: Tpvt. Kommentár, 4. cím.

Az 1997-ben a harmonizált Tpv.-vel egy napon hatályba lépett a 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a magyar-EK Társulási Tanácsnak a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 62. cikke (1) bekezdésének (i), (ii) pontja és (2) bekezdése, valamint az e Megállapodás 2. számú, az ESZAK-termékekről szóló Jegyzőkönyve 8. cikke (1) bekezdésének (i), (ii) pontja és (2) bekezdése végrehajtási szabályainak elfogadása tárgyában hozott 2/96. számú határozata kihirdetéséről (Vsz.). Ez nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely alapján nyilvánvaló lett volna, hogy az EM 62. cikkének vagy legalábbis azon keresztül a közösségi jogi elveknek közvetlen alkalmazását várná el tőlünk a Bizottság, illetve a tagállamok. Azt rögzítette, hogy a két érintett versenyhatóság, a Bizottság és a GVH saját jogrendszerének alkalmazásával jár el, továbbá konzultációs, nemzetközi jogban szokásos *comity* jellegű szabályokat<sup>6</sup> tartalmaztak.

Az Alkotmánybíróságnak ebben a nem egyértelmű helyzetben kellett lényegében arról állást foglalnia, hogy mennyire kell „komolyan” venni az EM és a Vsz. szövegét. Döntésével meglepetést, s nem kevés zavart okozott mind a magyar kormányzat, mind az Európai Bizottság tisztviselői számára. Úgy tűnik, hogy sem az EM és a végrehajtási szabályok megszővegezői, sem a GVH munkatársai nem számoltak azzal a lehetőséggel, hogy a társulási szakaszban egy, a magyar versenyjog mellett létező „társult versenyjogi rezsim” jöjjön létre.

### 1.3. NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK ALKOTMÁNYOS KONTROLLJA

Az EM versenyjogi szabályainak végrehajtása kapcsán az AB két határozatot is hozott, az indítványa elbírálhatóságának kérdésében 1997. január 22-én, az általam részletesen ismertetett érdemi kérdésekről 1998. június 25-én. Az elbírálhatóságról szóló döntés előre sejtette a várható érdemi határozatot, illetve felrajzolta a döntést követően szükséges jogi teendőket. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet nem csak a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, hanem az annak részévé vált nemzetközi szerződés is. Ha az AB a nemzetközi szerződés valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Diplomáciai szempontból fontos, hogy az AB alkotmányellenességet megállapító

<sup>6</sup> A nemzetközi jogból ismert együttműködési elv, mely szerint az egyik állam hatósága „jósándéka” jeléül hajlandó tekintetbe venni egy másik joghatóság érdekeit, erre figyelemmel intézkedést hozni (*positive comity*), vagy éppen tartózkodni egy lépéstől (*negative comity*). Az elvet az EU más országokkal kötött versenyjogi együttműködési megállapodásai is kodifikálják. Például a Vsz. 2. cikk 2.3. pontja szerint: „A megkeresett versenyhatóság teljeskörűen és megértéssel tekinti át a felkérő hatóság által rendelkezésére bocsátott véleményt és tényanyagokat, különösen a kérdéses versenyellenes tevékenység jellegét, az érintett vállalati kört és a kezdeményező Fél fontos érdekei tekintetében jelzett káros hatásokat.”

határozatának nincs hatása a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására. A jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténteig az AB a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.<sup>7</sup>

Megjegyzendő, hogy a taláros testületből európai és versenyjogban jártas Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményt írt a 4/1997. (I. 22.) AB határozathoz.<sup>8</sup> Álláspontja szerint ugyanis nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § a) pontja az ahhoz csatlakozó 21. § (1) bekezdéssel, a 30. § (1) bekezdéssel és a 36. §-sal együttesen nemzetközi szerződések esetén csak a megerősítés előtt ad lehetőséget az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára. Ily módon nincs lehetőség utólagos alkotmányossági vizsgálatra: a nemzetközi szerződés ugyanis a belső jogba való beiktatással, azzal, hogy magyar törvény formájában az Országgyűlés a magyar jogrendbe implementálja, nem veszti el nemzetközi szerződés természetét, az nem a magyar jogalkotó, hanem a nemzetközi jog két vagy több alanyának megállapodásával jött létre.<sup>9</sup> Vörös Imre egy később megjelent tanulmányában rámutatott, hogy az AB határozat egyfajta hármas jogi hierarchiát magyarázott bele az Alkotmányba, mely szerint legfelül áll az Alkotmány, alatta a nemzetközi jog, legalul pedig a belső jog, s e hierarchiában az alacsonyabb fok nem mondhat ellent a fölötte levőnek.<sup>10</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítvány szerint az EM 62. cikk (2) bekezdésének, valamint a Vs. 8. cikk (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért kezdeményezte e rendelkezések megsemmisítését.

<sup>7</sup> Az AB egyebekben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontjában, 21. § (1) bekezdésében és 35–36. §-aiban foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt elutasította, az Alkotmánybíróságról szóló törvény hatásköri kiegészítésére irányuló indítványt pedig visszautasította.

<sup>8</sup> Mivel időközben alkotmánybírói mandátuma lejárt, Vörös Imre a most bemutatott AB határozat meghozatalában már nem vett részt.

<sup>9</sup> A határozatot Kecskés László is több sebből vérezőnek tartotta. „Zavaróan téves”-nek mondja a határozat azon részeit, melyek a közvetlen alkalmazandóság (*direct applicability, applicabilité immédiate*) fogalmát értelmezik. Az európai jogász szerző hangsúlyozta, hogy a Közösség és a tagállamok viszonyában a közösségi jogi szabályok létrejöttükkel azonnal behatolnak a tagállamokban érvényesítendő jog körébe anélkül, hogy ehhez a közösségi jog belső joggá alakítása szükséges lenne. A közvetlen alkalmazandóság határolja el a közösségi jog tagállamon belüli megjelenését attól, ahogyan a nemzetközi szerződések általában a belső jog részévé lehetnek. Kecskés László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata” *Európai Jog* 2003/1. 28.

<sup>10</sup> Lásd Vörös (1. lj.) 399.

Az indítványozó álláspontja szerint a fenti rendelkezések a GVH által közvetlenül alkalmazandó szabályok közé sorolják azokat a kritériumokat, amelyek az EK szerződés 85., 86. és 92. cikkeinek alkalmazásából erednek. A versenykorlátozás tilalmának közjogi normái, amelyek tartalmi kritériumai jelentős részben a Közösség jogszabályaiban és joggyakorlatában jelennek meg. Az indítvány eredetileg a végrehajtási szabályozás tervezetére, mint az EM 62. cikk (2) bekezdésének értelmét meghatározó forrásra hivatkozott, majd egy csatlakozó indítványban a kormányrendeletben kihirdetett Vsz. 1. és 6. cikkeit külön is támadta.

Az indítványozó érvelése szerint a Vsz. 1. cikke azért alkotmányellenes, mert ez a rendelkezés az, amely az EM 62. cikk (2) bekezdésében írt elő követelményeket a hazai jogalkalmazó hatóságokra. Alkotmányellenes az a magyar jogszabályi rendelkezés, amely egy hazai jogalkalmazó hatóságot úgy határoz meg, „mint akinek egy másik jogrendszer belső versenyszabályainak mindenkor alkalmazási kritériumai szerint kell megítélnie saját eljárásában az előtte levő ügyeket”.

Az indítványozó aggályosnak látta továbbá, hogy a Vsz. 6. cikke alapján a magyar versenyhatóságnak biztosítania kell a Közösség jogának részeként létező, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Bizottság egyes rendeleteiben megjelenő elvek teljes körű alkalmazását, ahogyan azok mindenkor hatályosak a közösségi jogban. Ez a megoldás a jövőbeni jogi rendeletek elveire is kiterjedően közvetlen alkalmazási követelményt határoz meg anélkül, hogy ezek az elvek magyar jogforrásban megjelenjenek.

Az alkotmányossági aggályt az indítványozó arra alapozta, hogy egyrészt a 62. cikk (2) bekezdésben írt alkalmazási kritériumok az EM hatálybalépését követően kialakuló közösségi jogfejlődés is átfogják, másrészt ezek a kritériumok a magyarországi jogalkalmazásban anélkül érvényesítendőek, hogy azokat hazai jogforrás tartalmazná. Az indítványozó alapvetően az EK versenyjoga jövőben megjelenő kritériumainak a magyarországi jogalkalmazásra háruló közvetlen érvényesülési módját kifogásolta, mivel ezáltal a magyar jogrendszer kinyílna egy másik jurisdikció belső közjogi szabályainak automatikus befogadása és alkalmazása előtt. Ez gyakorlatilag „a jogalkotási hatalom, mint állami felségjog, egy másik szuverénre történt alkotmányellenes átruházását” jelenti. Véleménye szerint a közösségi jogi kritériumok, elvek alkalmazása nem hasonlítható a nemzetközi szerződések belső alkalmazásának rendjéhez, nem alapozható a nemzetközi magánjog kollíziós mechanizmusára sem, és nem is egy Magyarország részvételével működő nemzetközi szervezet jogalkotása. Az indítvány kiegészítése utalt az EGT létrehozatalában felvetődött jogi nehézségekre és megoldásokra, amelyek a közösségi jog kívülálló országokban való alkalmazhatóságának korlátait és lehetséges módszerét határozták meg. Ez a közösségi jog elveinek átvételét szolgáló mechanizmus hiányzott a társult státusz intézményi rendjéből.

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

Az AB határozatában megállapította, hogy a 2/96. Társulási Tanács határozat kihirdetéséről szóló 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet melléklete 1. cikkének első és második bekezdése, továbbá 6. cikke alkotmányellenes. Az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítése tárgyában a határozathozatalt – időt adva az új szabályok kidolgozására – 1999. december 31-ig felfüggesztette. Az Alkotmánybíróság az EM 62. cikk (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére és az EM által kihirdetett az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) termékekről szóló 2. Jegyzőkönyv 8. cikke (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

#### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Ha a magyar jog anyagi szabályainak alkalmazása során, a megfelelő értelmezés révén nem valósulhat meg a közösségi jogi kritériumok szerinti döntéshozatal, úgy bekövetkezik ez utóbbi megsértése. A közösségi jogi kritériumok közvetetten határozzák meg a tagállami versenyhatóság eljárása alá vont vállalkozásokkal szemben hozott határozatok tartalmát (Alkotmány 2. §).**

Az AB elsőként felidézte az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mely szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A 2. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népe, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

Az AB által feltett alkotmányossági kérdés abban állt, hogy egy másik nemzeti jogi jogalany (az akkori EK), egy másik önálló közhatalmi rendszer és autonóm jogrend saját belső jogának azok a normái, amelyek közjogi jogviszonyok szabályozására szolgálnak, érvényesíthetők-e közvetlenül a magyar versenyhatóság által, anélkül is, hogy ezek a külföldi közjogi normák a magyar jog részévé válnának (ABH 1998, 220, 226.). A kérdés általánosította az indítványozó által azonosított problémát, az nem csak az antitröszt versenyszabályokra vonatkozik, hanem például az állami támogatások jogára is.

Az AB megállapította, hogy még ha az EM 62. cikk (1) és (2) bekezdései nem is bírnak közvetlen hatállyal, a (2) bekezdésben hivatkozott közösségi jogi kritériumokat a Vsz. támadott rendelkezései miatt a magyar versenyjogot alkalmazó GVH köteles a konkrét ügyek elbírálása során figyelembe venni. Az alkotmányossági elemzést nem befolyásolja, hogy az illető közösségi jogi kritériumok a GVH eljárásának pusztán értelmezési iránymutatásai, nem pedig a döntés jogalapjaként jelennek meg.

E válasz megadása előtt az AB szükségesnek találta két egymással olykor keveredő fogalom meghatározását (lényegében azok közösségi jogi értelmezését visszaadva). E szerint a közvetlen hatály (*direct effect, judicial effect, applicabilité directe*) alatt azt kell érteni, hogy a nemzetközi szerződés valamely konkrét rendelkezése magánjogi alanyok számára bíróságon vagy más jogalkalmazó hatóság előtt érvényesíthető alanyi jogot, illetőleg kötelezettséget keletkeztet-e. Ehhez képest a közvetlen alkalmazandóság (*direct applicability, applicabilité immédiate*) azt írja le, ahogy a közösségi jogi szabályok létrejöttükkel azonnal behatolnak a tagállamokban érvényesítendő jog körébe, anélkül, hogy ehhez a közösségi jog belső joggá alakítása (a tagállamok általi megerősítés, inkorporáció, transzformáció, kihirdetés formájában) szükséges lenne. A közvetlen alkalmazandóság határolja el a közösségi jog tagállamokon belüli megjelenését attól, ahogyan a nemzetközi szerződések általában a belső jog részévé válnak (megerősítés és közzététel, illetőleg megerősítés és inkorporáció, transzformáció, kihirdetés által). Az indítvány összefüggésében az EM 62. cikk (1) és (2) bekezdésének a közvetlen hatálya, illetőleg az 62. cikk (2) bekezdésében hivatkozott közösségi jogi kritériumok magyar jogrendszeren belüli közvetlen alkalmazásának kérdése vetődik fel.

Sem az EM 62. cikke, sem a Vs. nem tartalmaz a vállalkozások irányában megfogalmazott tilalmakat, és nem határoz meg a vállalkozásokkal szemben érvényesíthető jogkövetkezményeket sem. Az AB értékelése szerint maga az EM 62. cikk (1) és (2) bekezdései a magánjogi jogalanyok felé közvetlen tilalmakat és jogkövetkezményeket nem határoznak meg, ezért közvetlen hatály hiányában az közvetlenül a vállalkozásokkal szemben nem érvényesíthető, hanem csak közvetetten, a Vs. támadott rendelkezései értelmezésében. Ugyanakkor, ellentétben a miniszteri véleményben foglaltakkal, a Vs. 1. cikke első és második bekezdéseiből az is következik, hogy a GVH-nak alkalmaznia is kell az EM 62. cikkében meghatározott kritériumokat. A szerződő felek közötti kereskedelmet érintő, a GVH előtti eljárásban vizsgált ügyek így sajátos kettős szabályozás alatt állnak: egyrészt figyelembe kell venni a közösségi jogi kritériumokat, másrészt a magyar versenyjog szabályait. A GVH nem teheti meg, hogy csak a Tptv. alapján döntsön ezekben az ügyekben. E ponton, zárójelbe helyezve, de hivatkozva az AB az EK Bizottság éves versenypolitikai dokumentumát is, mely egyik mondata szerint a társulási egyezmények alkalmazásához a felek versenyhatóságának saját jogát csak mint fő eszközt (*main instrument*) emeli ki, és azt nem az alkalmazandó anyagi szabályok teljes vagy egyedüli forrásaként határozza meg.<sup>11</sup> A GVH tehát a magyar versenyjog anyagi jogi rendelkezéseinek alkalmazása során értelmezési szempontként kell hogy irányadónak tekintse az EM-ben megjelölt kritériumokat. Amennyiben magyar jog anyagi szabályainak alkalmazása során, a megfelelő értelmezés révén nem valósulhat meg a közösségi jogi kritériumok szerinti döntéshozatal, úgy bekövetkezik az EM 62. cikkének megsértése. Ennek ugyanakkor nincs közvet-

<sup>11</sup> XXIVth Report on Competition Policy, COM(95) 142 final, Art. 402. 284.



len kihatása az érintett vállalkozásokra, hanem csak diplomáciai szintű konzultációkra, végső soron pedig kereskedelempolitikai tartalmú szankciós intézkedések alkalmazására kerülhet sor. Ily módon a közösségi jogi kritériumok közvetetten határozzák meg a GVH eljárása alá vont vállalkozásokkal szemben hozott versenyhatósági határozatok tartalmát.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

#### **Alkotmányos felhatalmazás szükséges az uniós versenyjog alapelveit tartalmazó kritériumok kötelező magyarországi alkalmazásának előírásához (Alkotmány 2. §).**

Második lépésben az AB a közvetlen alkalmazás kérdését járta körbe, az EM 62. cikk (2) bekezdésében hivatkozott közösségi jogi kritériumok forrását és e kritériumoknak a magyar versenyhatóság jogalkalmazó tevékenységében való megjelenési módját vizsgálva.

Az AB szerint azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezik, a demokratikus legitimitációhoz kötött közhatalom gyakorlás követelményének megsértése miatt alkotmányellenesek, mivel ezeknek a kritériumoknak a forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitím közhatalom, illetőleg annak valamely intézménye. A szuverenitást érintő közjogi jogviszony esetében, szemben a magánjogi jogviszonyokkal, a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazásra van szükség.

Az AB leszögezte, hogy mind a vállalkozások közötti versenykorlátozó gyakorlatokat tiltó 85., mind az erőfölénnyel való visszaélést tiltó 86. cikk tényállási elemeinek jelentését a joggyakorlat határozza meg. Így például a „vállalkozás”, a „megállapodás” fogalmait, a releváns piac értékelésének szempontjait, a tagállamok közötti kereskedelem potenciális érintettségének fennállását, vagy éppen a piaci dominancia vagy a visszaélés mibenlétét. Az EM által hivatkozott kritériumokat tehát a csoportmentesítési rendeletek szabályai mellett e joggyakorlat fedi le.

Az AB szerint az alkotmányos probléma nem magából az EM 62. cikkéből, hanem a Vsz. által megadott irányból adódik, ez szól ugyanis arról, hogy a magyar jogalkalmazó versenyhatóságnak figyelembe kell venni a közösségi jog kritériumait.

A közvetlen jogalkalmazási mechanizmus sajátos jellegzetessége a Közösség jogrendszere és az EU-tagállamok kapcsolatának, a Magyar Köztársaság viszont ekkor még nem volt tagállama a jelenlegi Európai Uniónak. Az EM 62. cikk (2) bekezdésében hivatkozott közösségi jogi kritériumok megjelenése a magyarországi jogalkalmazásban nem illeszthető a nemzetközi szerződések érvényesülésének rendjébe, mert a vonatkozó kritériumok a nemzetközi jog egyik alanyának belső jogszabályaira és belső fórumainak (EK Bizottság, EK Elsőfokú Bíróság, EK Bíróság) joggyakorlatára utalással történik. A hivatkozott közösségi jogi kritériu-



mok tehát a nemzetközi szerződések belső érvényesüléséhez a magyar jog szerint szükséges megerősítés és inkorporáció vagy transzformáció, illetőleg hazai jogszabályban történt kihirdetés nélkül igényelnek alkalmazást a GVH eljárásában. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének második fordulata éppen erre az utaló szabályozásra tekintettel nem teremti meg a kifogásolt rendelkezések alkotmányos alapját.

Az a rendelkezés, amely az EK saját belső közjogi normáit a magyar jogrendszeren belül, a magyar állam és a fennhatósága alá tartozó jogalanyok közötti közjogi jogviszonyokban közvetlenül alkalmazandónak rendel, sérti az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését. A népszuverenitás elvéből és a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelmény, hogy a Magyar Köztársaságban közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható.

Az AB utalt továbbá arra is, hogy a nemzetközi magánjog kollíziós normáira sem alapozható, hogy a hivatkozott közösségi jogi kritériumokat a magyar jogalkalmazó hatóságok közvetlenül alkalmazzák. Az antitröszt szabályok ugyanis olyan jogterületeket jelentenek, amelyekben közjogi természetű tiltó rendelkezések szerepelnek és maga a jogalkalmazás is közjogi jogviszonyok keletkezésével jár. E területeken az állam versenyhatósága érvényesíti a jogszabályi tilalmakat a vállalkozásokkal szemben, a jogsértések következményeként pedig represszív szankciókat szab ki. Egy másik jurisdikció közjogi jogviszonyokra vonatkozó (szabálysértési, igazgatási-rendészeti és versenykorlátozás-tilalmi) szabályainak közvetlen alkalmazása pedig nem tartozik a nemzetközi magánjog kollíziós szabályrendszerébe, mert az alapul fekvő jogviszonyok nem magánjogi jogviszonyok, így a kollíziós jognak nem is tárgyai. Az alapul fekvő közjogi-hatósági jogviszonyok, amelyekben a közösségi jogi kritériumok szerinti elbírálás kötelezettsége áll fenn, az állami szuverenitással közvetlen kapcsolatban állnak: a versenykorlátozás tilalmának joga – hasonlóan a büntetőjoghoz vagy a szabálysértési joghoz – tartalmánál és érvényesítésénél fogva az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozik. A szuverenitást érintő közjogi jogviszony esetében, szemben a magánjogi jogviszonyokkal, a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazás szükséges.

Az AB szerint az EK szerveinek a társulási szerződés aláírását követően megjelenő joggyakorlata és normatívái is részét képezik a hivatkozott közösségi jogi alkalmazási kritériumoknak. Ezt támasztja alá a Vsz. is, amely a 62. cikk érvényesülése körében a közösségi jogi csoportmentességi rendeletek elveinek teljes körű alkalmazását írja elő.

A határozat rámutat, hogy a közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően. Az Alkotmány szerint a népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimáció szempontja a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően azt a követelményt állítja fel, hogy azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdései alapján tehát általánosan irány-

adó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavehető, demokratikus legitimitáción alapuljon. Mivel az EM 62. cikk (2) bekezdése és a Vs. együttesének következtében a magyar jogalkalmazó hatóságoknak meghatározott ügyek elbírálásában – a belső anyagi jogi szabályok mellett – figyelembe kell vennie a közösségi jog bizonyos tartalmi-értelmezési kritériumait, és mivel ezek a kritériumok a Közösség intézményeinek jogalkotásában és joggyakorlatában képződő jogi normák, a magyar állami közhatalom végső forrására nem vezethetők vissza.

Azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer, jelen esetben az EK saját belső jogát alkotják, és amelyek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján – a szuverenitás sérelme nélkül –, külön alkotmányi felhatalmazás hiányában, nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. Az AB szerint teljesen más egy nemzetközi szerződésben történt konkrét és pontos állami kötelezettségvállalás, és megint más egy másik közhatalmi rendszernek történő alávetése bizonyos jogterületnek, még ha az szűk körű és szigorúan körülhatárolt tárgykörre vonatkozik is. Az Országgyűlés nemzetközi szerződések elfogadásával, illetőleg kihirdetésével sem sértheti meg az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését, illetve nem végezhet burkolt alkotmánymódosítást.

Az AB hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéséből származó követelmények a közhatalom gyakorlásában eljáró minden szervre, így a Kormányra is, közvetlenül is irányadóak. A Társulási Tanács határozatának előkészítésében és elfogadásában magyar részről a Kormány szerepelt, kihirdetése kormányrendeletben történt meg.

A fenti gondolatmenet alapján a Vs. 6. cikkét is alkotmányellenesnek találta az AB. A 6. cikk előírása szerint a versenyhatóságok biztosítják az illető közösségi jogi elvek alkalmazását. A közösségi csoportmentesítési rendeleteiben foglalt „elvek” érvényesítése is a közösségi jog magyar belföldi jogban való érvényesítését jelenti, maguk az elvek is jogi normáknak tekinthetők. A 6. cikk alapján tehát a GVH által alkalmazandó közösségi jogi elvek attól függetlenül irányadóak a magyar jogalkalmazó hatóság számára, hogy azok a magyar jog részét képezik-e vagy sem, illetőleg azokat pusztán létrejöttüknél fogva, minden további transzformáló vagy inkorporáló aktus nélkül is alkalmazni kell. A népszuverenitás elvéből és a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelmény, mely szerint a Magyar Köztársaságban közhatalom kizárólag demokratikus legitimitáció alapján gyakorolható, ez esetben is érvényesítendő.

Fontos, hogy az AB az EM rendelkezéseit nem találta alkotmányértőnek. Önmagában az EM 62. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezésből a Vs. hiányában ugyanis nem következik a szabályozás alkotmányellenessége.

Az Alkotmánnyal ellentétesnek talált nemzetközi kötelezettségvállalás pedig – a kihirdető hazai jogszabály alkotmányellenessége folytán – a belső jogban nem érvényesülhet és nem kerülhet alkalmazásra.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A VSZ. ALKOTMÁNYOS ÉRTELMEZÉSÉNEK LEHETŐSÉGE

Az igazságügy-miniszter az AB megkeresésére az alkotmány-konform értelmezési lehetőséget hangsúlyozta. A miniszter nem értett egyet az indítványozó azon álláspontjával, hogy az EM 62. cikk (2) bekezdésének közvetlen alkalmazása a magyar versenyhatóságra (vagy akár bíróságokra) hárulna. A Vs. 6. cikke ugyanis értelmezhető lehetett volna úgy is, hogy a GVH az 1. cikk alapján irányadó magyar anyagi jogi szabályok alkalmazása során is abban a helyzetben van, hogy az EM 62. cikkében foglalt kötelezettségnek eleget tegyen. A Vs. 6. cikkében foglalt közösségi jogi elveknek a magyar versenyhatóság részéről történő érvényesítése csak a magyar versenyjogi jogszabályok keretei között lehetséges, az EM 67. cikkében vállalt jogharmonizációs kötelezettség révén kerülnek a magyar jogba a közösségi versenyjog kritériumai.

Az EM és a Vs. jogharmonizációs jelentőségét képviselő kormányzat és GVH szerint, amennyiben az EM 62. cikk „önálló életre kelt volna”, az lényegében főlegessé tette volna a verseny törvény harmonizálását, hiszen a kereskedelmet érintő jelentősebb versenyügyekben a magyar versenyjog helyett ezen önálló szabályrendszer került volna alkalmazásra, akár közvetlenül, akár a harmonizált magyar versenyjog közösségi jog-konform módon való értelmezésével. Ezzel egybecsengető álláspontot képviselt a Bizottság is, a csatlakozási tárgyalások során az volt a lényegi kérdés, hogy mennyire harmonizált a magyar versenyjog és gyakorlat, az EM 62. cikkének akár közvetett alkalmazása nem került terítékre.<sup>12</sup>

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a Vs. támadott rendelkezéseit lehetett az indítványozó által javasolt módon is értelmezni. A nem túl pontos megfogalmazás ellenére azonban az AB által adott értelmezés nem állt a szerződő felek szándékában.

### 4.2. A KÖZÖSSÉGI JOGREND VÁLTOZÓ ELVEINEK IDŐ ELŐTTI BEENGEDÉSE

Amennyiben az AB által javasolt módon értelmezzük a Vs. vitatott rendelkezéseit, úgy mondhatni magától értetődően adódik a következmény, hogy nem alkotmányos egy közrendi jellegű jogterületen egy idegen jogrend szabályai előtt, még ha vonzóznak is tartott és követendő példaként kezelt jogrend szabályairól is van szó, kitérni a kapukat. Megjegyzendő, hogy az uniós versenyjogi elvek értelmezési segédletként nagyon gyakran szerepelnek a GVH határozatok indokolásában

<sup>12</sup> E tekintetben személyes tapasztalataimra is merek támaszkodni: az AB határozat időszakában kezdetben a csatlakozási folyamatot koordináló Európai Ügyek Hivatalában dolgoztam a versenyjogi ügyek referenseként, majd 1997 őszétől a GVH Nemzetközi Irodáján is sokat foglalkoztunk e kérdéskörrel.

mind a csatlakozás után, mind előtte, akkor is, amikor a magyar versenyhatóság a magyar jogot alkalmazta. Ezek azonban önkéntes, praktikus jellegű szuverén döntései az eljáró versenytanácsnak, nem pedig jogi kötelezettsége.

Kritizálható ugyanakkor az AB határozat indokolása, amennyiben az uniós versenyjogi gyakorlat jelentőségének hangsúlyozásakor nem tesz a határozat éles különbséget a bizottsági gyakorlat (melynek eredményeit gyakran közleményekben foglalja össze és publikálja a Bizottság) és az uniós bíróságok jogértelmezési gyakorlata között. Álláspontom szerint lehetett volna amellett érveket felhozni, hogy csak az utóbbiak, lényegében az esetjog szabályai sorolandók az alkalmazandó „kritériumok” tárgykörébe. A határozat lényegében a vonatkozó közösségi versenyjogi normák összességével azonosítja a kritériumokat,<sup>13</sup> ide véve akár egy bizottsági határozatban megjelenő kritériumokat is.<sup>14</sup> Ez az érvelés nem veszi figyelembe, hogy a bizottsági határozatok közigazgatási hatósági aktusok, az azokban foglalt jogértelmezést megalapoz kritériumok jellemzően vagy jogszabályból, vagy konkrét bírói jogesetektől következnek – ellenkező esetben azok nem valódi „kritériumok”, elvek, nem bírnak jogforrási jelleggel. Érdekes, hogy az AB határozat gondosan kerüli is a „jogforrás” fogalmának használatát.

Fontos distinkció a határozatban, hogy másként alakulhat a nemzetközi szerződés aláírásakor hatályos jogelvekhez való igazodás, illetve az aláírást követően kialakult, vagy módosult kritériumok követésének megítélése. Véleményem szerint az előző esetben is fakadhatnak alkotmányos aggályok a jogbiztonság hiánya miatt. Egy konkrét jogi kérdés kapcsán, éppen az esetjogi megalapozottság miatt, fakadhat nézetkülönbség abból adódóan, hogy nem teljesen világos, mik az irányadó kritériumok. A Vs. elfogadásakor nem készült még csak tájékoztató jelleggel sem egy lista az akkor éppen hatályos „kritériumokról”. Véleményem szerint ezek pontos azonosítása hiányában is ellenőrizhetetlen módon nyitjuk meg a magyar jogrendet más jurisdikció uralma előtt. Ebből fakadóan az aláírás időpontja nem tekinthető alkotmányossági szempontból valódi vízvonalnak.

A határozat nem tér ki külön a Vs.-ben foglalt „csekély jelentőség” definícióra, az ezzel kapcsolatos rendelkezést nem tartotta alkotmányosértőnek. Érdekes, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalma köréből éppen ezt a „kritériumot” rögzítette kifejezetten a Társulási Tanács határozata, kerülve a kissé homályos utalásos megoldást. A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása során tehát van arra lehetőség, hogy egy közösségi kritériumot konkrétan meghatározva, körülírva tartalmazzon a szabály. Ez jelentette tulajdonképpen a későbbiekben kidolgozott új végrehajtási szabályok egyik támpillérét.

Az AB határozat röviden kitér arra, hogy a jogállami közhatalomgyakorlás követelménye a kormányzatra és a közigazgatási szervekre (pl. a GVH-ra) is kiterjed, megjegyezte, hogy a Vs. kidolgozása, kihirdetése kormányzati hatáskörben zaj-

<sup>13</sup> IV. cím 1. pont.

<sup>14</sup> IV. cím 2. pont.

lott. A határozat nem tér ki rá, de a Tpv. szerint ugyanakkor a GVH függetlenségének egyik fontos eleme, hogy neki kötelezettséget csak törvény írhat elő. A GVH talán emiatt is indulhatott ki abból, hogy a Vsz.-nek nem lehet olyan értelmezést adni, amivel az AB felruházta. Mindenesetre, a következő fejezetben bemutatott új végrehajtási szabályokat már nem kormányrendelet, hanem törvény hirdette ki.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A döntést követően hosszú diplomáciai tárgyalássorozat kezdődött arról, hogyan és miként kell a közösségi jogalkalmazásból fakadó kritériumokat pontosan meghatározni, hogyan tegyék azokat a végrehajtási szabályok részévé. A Bizottság azért is volt óvatos, mert érthető módon nem volt kedvére való az a helyzet, hogy az egyik társult ország vonatkozásában más jellegű szabályok legyenek alkalmazandók, mint a többi kelet-közép-európai társult országban. A tárgyalási folyamat azért is érdekes volt, mert átfedésbe került a csatlakozási tárgyalásokkal.<sup>15</sup>

A számos szakértői szintű, majd diplomáciai egyeztetést követően születtek meg az EGT mintájú végrehajtási szabályok. A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 62. cikke (3) bekezdésén alapuló, a Társulási Tanács 2/96. számú verseny végrehajtási szabályokról szóló határozata helyébe lépő 1/02. számú társulási tanácsi határozatot a 2002. évi X. törvény hirdette ki. A törvény meghatározta, hogy a kihirdetett közösségi szabályok egyes kifejezései alatt a hazai jogalkalmazás során mit kell érteni. Az uniós versenyjogi kritériumok ezzel a magyar jog részévé váltak.

Fontos látni, hogy az EM 62. cikkének újszerű végrehajtási módozata túl is lépett az AB határozatból fakadó elvárásokon. Az AB ugyanis nem állította azt, hogy a magyar versenytörvény mellett, párhuzamosan, „kontroll nélkül” létrejött jogrenddel van alkotmányos probléma. A határozatban foglalt kifogásokat az is eloszlatta volna, ha csupán a magyar versenyjog értelmezési kritériumait sorolja fel az új szabály, potenciálisan meghagyva annak az esélyét, hogy amennyiben nem lehetséges a közösségi jog konform értelmezés, úgy beáll az EM 62. cikk megsértése, melyet diplomáciai lépéseknek kell követniük.

A versenykorlátozó megállapodásokat és az erőfölénnyel való visszaélést tiltó közösségi jogi cikkek természetesen társult viszonyokra átszövegezett ikertestvéreit követte a csekély jelentőségű versenykorlátozások kivétele.<sup>16</sup> Ez jogtörténeti jelentőségű esemény volt, mert sem előtte, sem azóta ilyen részletes de mini-

<sup>15</sup> Lásd erről részletesen: HARGITA Árpádné: „A magyar–EK társulási megállapodás” in ÍZIKNÉ HEDRI Gabriella – PALÁNKAI Tibor (szerk.): *Az Európai Közösség és Magyarország az 1990-es évek közepén* ([Budapest]: Aula – BKE 1993) 75–116.

<sup>16</sup> 1/02. sz. határozat 5. cikke. E szerint a bizonyos piaci részesedést el nem érő vállalkozások közötti versenykorlátozó megállapodások nem esnek a tilalom alá, feltéve hogy nem tartalmaznak célzat alapon jogsértő (pl. árakat rögzítő) kikötéseket.

mis szabályt nem tartalmazott sem az uniós, sem a magyar joganyag. Az EU-ban ugyanis e szabályt mind a mai napig egy bizottsági közlemény tartalmazza, a Tpv-t.-ben pedig van ugyan egy ilyen kivétel, de az messze nem ilyen kidolgozottságú. A határozat függeléke egyrészt felsorolta a közösségi csoportmentesítési rendeletek éppen akkor hatályos változatait (a rendeletek módosulásával a határozatot megfelelően módosítani kellett), másrészt, s ez talán ismét történelmi érdekesség, a bizottság által kiadott hat, jelentősebbnek tartott jogértelmezési közleményt. Egyedülálló példa ez arra, amikor eredendően jogi kötelező erővel nem rendelkező aktusok jogszabály szintjére emelkednek, puha jogból „keményednek”.<sup>17</sup>

Kérdéses ugyanakkor, hogy az AB aggodalmait minden tekintetben eloszlatta-e az új szabályozás. Az uniós versenyjog „értelmezési kritériumainak” talán legfontosabb forrásait ugyanis mellőzték az új végrehajtási szabályok, annak ellenére, hogy azok jelentőségét az AB határozata is hangsúlyozta. Miközben a versenyjog jelentős mértékben esetjogi meghatározottságú, a társulási tanácsi határozat nem sorolja fel a releváns bírósági ítéleteket, miközben olyan alapvető kritériumok, fogalmi elemek, mint például a „vállalkozás”, vagy éppen az „erőfölény” a bírói joggyakorlatban alakultak ki. Ez egyben egy fontos különbség az EGT modellhez képest is, ahol egy rendszeres mechanizmus gondoskodik a változó uniós esetjog azonosításáról.

Másik hiányosság, hogy nem került megemlítésre az uniós versenyjogban érvényesülő közszolgálati kivétel [a mai 106. cikk, akkori EK 86. cikk (2) bekezdése]: ennyiben a társulási versenyjogi szabályok szigorúbbak voltak a közösségi jognál. Az uniós jogban ugyanis egy közszolgálati feladatokkal megbízott vállalkozás a 106. cikk (2) bekezdése alapján kivételesen akár erőfölénnyel való visszaélést is megvalósíthat. A csatlakozással ugyanakkor hatályát veszítette e törvény, így e kérdések további érdemi jogi vizsgálata gyakorlati szempontból idejétmúltá vált.

A törvény 2002. április 1-jén lépett hatályba, s a csatlakozás 2004. május 1-jei dátumáig volt hatályban. Ily módon már a csatlakozás előszobájában megkettőződött a versenyjogi szabályozás, ami, ha lett volna idő az új szabályozás alkalmazására, akár az uniós tagságra való felkészülés jó tréningjének is lett volna mondható, amennyiben lett volna számos, e törvényre is támaszkodó eljárás. Gyakorlati hatása nem mondható jelentősnek, e körülbelül két éves időszakban megvalósult, az EK és a magyar kereskedelmet potenciálisan érintő gyakorlatokra lett volna alkalmazandó. A GVH Versenytanácsa egy esetben mindenképpen támaszkodott rá, mint a Tpv-t. mellett külön is alkalmazandó jogszabályra, igaz nem mondható, hogy ennek hiányában a döntés más lett volna. A GVH eljáró versenytanácsa egymilliárd Ft-ra büntette az állami vasúttársaságot különféle, a vasúti árufuvarozást érintő piackorlátozó visszaélések miatt. A határozat szerint az erőfölényben levő MÁV azzal, hogy a piacnyitás (egyben az EU csatlakozás) dátumát, 2004. május 1-jét megelőzően versenyt korlátozó, piaclezáró kizárólagossági szerződéseket

<sup>17</sup> Lásd erről bővebben: VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér: „Közlemények az uniós jogban” *Állam- és Jogtudomány* 2009/4. 417–472.

kötött, megsértette a 2002. évi X. törvény I. címe 3. cikkében foglalt tilalmat is.<sup>18</sup> Olyan eljárásra viszont nem került sor, ami a magyar versenyjog által nem tiltott magatartást erre tekintettel minősített volna jogsértőnek.

Az EU csatlakozást követően megszűnt az EM által előírányzott *soft* jogharmonizációs kötelezettség. Helyette egyrészt beállt a jogilag is kikényszeríthető, tagállamokat terhelő *hard* jogharmonizációs kötelezettség, amely viszont nem anyagi jogi, hanem eljárási, jogérvényesítési, illetve szankcionálási területeket érint. A másik irány az önkéntes-spontán jogközelítés, amelynek praktikus okai vannak: tanulni másoknál bevált gyakorlatokból, jogintézményekből.

Megjegyzendő végül az is, hogy a magyar alkotmányossági próba elszigetelt esemény maradt, az ugyanilyen tartalmú versenyszabályok a többi társult országban nem vetettek fel alkotmányos aggályokat.<sup>19</sup>

## 6. IRODALOM

ÁDÁNY Tamás: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonya” in Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 193–227.

BERKE Barna: „A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához” *Magyar Jog* 1997/8. 449–461.

KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata” *Európai Jog* 2003/1. 21–30.

TÓTH Tihamér: „Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében” *Állam- és Jogtudomány* 2020/2. 72–93.

VÖRÖS Imre: „Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai” *Jogtudományi Közlöny* 2002/9. 397–407.

<sup>18</sup> 2006. július 13-i Vj-22/2005. sz. határozat, 315. pont. A határozat rendelkező része három jogszabály megsértését azonosította: a Tpv. 22. §, az EK szerződés 82. cikke (2004. május 1-jét követően) és a 2002-es Vsz.-i kihirdető törvény 1. cím 3. cikkét.

<sup>19</sup> SÁRAI József: „EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből” *Versenytükör* 2015/XI. 48–49.



KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA\*

**19/1999. (VI. 25.) AB HATÁROZAT  
– ELŐZETES LETARTÓZTATÁS KÖTELEZŐ  
ELRENDELÉSE**

**A személyi szabadság elvonásával járó büntetőeljárás  
kényszerintézkedés, a letartóztatás – ügyészi indítványra történő  
bírószék általi – kötelező alkalmazása a személyi szabadsághoz való jog  
aránytalan korlátozását jelenti.**

A letartóztatás kötelező jelleggel történő alkalmazása két szempontból is alkotmányellenes: jogbiztonsági alapon, valamint a személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben. Jogbiztonsági alapon az okozza a problémát, hogy a szabályozás nem határoz meg az ügyészi döntési jogkörrel kapcsolatban mérlegelési szempontokat, hogy az ügyész milyen okok alapján terjesszen elő indítványt a letartóztatás elrendelésére vagy további fenntartására vonatkozóan. A személyi szabadsághoz való jog alkotmányellenes korlátozását jelenti az előzetes letartóztatás ügyészi indítványra történő kötelező elrendelése, valamint az, hogy nincs olyan kényszerítő ok, amely indokolná, hogy a terhelt, akit még megillet az ártatlanság védelme, semmilyen körülmények között nem maradhat, és nem védekezhet szabaddalban az eljárás jogerős befejezéséig.

A határozat ezen túlmenően részletesen kifejti, hogy a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések kizárólagos bírói elrendelése a személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben értelmezendő, a bírói függetlenséggel nincs alkotmányosan értékelhető kapcsolata.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az indítvány benyújtásakor és elbírálásakor hatályos büntetőeljárásról szóló törvény (az 1973. évi I. tv., a továbbiakban: 1973-as Be.) 223. § (2) bekezdése, valamint az akkor már elfogadott, de még hatályba nem lépett büntetőeljárásról szóló törvény

\* Adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; tanácsadó, Alkotmánybíróság.

(az 1998. évi XIX. törvény, a továbbiakban: 1998-as Be.) 327. § (2) bekezdése az előzetes letartóztatás új indokát szabályozták, amelyet az elsőfokú ítélet meghozatalát követően lehetett alkalmazni. A szabályozás értelmében, amennyiben a terheltet az elsőfokú bíróság szándékos bűncselekmény elkövetése miatt legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztésre ítéli, az ügyész indítványára az előzetes letartóztatást fenn kell tartani, illetve el kell rendelni. Mégsem lehet a terhelt előzetes letartóztatásban, ha a már kitöltött előzetes letartóztatás időtartama eléri vagy meghaladja az elsőfokú ítéletben kiszabott szabadságvesztés büntetés tartamát. Az AB a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban azt vizsgálta, hogy az előzetes letartóztatás ilyen formán történő „kötelező” elrendelése, valamint a bírói döntési jogkör „formalitása” összeegyeztethető-e az Alkotmánnyal.

### **1.1. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK: A SZABADSÁGELVONÁS „KÖTELEZŐ” JELLEGÉNEK KÉRDÉSE, VALAMINT A KIZÁRÓLAGOS BÍRÓSÁGI ELRENDELÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKULÁSA**

Történetileg a letartóztatásról először I. (Nagy) Lajos törvénye, az 1351. évi XVIII. törvénycikk rendelkezett. A letartóztatás elrendelésének okait részletesen tartalmazták a vonatkozó törvényi szabályok, annak alkalmazása nem volt kötelező.<sup>1</sup> Az 1872-ben elkészült ún. Sárga Könyv rendelkezett először az előzetes letartóztatásról és a vizsgálati fogságról.<sup>2</sup> A vizsgálati fogságot csak bíróság rendelhette el, azonban alkalmazása bizonyos esetekben kötelező volt. Az előzetes letartóztatást a nyomozó hatóság és az ügyész is alkalmazhatta.<sup>3</sup> Az 1896-os Bűnvádi Perrendtartás (Bp.)<sup>4</sup> fenntartotta az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság intézményét, és részletes szabályokat tartalmazott az elrendelésre vonatkozóan. A törvény egyértelműen hangsúlyozta, hogy az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság nem büntetés, hanem a terhelt személyi szabadságának elvonása a büntetőeljárás sikeres lefolytatása érdekében. A személyi szabadság védelmét szolgálta, hogy a Bp. egyetlen bűncselekmény esetén sem tette kötelezővé az előzetes tartóztatás és a vizsgálati fogság elrendelését. A hosszabb tartamú – a mai letartóztatásnak

<sup>1</sup> Meg kell jegyezni azonban, hogy a gyakorlat a nemesek és a nem nemesek tekintetében teljesen eltérő volt, a nem nemes terheltekkel szemben sokkal gyakrabban alkalmazták a letartóztatást, mint a nemesekkel szemben. A nemesekkel és nem nemesekkel szemben elrendelt letartóztatás eltérő gyakorlata egészen a 19. századig fennmaradt.

<sup>2</sup> Az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság jellegüket tekintve hasonló intézkedések voltak. A két kényszerintézkedés közötti fő különbség abban állt, hogy az előzetes letartóztatásra már a terhelt kihallgatása vagy az előzetes parancs kiadása előtt sor kerülhetett, míg a vizsgálati fogságot csak a terhelt kihallgatása után lehetett alkalmazni. Lásd bővebben KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA: *A szabadságelvonás határai* (Budapest: Eötvös 2015) 109–110., 115–117.

<sup>3</sup> FINKEY Ferencz: *A magyar büntető perjog tankönyve* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1916) 288.

<sup>4</sup> 1896. évi XXXIII. törvénycikk.

megfelelő – vizsgálati fogságot kizárólag bíróság, a vizsgálóbíró, a váditanács vagy az ítélőbíróság rendelhette el (még a járásbíróság sem alkalmazhatta).<sup>5</sup>

Az 1949-es évek jogalkotási hullámának terméke volt a II. Bűnvádi Perrendtartás (II. Bp.), amely visszalépést jelentett a Bp.-hez képest.<sup>6</sup> A II. Bp. a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésként az előzetes letartóztatásról rendelkezett, és részletesen szabályozta az elrendelés okait. Az jelentette a visszalépést, hogy az előzetes letartóztatást a vádirat benyújtásáig az ügyész és a rendőrség is elrendelhetette.<sup>7</sup> Néhány évvel később a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény módosításáról szóló 1954. évi V. törvény garanciális szabályokat iktatott be. Az előzetes letartóztatással kapcsolatban az a változás történt, hogy a rendőrség a nyomozás során már nem dönthetett önállóan a szabadságelvonásról, hanem az kizárólag az ügyész jóváhagyásával történhetett.<sup>8</sup> Ez azonban önmagában még mindig nem jelentett elégséges garanciát a személyi szabadság biztosításával kapcsolatosan. Még az 1973-as Be. eredeti szövegezése is fenntartotta, hogy az előzetes letartóztatást a nyomozás során kizárólag ügyészi jóváhagyással lehet elrendelni. A nyomozó hatóság előzetes letartóztatás elrendelésére vonatkozó jogkörét a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról szóló 1987. évi IV. törvény szüntette meg. Ezt követően a vádirat benyújtásáig az előzetes letartóztatást az ügyész, azt követően a bíróság rendelhette el.

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény módosításáról szóló 1989. évi XXVI. törvény kizárólagos bírói jogkörbe utalta az előzetes letartóztatás elrendelését és fenntartását, visszatérve ezzel a Bp. szabályaihoz, biztosítva ezáltal a személyi szabadsághoz való jog egyik legfontosabb garanciáját, azt, hogy a személyi szabadság korlátozásáról bíróságnak kell döntenie.<sup>9</sup> Az ügyészek indítványozási jogköre megmaradt az előzetes letartóztatással kapcsolatosan.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Róth Erika: „A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések az 1896. évi XXXIII. tc.-ben” *Magyar Jog* 1996/11. 659.

<sup>6</sup> 1951. évi III. törvény.

<sup>7</sup> II. Bp. 98. § (1) bekezdés.

<sup>8</sup> 1954. évi V. törvény 27. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> A módosítás legfőbb oka az volt, hogy Magyarország pályázott az Európa tanácsi tagságra, azonban az Európa Tanács által kiadott ajánlások és határozatok egyik legalapvetőbb követelménye volt a személyi szabadság korlátozásának kizárólagos bírósági jogkörbe utalása, amellyel ellentétes lett volna a személyi szabadságot korlátozó és elvonó kényszerintézkedések ügyészi hatáskörben történő fenntartása. Lásd ehhez bővebben ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában* (Budapest: ELTE Eötvös 2011) 289.

<sup>10</sup> A gyakorlatban azonban az előzetes letartóztatás bírósági jogkörbe kerülése csupán formálisnak volt mondható, mert a bíróságok az esetek döntő többségében érdemi vizsgálat nélkül helyt adtak az ügyészi indítványnak. Az 1990-es évek elején az előzetes letartóztatás elrendelésére irányuló ügyészi indítványok majdnem 100%-ban voltak eredményesek és ez a szám még a 2010-es évek elején is 90% körül mozgott.

## 1.2. A SZEMÉLYI SZABADSÁGHOZ VALÓ JOGRA VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK

Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése általános érvennyel, mindenki számára garantálta a személyi szabadsághoz való jogot, miszerint mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Senkit nem lehet szabadságától másként megfosztani, csak a törvényben meghatározott okból és a törvényben meghatározott eljárás alapján. Az Alkotmány 55. § (2) és (3) bekezdései rögzítették a személyi szabadság büntetőeljárásban történő korlátozhatóságának speciális szabályait.

A személyi szabadsághoz való jog egyik legfontosabb alaptörvényi szinten megfogalmazott garanciája a bírósági elrendelés szükségessége. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény az Alkotmány 55. § (2) bekezdésének beiktatásával intézményesítette a bírósági eljárás egyik formáját. Eszerint a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személy a lehető legrövidebb időn belül – ha nem kell szabadon bocsátani, akkor – bíróság elé kell állítani. Nem követelhető meg azonban a bírósági eljárás a szabadságtól való megfosztásnak nem minősülő, enyhébb szabadságkorlátozások esetében, valamint ha a szabadságtól való megfosztás rendkívül rövid ideig tart (pl. az őrizet esetén).

A jelen ügy szempontjából releváns rendelkezések, mint a büntetőeljárás idején történő hosszabb tartamú szabadságelvonás alkalmazásának kizárólagos bírósági jogkörbe tartozása, illetve büntetőeljárás idején történő korlátozhatóságára vonatkozó speciális garanciák, az Alaptörvényben is változatlan tartalommal kerülnek deklarálásra.<sup>11</sup> Erre tekintettel az AB Alkotmányhoz kapcsolódó, korábbi alkotmánybírósági határozatai a mai napig irányadóak a személyi szabadsághoz való jog értelmezésével kapcsolatosan.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A 2011. április 18-án elfogadott új alkotmány, az Alaptörvény IV. cikke rendelkezik a személyi szabadsághoz való jogról. Az Alaptörvény lényegileg azonos szabályokat tartalmazott a személyi szabadságra vonatkozóan, de két eltérést tartalmazott. A IV. cikk (1) bekezdése változatlanul garantálja mindenki számára a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, amelytől csak törvényben meghatározott okokból és eljárásban lehet megfosztani. Az Alaptörvény is rendelkezik a büntetőeljárás alatt álló személyek számára biztosított speciális garanciális szabályokról, többek között a terhelt legrövidebb időn belül történő bíróság elé állításáról. A leglényegesebb változás a személyi szabadsághoz való jog korlátozhatósága kapcsán az, hogy alkotmányosan deklarálásra kerül a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés kiszabásának lehetősége. Emellett fontos változás, hogy az Alaptörvény nem csak a törvénysértő, hanem a személyi szabadság alaptalan korlátozása esetén is lehetővé teszi a kár megtérítését.

<sup>12</sup> Az AB Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatályba lépését követően, az Alaptörvény „Záró és egyes rendelkezések” 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét érintő kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembe vétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32].

### 1.3. GONDOLATOK A SZEMÉLYI SZABADSÁGHOZ VALÓ JOGGAL, KÜLÖNÖSEN ANNAK KORLÁTOZHATÓSÁGÁVAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN, TEKINTETTEL AZ AB KORÁBBI HATÁROZATAIBAN FOGLALTAKRA

A személyi szabadsághoz való jog kiemelt szerepét nemcsak az jelzi, hogy az egyik legrégebbi alapjog, hanem hogy az alapjogok között ún. „erősebb” jognak is tekintett személyi szabadság korlátozásához a büntetőeljárásban nem elegendő indok a szükségesség, arra csak nyomatékosabb indokok alapján kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság a 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában értelmezte először az Alkotmány 55. § (1) bekezdését az alkotmányos korlátozhatóság szempontjából. Az AB megállapította, hogy a személyi szabadsághoz való jog az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozható. A korlátozás azonban csak akkor alkotmányos, ha az az elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest szükségszerű és arányos.<sup>13</sup> Az AB későbbi határozataiban is hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 55. § (1) bekezdése és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó 8. § (2) bekezdése együttes értelmezéséből az következik, hogy a törvény csak úgy teheti lehetővé a személyi szabadság alkotmányos korlátozását, ha a szabadságelvonás okairól és az azzal kapcsolatos eljárásról szóló szabályozás nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a személyi szabadsághoz való jogot.<sup>14</sup>

A személyi szabadsághoz való jog korlátozásának alapvetően három feltétele van: a) az alkotmányos alapjogok általános formai követelményei, b) a szükségesség-arányosság elvének való megfelelés, valamint c) a személyi szabadsághoz való jog korlátozhatósága kapcsán megfogalmazott speciális kritériumok.

Az általános formai kritériumokat az Alkotmány határozta meg, amely szerint az egyént csak törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján lehet megfosztani személyi szabadságától.

A személyi szabadsághoz való jog tartalmi korlátait az AB alakította ki gyakorlatában. Az AB értelmezése szerint az Alaptörvény megengedő rendelkezése csak úgy teszi lehetővé a személyi szabadság korlátozását, ha az nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a személyi szabadsághoz való jogot. Ez azt jelenti, hogy az egyes korlátozó intézkedések csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. A személyi szabadsághoz való jog arányos korlátozása akkor valósulhat meg, ha a jogi szabályozás lehetőséget ad egyrészt a személyi szabadsághoz való jogot különböző mértékben korlátozó eszközök közötti választásra, másrészt a szabadságkorlátozással nem járó alternatív intézkedések alkalmazására.<sup>15</sup> Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán bekövetkező esetleges kiküszöbölhető vagy ki nem küszöbölhető sérelem

<sup>13</sup> 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 347.

<sup>14</sup> 723/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 632, 637; 31/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 154; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABK 1999. március, 69, 74.

<sup>15</sup> KoósNé Mohácsi (2. lj.) 49–51.

elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségesé.<sup>16</sup> Az AB döntései alapján az is megállapítható, hogy a személyi szabadság aránytalan korlátozása egyúttal a lényeges tartalmat is érintő korlátozásnak is minősül. A személyi szabadsághoz fűződő jog „érinthesetlen lényegeként” az AB a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát jelölte meg, azaz az emberi méltósághoz való jog jelenti azt a központi magot, amelyet a jogkorlátozás semmilyen körülmények között nem érhet el.<sup>17</sup>

Az Alkotmány rendelkezett a személyi szabadsághoz való jog korlátozhatóságának speciális feltételeiről. A személyi szabadságtól való megfosztás legfőbb eljárási garanciája, hogy arról bíróságnak kell döntenie. Nem követelhető meg azonban a bírósági eljárás a szabadságtól való megfosztásnak nem minősülő, enyhébb szabadságkorlátozások esetében, valamint ha a szabadságtól való megfosztás rendkívül rövid ideig tart. További fontos szabály, hogy amennyiben a szabadságelvonást nem a bíróság rendeli el, akkor az érintettet haladéktalanul bíróság elé kell állítani. Emellett a fogvatartottnak joga van ahhoz is, hogy a fogva tartás teljes időtartama alatt a letartóztatás jogszerűségét bíróság vizsgálja.

A személyi szabadsághoz való jog korlátozásának, illetve elvonásának számos formája két nagyobb történelmi „esetcsoportra” tagolható: a személyi szabadság megfosztásával és súlyosabb korlátozásával járó büntetőeljárási kényszerintézkedések (az ún. *habeas corpus* intézmények, mint például az őrizet vagy a letartóztatás); illetve a büntető anyagi jogi szankció, a szabadságvesztés.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A személyi szabadsághoz való jog az egyik legrégebbi múltra visszatekintő alapjog, amelynek első megfogalmazása már az 1215-ös Magna Charta Libertatumban megjelent. A II. világháborút követően került sor az emberi jogok nemzetközi szintű megfogalmazására. Az első ilyen dokumentum, az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 3. cikke védelemben részesítette a személyi szabadsághoz való jogot, 9. cikke pedig tiltotta valamely személy önkényes letartóztatását. A későbbiekben elfogadott emberi jogi dokumentumok, az 1950-es Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény), illetve az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Egyezségokmány) a személyi szabadsághoz való jog deklarációján túl kidolgozták annak részletes garanciáit és a korlátozhatóságának a feltételeit. A személyi szabadsághoz való jogot az első helyen említi az Európai

<sup>16</sup> 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 347; 31/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 154; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365.

<sup>17</sup> 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 273.

Unió Alapjogi Chartája, amely 6. cikkében deklarálja a személyi szabadsághoz való jogot, de további részletszabályokat nem tartalmaz.<sup>18</sup>

A személyi szabadságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani, a nemzetközi dokumentumok részletesen meghatározzák azokat az okokat, amelyek alapján a személyi szabadság korlátozása, annak elvonása indokolt lehet. A nemzetközi dokumentumok tartalmazzák azokat az eljárási szabályokat, biztosítókat is, amelyek alkalmazásával a szabadságkorlátozásra sor kerülhet. Az egyik legfontosabb ilyen garanciális eljárási szabály, hogy a szabadságkorlátozásról csak bíróság dönthet. Az Egyezmény értelmében szabadságelvonás a törvényben meghatározott esetekben is csak bírósági határozat alapján rendelhető el. Rövidebb tartamú szabadságkorlátozás esetén az is összeegyeztethető az Egyezménnyel, ha a szabadságelvonást nem bíróság rendeli el, de a bíróság előtt jogorvoslattal lehet élni. A hosszabb tartamú, a büntetőeljárás idején alkalmazott szabadságelvonással járó kényszerintézkedések esetén azonban alapkövetelmény, hogy arról bíróságnak kell határoznia.<sup>19</sup>

Az Egyezségokmány az Egyezményhez hasonlóan mindenki számára biztosítja a szabadsághoz és a személyi biztonságához való jogot. A 9. cikk tiltja a szabadságtól történő önkényes megfosztást, és előírja, hogy a szabadságelvonás csak törvényben meghatározott okok és eljárás alapján történhet. Az Egyezségokmány 9. cikk 2. pontja is rögzíti, hogy a szabadságelvonásról bíróságnak kell döntenie.

A büntetőeljárás során alkalmazható szabadságelvonással járó kényszerintézkedésekkel kapcsolatban az Európa Tanács több határozata és ajánlása tartalmaz alapkövetelményeket. A jogerős ítéletet megelőző fogvatartással kapcsolatban rögzítették, hogy arra csak bűncselekmény gyanúja alapján, törvényben meghatározott esetben, bírósági döntés alapján kerülhet sor. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (65) 11. számú határozata<sup>20</sup> hangsúlyozta, hogy az előzetes letartóztatás nem lehet automatikusan kötelező. Ennek megfelelően a bíróságoknak a konkrét eset körülményeinek a fényében kell dönteniük a szabadságelvonásról, és csak akkor kell alkalmazni, ha annak elrendelése és fenntartása feltétlenül szükséges. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (80) 11. számú ajánlása<sup>21</sup> is megerősítette, hogy a letartóztatás elrendelése soha nem kötelező, az mindig mérlegelésen alapuló döntés kell legyen. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának

<sup>18</sup> A Charta preambuluma azonban utal arra, hogy a Charta célja azon jogok megerősítése, amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az Egyezményből, valamint az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek. Ilyenformán nincs is szükség arra, hogy a Charta részletesebb szabályokat tartalmazzon a személyi szabadsággal kapcsolatban.

<sup>19</sup> *Herczegfalvy v. Austria*, Judgment of 24 September 1992, no. 10533/83; *Sanchez-Reisse v. Switzerland*, Judgment of 21 October 1986, no. 9862/82. Lásd ehhez még: Walter GOLLWITZER: *Menschenrechte im Strafverfahren MRK und IPBPR* (Berlin 2005) 263–265.

<sup>20</sup> Resolution (65) 11 on remand in custody (Adopted by the Ministers' Deputies on 9 April 1965).

<sup>21</sup> Recommendation No. R (80) 11 of the Committee of Ministers to Member States concerning custody pending trial (Adopted by the Committee of Ministers on 27 June 1980 at the 321st meeting of the Ministers' Deputies).



Rec (2006) 13. számú Ajánlása<sup>22</sup> több garanciális szabályt is megfogalmazott az elítélést megelőző fogva tartással kapcsolatban. Hangsúlyozta a bírósági elrendelés fontosságát olyannyira, hogy nem csak a fogvatartás, hanem a szabadságelvonással nem járó helyettesítő intézmények elrendelését is bírósági hatáskörbe utalta.

### 3. AZ INDÍTVÁNY ISMERTETÉSE

Az Alkotmánybírósághoz két utólagos normakontroll indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók az 1973-as Be., valamint az 1998-as Be. elsőfokú ítéletet követő előzetes letartóztatás fenntartásának vagy elrendelésének a lehetőségét szabályozó szakasza alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

Az egyik indítványozó a bírói függetlenség sérelmét látta a szabályozásban azért, mert az nem teszi kötelezővé az ügyész számára, a bíróságtól pedig elvonja azt a jogot, hogy mérlegelje az előzetes letartóztatás különös okait. Álláspontja szerint sérül a bírói függetlenség, mert a bírák az ügyész indítványára meggyőződésükkel ellentétes döntés meghozatalára kényszerülnek. Az indítványozó hivatkozott a személyi szabadsághoz való jog sérelmére is azzal összefüggésben, hogy az előzetes letartóztatás különös okait figyelmen kívül hagyó önálló letartóztatási okot tartalmazó szabály túlságosan tág, a szükségesség és arányosság követelményeinek nem megfelelő korlátozást jelent. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés a jogorvoslathoz való jogot is sérti, mert az előzetes letartóztatásról szóló döntés elleni jogorvoslat pusztán formális, mivel a bíróságnak eleve kötelező tartalmú döntést kell meghoznia, így az azzal ellentétes döntéshozatal eleve kizárt.

A másik indítvány elsősorban a személyi szabadsághoz való jog sérelmét állította azon az alapon, hogy az előzetes letartóztatásról csak bíróság dönthet. A kifogásolt rendelkezés azonban csak formálisan biztosítja a bírói döntést, az érdemi döntés joga valójában az ügyész hatáskörébe kerül azzal, hogy az indítványa alapján a bíróságnak kötelező tartalmú döntést kell meghoznia. Az indítványozó álláspontja szerint ez a bírói hatáskör alkotmányellenes elvonását jelenti. Az első indítványhoz hasonlóan a második indítvány is hivatkozik a jogorvoslathoz való jog sérelmére azon az alapon, hogy a jogorvoslati indítványok valójában csak formálisak lehetnek az irányított döntéshozatal miatt.

<sup>22</sup> Recommendation Rec (2006) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse.

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

Az AB megállapította, hogy az 1973-as Be. azon rendelkezése, miszerint ha a terheltet első fokon szándékos bűncselekmény elkövetése miatt legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, akkor az ügyész indítványára az előzetes letartóztatást el kell rendelni vagy fenn kell tartani, alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával *ex nunc* megsemmisítette. Az AB az elfogadott, de még hatályba nem lépett 1998-as Be. ugyanolyan tartalmú rendelkezésével összefüggésben is kimondta az alkotmányellenességet, és elrendelte, hogy a rendelkezés nem lép hatályba. Az AB az Alkotmány több rendelkezésével összefüggésben is vizsgálta a kifogásolt szabályt, de végül a személyi szabadsághoz való jog, valamint a jogbiztonság sérelmét állapította meg.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Nem a bíróságok feladatát meghatározó alkotmányrendeletből vezethető le a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések elrendelésének kizárólagos bírósági jogkörbe tartozása [Alkotmány 50. § (1) bekezdés]. A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések ügyészi indítványra történő – kötelező – elrendelése nem ellentétes a bírói függetlenség elvével [Alkotmány 50. § (3) bekezdés].**

Az Alkotmány 50. § (1) bekezdése értelmében a bíróságok védik és biztosítják az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit. Az AB álláspontja szerint nem a bíróságok feladatával függ össze az, hogy a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések elrendelése kizárólagos bírói feladat, ezért érdemi összefüggés hiányában az AB az 50. § (1) bekezdésére alapított indítványi elemet nem tartotta megalapozottnak (ABH 1999, 150, 154.).

Az Alkotmány 50. § (3) bekezdése értelmében a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. Ez azt is jelenti, hogy a bírák a jogszabályoknak megfelelően szabad meggyőződésük alapján hozzák meg döntéseiket, ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. Az AB korábbi határozataiban kifejtette, hogy a bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik. A függetlenség alapján a bírói ítékezésnek minden külső befolyásolástól mentesnek kell lennie, ez abszolút alkotmányos védelem alatt áll.<sup>23</sup>

Az ítélezési tevékenység azonban nem korlátlan, maga az Alkotmány fogalmazza meg a törvénynek való alávetettséget. Az AB álláspontja szerint a bírói függet-

<sup>23</sup> Lásd pl. 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.

lenség alkotmányos tartalma nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az igazságszolgáltatás gyakorlásának processzuális szabályrendszere bizonyos esetekben a bíróság eljárását a büntetőeljárás más szereplőjének – jelen esetben az ügyésznek – az indítványához köti. A bírói függetlenséggel nem ellentétes, ha a bíróság bizonyos helyzetekben hivatalból nem, csak indítványra járhat el.

A büntetőeljárás egyik alapelve, a vádelv alapján garanciális jelentőségű, hogy a bíróság hivatalból nem jár el a büntetőeljárásban, hanem kizárólag vád alapján, amely vád meghatározza a bíróság eljárásának a kereteit is (a vádat ki kell méríteni és azon túl nem lehet terjeszkedni). Mindezekre tekintettel az AB azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezés azon eleme, miszerint a bíróság az ügyész indítványa alapján kell, hogy meghozza döntését, nem ellentétes a bírói függetlenség elvével.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az előzetes letartóztatás ügyészi indítvány alapján történő kötelező elrendelése nem áll összhangban a személyi szabadság korlátozhatóságára vonatkozó azon alkotmányos kritériummal, miszerint a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekről kizárólag bíróság dönthet [Alkotmány 55. § (2) bekezdés].**

Az Alkotmány a személyi szabadsághoz való jog korlátozhatóságával kapcsolatban rendelkezik arról, hogy a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. Ennek megfelelően az előzetes letartóztatással kapcsolatban alkotmányos kritérium, hogy arról a büntetőeljárás egész folyamatában bíróságnak kell döntenie (ABH 1999, 150, 154.). Az 1973-as Be. 1989-ben történt módosítása biztosítja, hogy a vádemelést megelőzően is kizárólag bírósági döntés alapján kerülhessen sor az előzetes letartóztatás elrendelésére vagy fenntartására. A vádemelést követően az eljárási kényszercselekmények elrendelésének és fenntartásának bírói hatásköre abból (is) adódik, hogy az ügy ura a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság. Ebből következően az első fokú, bűnösséget megállapító ítéletet követően elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás kérdésében kizárólag bíróság dönthet.

Az AB álláspontja szerint a kifogásolt szabály csak formálisan biztosítja az előzetes letartóztatással kapcsolatos kizárólagos bírósági jogkört, tartalmilag azonban nem. Bár az előzetes letartóztatás elrendeléséről vagy fenntartásáról szóló döntést a bíróság hozza meg, ilyen döntésre azonban az ügyész indítványa alapján köteles, ami a bírói hatáskör teljes kiüresítését jelenti. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bírói döntési jogkör kiüresítésével párhuzamosan a szabályozás az ügyész számára olyan döntési jogkört biztosít, amely még a vádemelés előtti eljárási szakaszban sem illeti meg az ügyészt, ahol valóban ő az ügy ura. Mindezekre

tekintettel az AB megállapította, hogy a szabályozás ellentétes az Alkotmánynak a személyi szabadsághoz való jog alkotmányos korlátozásáról rendelkező 55. § (2) bekezdésével (ABH 1999, 150, 155.).

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**A kifogásolt rendelkezés sérti a normatív tartalommal rögzített jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, mert a törvényalkotó nem határozta meg az ügyészi indítvány alapjául szolgáló mérlegelési szempontokat [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].**

Az előzetes letartóztatásról az ügyész indítványa alapján dönt a bíróság. Az ügyésznek indítványa megtételekor az előzetes letartóztatás általános és különös feltételeinek a meglétét kell mérlegelnie. A kifogásolt rendelkezés az előzetes letartóztatás új okát szabályozza, amikor is lehetővé teszi az előzetes letartóztatás elrendelését vagy fenntartását az első fokon kiszabott, legalább három évi végrehajtható szabadságvesztés esetén. Az előzetes letartóztatás fenntartható lenne egyébként az általános és különös okok alapján is, de ez a rendelkezés önmagában az első fokon kiszabott büntetésre tekintettel alkalmazhatóvá teszi az előzetes letartóztatást a korábban már meghatározott okokon túlmenően, mindenféle egyéb okra tekintet nélkül.

Az ügyésznek indítványozási jogkörében a kifogásolt rendelkezés alapján kizárólag az első fokon kiszabott büntetés mértékét kell figyelembe vennie, a törvényhozó az ügyészi döntési jogkör gyakorlásának egyéb mérlegelési szempontjait nem határozza meg. Formálisan a kifogásolt rendelkezés alapján a bíróság rendeli el vagy tartja fenn az előzetes letartóztatást, de tartalmilag ezt a döntést az ügyész indítványa jelenti, amelyet az ügyész kizárólag a nem jogerősen kiszabott végrehajtható szabadságvesztés mértékére tekintettel terjeszt elő, akár mindenféle más szempont vagy körülmény figyelembe vétele nélkül.

Az AB álláspontja szerint sérül a jogállamiság lényegét képező jogbiztonság elve amiatt, hogy az ügyészi döntési jogkör alapjául szolgáló mérlegelési szempontokat a törvény nem határozza meg.

#### **4.4. ELVI TÉTEL 4.**

**Az ügyészi indítvány alapján elrendelendő vagy fenntartandó előzetes letartóztatás esetén nem kizárt az előzetes letartóztatással kapcsolatos döntés elleni fellebbezés [Alkotmány 57. § (5) bekezdés].**

Az Alkotmány mindenki számára biztosítja a jogot, hogy a jogát vagy jogos érdekét sértő bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntéssel szemben jogorvoslattal éljen. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma, hogy az érdemi határozattal

szemben legyen lehetőség más szervhez vagy ugyanazon szervben belül magasabb fórumhoz fordulni. A lényeg, hogy az ügyet az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.<sup>24</sup> A jogorvoslatnak emellett lényegi eleme a tényleges és hatékony jogorvoslás lehetősége, azaz a jogorvoslat fogalmilag és tartalmilag is tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>25</sup>

Az AB rámutatott, hogy a törvény nem zárja ki a kifogásolt rendelkezés szerint az ügyészi indítvány alapján kötelezően elrendelendő vagy fenntartandó előzetes letartóztatás elleni jogorvoslatot, mert az a szabály változatlan, miszerint az elsőfokú bíróság határozata elleni fellebbezést és az iratokat a másodfokú bíróság területén működő ügyész útján kell felterjeszteni. Ennek megfelelően nincs akadálya annak, hogy a másodfokú bíróság területén működő ügyész visszavonja az előzetes letartóztatás elrendelésére vagy fenntartására irányuló indítványt, amelyről a másodfokú bíróság jogosult dönteni. Mindezekre tekintettel az AB nem állapította meg a jogorvoslathoz való jog sérelmét (ABH 1999, 150, 156.).

Az AB azonban megjegyezte, hogy a probléma valójában abban áll, hogy a bíróság döntése az előzetes letartóztatás elrendelése vagy fenntartása kapcsán formális, a tényleges döntést az ügyész hozza meg az indítvány előterjesztésekor, így valójában a jogorvoslás tényleges joga a másodfokon eljáró ügyész kezében van, amely az AB álláspontja szerint nem felel meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének. Az indítványozók által kifogásolt alkotmányossági probléma valójában nem a jogorvoslathoz való jog sérelmével függ össze, hanem jogbiztonsági probléma, amelyet a bírói döntés kiüresítése okoz (ABH 1999, 150, 157.).

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**Az előzetes letartóztatás ügyészi indítványra történő kötelező elrendelése, illetve fenntartása a szándékos bűncselekmény miatt kiszabott, legalább három évi végrehajtható szabadságvesztés esetén, ellentétes a személyi szabadság alkotmányos alapjogának korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményekkel [Alkotmány 55. § (1) bekezdés; Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdés].**

Az AB kimondta, hogy a meghatározott súlyú, nem jogerős büntetéshez kapcsolódó kötelező előzetes letartóztatás nem felel meg a személyi szabadsághoz való jog alkotmányos korlátozhatóságával szemben támasztott követelményeknek (ABH 1999, 150, 157–158.).

Az AB utalt korábbi gyakorlatában is következetesen képviselt álláspontjára, miszerint a személyi szabadsághoz való jog alkotmányos korlátozása akkor valószínűleg meg, ha az nem szükségtelen és aránytalan. A korlátozással elérni kívánt cél

<sup>24</sup> 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

<sup>25</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.

fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelemnek összhangban kell lennie egymással. Az AB a nem jogerős ítéletet követően kötelezően elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás vizsgálatakor is figyelembe vette, hogy az állam joga és egyben kötelezettsége is a büntető hatalom gyakorlása és a büntető igény érvényesítése. Ahhoz, hogy az állam ezt a feladatát teljesíteni tudja, hatékony eszközökre van szüksége. Ilyen hatékony eszköz lehet például a büntetőeljárás során a kényszerintézkedések alkalmazásának lehetősége.

Az előzetes letartóztatás a terhelt személyi szabadságának bírói elvonása a jogerős határozat meghozatala előtt, amely a legsúlyosabb személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés. Az előzetes letartóztatás célja a büntetőeljárás sikeres lefolytatásának biztosítása, a szabadságelvonás másodsorban a büntetés esetleges végrehajthatóságát is célozza. Ezek olyan alkotmányosan elismert célok, amelyek indokolhatják a személyi szabadság elvonását. Az AB azonban azon az állásponton volt, hogy még ezek az alkotmányosan elismert célok sem igazolhatják azt, hogy a bűnösség és meghatározott súlyú büntetés kiszabása után a terhelt nem maradhat, és nem védekezhet szabadságban a büntetőeljárás jogerős befejezéséig. Ez a szabály a személyi szabadsághoz való jog aránytalan korlátozását jelenti (ABH 1999, 150, 158.).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG SÉRELME NEK KÉRDÉSE AZ ELŐZETES LETARTÓZTATÁS KÖTELEZŐ ELRENDELÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

Az AB megállapította, hogy az előzetes letartóztatással kapcsolatos egyik legfontosabb követelmény, a kizárólagos bírói elrendelés nem áll összefüggésben a bírói függetlenséggel, az a személyi szabadsághoz való jogból vezethető le.

Az a tény, hogy a bíróság csak az ügyész indítványára járhat el, az alapján rendelheti el vagy tarthatja fenn az előzetes letartóztatást, nem sérti a bírói függetlenség elvét. Az egyik indítványozó azonban kifejezetten azt kifogásolta, hogy az ügyészi indítvány nem pusztán abban köti a bíróságot, hogy döntést kellett hoznia, hanem tartalmilag, a döntés irányát is meghatározza. A bíróság ugyanis nem hozhat az ügyészi indítvány tartalmától eltérő döntést, ami azért felvetheti a bírói függetlenség sérelmét.

Álláspontom szerint az előzetes letartóztatásról szóló döntéssel kapcsolatosan nem teljesül az a kritérium, hogy a bírácoknak az eléjük terjesztett ügyekben teljesen szabadon, belső meggyőződésük és a tényállás saját maguk által történő értékelése szerint, a hatályos törvényeknek megfelelően kell dönteniük.<sup>26</sup> Jelen esetben

<sup>26</sup> Lásd bővebben: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (94) 12. számú ajánlása a bírácok függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről [Recommendation No. R (94) 12 to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges (Adopted by the Committee of Ministers, 13 October

az akkor hatályos törvény nem biztosította, hogy a bíró szabadon hozhassa meg a döntését. Tehát összességében nem az volt a probléma, hogy a bíróság ügyészi indítvány alapján járt el, hanem az, hogy az ügyészi indítvány tartalma meghatározta a bíróság döntésének az irányát, amelyetől a bíróság nem térhetett el.

## **5.2. A SZEMÉLYI SZABADSÁGHOZ VALÓ JOG LEGFONTOSABB GARANCIÁI AZ ELŐZETES LETARTÓZTATÁS KIZÁRÓLAGOS BÍRÓI ELRENDELÉSE ÉS AZ, HOGY SOHA NEM LEHET KÖTELEZŐ.**

Az AB megállapította a személyi szabadsághoz való jog sérelmét amiatt, hogy a kifogásolt szabályozás kiüresítette a bírói döntés tartalmát, így nem teljesült az a feltétel, hogy a hosszabb tartamú szabadságelvonásról kizárólag bíróság dönthet.

A kifogásolt rendelkezés formailag bírósági hatáskörbe utalta ugyan a nem jogerős döntést követő előzetes letartóztatás elrendelését vagy fenntartását, abban az esetben, ha a kiszabott büntetés legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztés. Az AB döntése helyesen állapította meg, hogy a formális bírósági elrendelési jogkör nem elegendő feltétele a személyi szabadsághoz való jog alkotmányos korlátozásának. A bírósági elrendelésnek ténylegesen és tartalmilag is kifejezetten a bíróság álláspontján kell alapulnia.

Önmagában az nem probléma, hogy a bíróság hivatalból nem dönthet a szabadságelvonással járó kényszerintézkedésekről. Gyakorlati jelentősége is van, hogy indítványozni kell az előzetes letartóztatás elrendelését, mivel az indítványozó ügyész sokkal közvetlenebb kapcsolatban van az eljárás során a terhelttel, a nyomozástól kezdve megvan a rálátása az ügyre, amellyel kapcsolatban kötelessége az enyhítő és a mentő körülmények felderítése is. Tehát összességében az ügyésznek minden információ a rendelkezésére áll ahhoz, hogy megalapozottan terjeszthesse elő indítványát a kényszerintézkedés elrendelésével vagy fenntartásával kapcsolatosan. Nagyon fontos azonban, hogy a bíróságnak kell meghoznia a végső döntést. Az eljáró bírónak, bíróságnak a konkrét esetben az egyedi körülmények figyelembe vételével kell mindig megvizsgálnia, hogy a szabadságelvonással elérni kívánt célok kizárólag a szabadságelvonással vagy más, kevésbé jogkorlátozó intézkedéssel is elérhetők.<sup>27</sup>

A nemzetközi egyezmények hangsúlyozták, hogy a szabadságelvonás soha nem lehet kötelező, a letartóztatás csak kivételesen, ultima ratio jelleggel alkalmazható.<sup>28</sup> A törvényalkotó tág teret hagyott a jogalkalmazónak az előzetes letartóztatás

1994)].

<sup>27</sup> FARKAS Ákos – RÓTH Erika: *A büntetőeljárás* (Budapest: Complex 2007) 145.; FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: *Új magyar büntetőeljárás* (Budapest–Pécs: Ludovika Egyetemi Kiadó 2004) 305.

<sup>28</sup> HERKE Csongor: „Az apokrif letartóztatási okok” *Belügyi Szemle* 2001/12. 90.; SZABÓNÉ NAGY Teréz – KISS Zsigmond: „A büntetőeljárás törvénykönyv a gyakorlatban. Az egyes kényszerintézkedésekről” *Magyar Jog* 1980/1. 3.



elrendelésével kapcsolatban, azonban a bíróságok kezdetben egyáltalán nem éltek ezzel a lehetőséggel. Az előzetes letartóztatás alkalmazásának kizárólagos bírósági jogkörbe kerülését követően az 1990-es években az ügyészi indítványoknak még közel száz százaléka eredményes volt. A Legfelsőbb Bíróság még egy korai eseti döntésében azt mondta ki, hogy az előzetes letartóztatás feltételeinek fennállásakor a bíróságnak kötelező elrendelnie a szabadságelvonást, nem mellőzheti annak alkalmazását.<sup>29</sup> A Legfelsőbb Bíróság úgy értelmezte az 1973-as Be. rendelkezéseit, mintha az az előzetes letartóztatás kötelező eseteit szabályozná, de szerencsére ez a gyakorlat nem vált általánossá. A büntetőeljárás törvény és az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy az előzetes letartóztatásnak helye lehet a törvényi feltételek fennállásakor, de ha nem szükséges a szabadságelvonás, akkor maga a törvény teszi lehetővé más, kevésbé korlátozó kényszerintézkedések alkalmazásának lehetőségét.<sup>30</sup>

A kifogásolt rendelkezés kötelezővé teszi a nem jogerős ítélet meghozatalakor az előzetes letartóztatás elrendelését vagy fenntartását akkor, ha a kiszabott szankció legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztés és azt az ügyész indítványozza. Helyesen jutott az AB arra az eredményre, hogy mivel a kifogásolt rendelkezés értelmében az előzetes letartóztatás kötelező elrendelése alapvetően az ügyész indítványán alapul, így a kizárólagos bírósági elrendelési jogkör valójában kiüresedik. Érdekes azonban, hogy az AB indokolásában nagyobb hangsúlyt kapott az ügyész indítványozási jogköre, és annak a bírói döntésre gyakorolt hatására, mint az, hogy a bíróság döntési jogköre korlátozott. Az alkotmánybírói határozat későbbi indokolásában is nyomon követhető, hogy a testület részletesen foglalkozott azzal, hogy az ügyészi indítványnak milyennek kell lennie.

### **5.3. AZ ÜGYÉSZI DÖNTÉSI JOGKÖR ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ MÉRLEGELÉSI SZEMPONTOK HIÁNYA SÉRTI A JOGBIZTONSÁGOT.**

Az ügyész indítványa a bíróság eljárásának feltétele, jelen esetben a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alapján a döntés irányát is egyértelműen meghatározta. Az ügyész indítványának előterjesztésekor abszolút szabadságot élvez, a törvény semmilyen szempontrendszerrel nem határozott meg azzal összefüggésben, hogy miket kell vizsgálni, mérlegelni ahhoz, hogy megalapozottan lehessen indítványozni a terhelt szabadságelvonását. A testület álláspontja szerint ennek a szempontrendszernek a hiánya alapozta meg a jogbiztonság sérelmét.

Érdemes megvizsgálni, hogy a büntetőeljárás törvény valamennyi releváns rendelkezését figyelembe véve igaz-e ténylegesen az a megállapítás, hogy az ügyésznek semmilyen szempontrendszerrel nem kell figyelembe vennie. Általános szabály,

<sup>29</sup> BH 1996. 578.

<sup>30</sup> RÓTH Erika: „Az eljárási jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 677.

hogy az ügyésznek indítványa megtételekor figyelemmel kell lennie az előzetes letartóztatás elrendelésének törvényben meghatározott okaira és feltételeire. A nem jogerős ítéletet követő előzetes letartóztatás elrendelése a legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása esetén egy önálló új indoka a szabadságelvonásnak. A jogszabályt olvasva megállapítható, hogy a törvényalkotó nem határoz meg egyéb figyelembe veendő szempontokat az ügyész számára a letartóztatás indítványozásakor, csak a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés mértékét. Ez egy objektív szempont, a legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztés elrendelése, azonban a törvény semmilyen egyéb kritériumot nem említ. Valóban fennáll a jogbiztonsági probléma azzal kapcsolatban, hogy az ügyész indítványozási jogköre kvázi parttalan.

Kérdés azonban, hogy a jogbiztonsági problémát valójában mi okozza, az indítványozási jogkör túl tág volta, vagy az, hogy a bíróság döntésének meghozatalakor kötött az indítványhoz. Ha a bíróság szabadon dönthetne, az ügyészi indítványtól függetlenül, akkor lehet, hogy kevésbé merülne fel jogbiztonsági probléma, mert az indokolatlan, alaptalan indítványokat a bíróság egyszerűen elutasíthatná. A gyakorlat pedig kimunkálhatná azt a szempontrendszert, amelyet az ügyésznek szem előtt kell tartania az indítványok megtételekor.

A kifogásolt rendelkezés alkotmányellenessége megállapítható jogbiztonsági alapon is, azonban a jogbiztonságra tekintettel nem a rendelkezés megsemmisítése, hanem mulasztás megállapítása is felmerülhetett volna, mivel a testület alapvetően a szabályozás hiányosságát kifogásolta, konkrétan egy olyan szempontrendszer hiányát, amelyet az ügyésznek az előzetes letartóztatás indítványozásakor mérlegelnie kellene.

Összességében elmondható, hogy az alkotmánybírósági határozat megállapítása és levezetése helyes, az ügyész indítványozási jogkörével kapcsolatban a mérlegelendő szempontrendszer hiánya miatt az elrendelés indítványozása kapcsán felvetődik a jogbiztonság sérelme. Kérdéses azonban, hogy ha létezne egy mérlegelési szempontrendszer, és az ügyész az alapján indítványozná a letartóztatást, az mennyiben tenné alkotmányossá a szabályt. Valószínűleg nem jelentene teljes megoldást, mert a bírósági jogkör kiüresítését, a bíróság indítványhoz kötöttségének alkotmányossági problémáját nem oldaná meg. A szempontrendszer megléte és alkalmazása azt segítené, hogy megalapozottabbak lennének az ügyészi indítványok és lehet, hogy nagyobb arányban kerülne sor olyan esetekben az indítványok megtételére, ahol a szabadságelvonás tényleg indokolt.

A kifogásolt rendelkezés alkotmányellenessége a személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben is megállapítható, mint ahogyan azt az AB meg is állapította. Így felvetődhet a kérdés, hogy volt-e szükség, és ha igen, akkor miért volt szükség a jogbiztonsági alapú vizsgálat lefolytatására. A testület akár meg is állhatott volna azon a ponton, hogy a kifogásolt rendelkezés ellentétes a személyi szabadsághoz való joggal, ráadásul annak több elemével. A határozat a jogbiztonsági vizsgálatot elemző részében azonban olyan megállapításokat tartalmaz, amelyek jó orientáci-

ós pontot jelenthetnek mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazók számára az elsőfokú nem jogerős ítéletet követő szabadságelvonás alkalmazhatóságával kapcsolatosan.<sup>31</sup>

#### **5.4. NEM A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG SÉRELMÉT JELENTI AZ ELŐZETES LETARTÓZTATÁS ELLENI JOGORVOSLAT SORÁN, HA A BÍRÓSÁGI DÖNTÉS CSAK FORMÁLIS.**

Az AB nem állapította meg a jogorvoslathoz való jog sérelmét, azonban a jogorvoslathoz való joggal való összefüggés kapcsán mutatott rá a határozat egy másik jogbiztonsági problémára, amelyet az indítványok nem tartalmaztak, így ezt a határozat nem is deklarálja, pusztán az indokolásban jelzi. A jogorvoslat lehetősége nem kizárt, de mivel a bírósági döntés pusztán formalitás, a hatékony és érdemi jogorvoslat lehetősége is valójában az ügyész, konkrétan a másodfokú bíróság mellett működő ügyész kezében van. A másodfokú bíróság mellett működő ügyész esetében sem határoz meg mérlegelési szempontokat a törvény, az ügyész „szabad belátása” szerint hozhatja meg döntését.

Az AB olykor élni szokott azzal a lehetőséggel, hogy – konkrét indítványi elem hiányában is – az indokolásban jelzi, ha olyan problémát tapasztal, amelynek jelzését lényegesnek tartja, de indítvány, valamint jogkör (a hivatalból is meghozható döntések) hiányában azt a rendelkező részben nem jelenítheti meg. Ezért jelezte a határozat indokolása a jogorvoslattal kapcsolatos problémát, amely az elrendeléshez hasonlóan szintén formális. Ez a megállapítás logikusan kiegészíti az indítványozási jogkör „parttalanságával” kapcsolatos megállapításokat. Ha azonban az AB a bíróság indítványhoz kötöttségének alkotmányossági problémájára helyezte volna a hangsúlyt, akkor az megoldást jelenthetett volna a jogorvoslattal kapcsolatban felmerülő jogbiztonsági aggályokra is.

#### **5.5. AZ ELŐZETES LETARTÓZTATÁS KÖTELEZŐ ELRENDELÉSE A BŰNÖSSÉG MEGÁLLAPÍTÁSA ÉS MEGHATÁROZOTT BŰNTETÉS KISZABÁSA ESETÉN A SZEMÉLYI SZABADSÁGHOZ VALÓ JOG ARÁNYTALAN KORLÁTOZÁSÁT JELENTI.**

Az AB a személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben, a kötelező bírói elrendelés mellett, az alapvető jog arányos korlátozásával összefüggésben tett további fontos megállapításokat. A személyi szabadsághoz való jog korlátozhatósága a

<sup>31</sup> Ezen megállapításokat a személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben nehezen lehetett volna megtenni, mert azzal nincsenek összefüggésben. Elképzelhető, hogy a testület szándékoltan kívánt az ügyészséggel, a szabadságelvonás ügyészi indítványozási gyakorlatával kapcsolatban is olyan megállapításokat tenni, amelyek a jövőben a szabadságelvonás alkalmazásával kapcsolatban egy „alkotmányosabb” gyakorlat kialakulását szolgálják.

többi alapvető joghoz képest annyiban speciális, hogy nem csak az alapvető jogok általános korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezések<sup>32</sup> irányadóak, hanem maga az Alkotmány meghatározza a személyi szabadság alkotmányos korlátozhatóságának speciális feltételeit, amelyek egyike a már említett bírósági elrendelés szükségessége. Ez a személyi szabadságtól való megfosztás legfőbb eljárási garanciája.

Fontos feltétele a személyi szabadsághoz való jog alkotmányos korlátozásának, hogy arra a törvényben meghatározott okból kerüljön sor. Az előzetes letartóztatás alapvető feltétele a szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény gyanúja és valamelyik különös feltétel fennállása. Különös feltételek lehetnek a szökés, az elrejtőzés vagy ezek veszélye, az eljárás akadályozásának a veszélye, valamint a bűnisméltés veszélye. Ismert még egy különös feltétel, a bűncselekmény súlya. Vannak olyan jogrendszerek, amelyek lehetővé teszik pusztán a bűncselekmény jellegére, súlyára tekintettel a terhelt szabadságelvonását.<sup>33</sup>

A meghatározott súlyosabb bűncselekményeknél a kizárólag a bűncselekmény súlya alapján elrendelhető letartóztatás nagyon vitatott, mert ebben az esetben hiányzik a kényszerintézkedés alapvető célzata, a büntetőeljárás sikerességének a biztosítása. Ez a letartóztatási indok ellentmond annak a nemzetközi dokumentumokban is sokat hangsúlyozott elvnek, miszerint a letartóztatás soha nem lehet büntetés. Összességében tehát a bűncselekmény súlya az arányosság elvének alkalmazásakor játszhat szerepet mint mérlegelési kritérium. Hasonlóan a bűncselekmény súlyához, a várható büntetés súlya sem lehet a letartóztatás alkalmazását önállóan megalapozó indok, azonban mérlegelési kritériumként figyelembe lehet venni.

A bűncselekmény és a várható büntetés súlya a büntetőeljárás idején alkalmazható szabadságelvonás arányosságának fontos kritériumai. Sokan vitatják a várható büntetés vagy intézkedés súlyának mint kritériumnak a többletjelentését, mert a súlyosabb bűncselekmények esetén a várható szankció is természetesen súlyo-

<sup>32</sup> Az alkotmányos alapjogok korlátozhatóságáról az Alkotmány 8. § (2) bekezdése rendelkezett, melynek értelmezése során az AB megállapította, hogy az alapjogok a szükségesség-arányosság elvének megfelelően korlátozhatók. „Az állam akkor nyúlhat az alapjogok korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 172.]. A szükségesség-arányosság teszt egyik összegzése szerint az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitím jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség-arányosság követelményeinek. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitím célok (pl. mások alapvető jogainak védelme, az állam intézményes, objektív alapjog-biztosítási kötelezettsége) védelme más módon nem érhető el. Fontos azonban, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban álljon egymással. A törvényhozó a korlátozás során az adott cél eléréséhez alkalmas legenyhébb eszközt köteles alkalmazni (879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401).

<sup>33</sup> Pl. a német büntetőeljárás törvény, a Strafprozessordnung 112. § (3) bekezdés. A Szövetségi Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy ez a letartóztatási indok önmagában nem elegendő a szabadságelvonás elrendeléséhez. A letartóztatás ezen indokának alkotmánykonform értelmezése megköveteli, hogy más ok is fennálljon a szabadságelvonás elrendeléséhez. 1 BvR 513/65 vom 15. 12. 1965, BVerfGE 19, 342.

sabb lesz. Inkább a bűncselekmény súlya számít az arányosság megítélésénél, a várható büntetés vagy intézkedés súlya inkább csak orientációs pontként szolgál. Egyes felfogások szerint a két feltétel szorosan összefügg egymással, amelyek felváltva befolyásolják az arányosság megítélését az egyedi esetekben.<sup>34</sup>

Az AB – helyesen – elismerte, hogy a nem jogerős ítélet meghozatalát követően is lehet szükséges a terhelt szabadságelvonása. A kifogásolt rendelkezés aránytalanságát a testület azon az alapon állapította meg, hogy ügyészi indítvány esetén a letartóztatás alkalmazása kötelező, és még az alkotmányosan elismert célok sem igazolhatják azt, hogy ebben az esetben a terhelt nem maradhat, nem védekezhet szabadlábban.

Az AB megállapítása helyes, azonban a konkrét ügyben a kifogásolt jogszabály alkotmányosságát azon az alapon is lehetett volna vitatni, hogy önmagában a kiszabott büntetésre tekintettel rendelte alkalmazni az előzetes letartóztatást. Akár a gyakorlat számára is orientáló lehetett volna annak hangsúlyozása, hogy önmagában sem a bűncselekmény súlya, sem az első fokon kiszabott büntetés nem alapozhatja meg az előzetes letartóztatás elrendelését vagy fenntartását, mert semmilyen összefüggésben nem áll a büntetőeljárás kényszerintézkedések általános céljával, az eljárás sikerességének a biztosításával.

A személyi szabadsághoz való jog aránytalan korlátozása kapcsán még egy további elemet talán érdemes lett volna kifejteni, amelyre az egyik indítvány áttételesen utalt is, mégpedig arra, hogy a letartóztatás alapja tulajdonképpen a nem jogerősen kiszabott büntetés. Így az előzetes letartóztatás valójában „előre hozott büntetés” ebben a formában.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az előzetes letartóztatás kötelező elrendelése határozat a nem jogerős ítéletet követő, a kiszabott büntetés súlyára tekintettel kötelezően elrendelt vagy fenntartott előzetes letartóztatás kapcsán fontos elvi megállapításokat tett az előzetes letartóztatással és a személyi szabadsághoz való joggal összefüggésben, azonban annak kimondása és részletes kifejtése, hogy az előzetes letartóztatás nem ellentétes a személyi szabadsághoz való joggal, egy nem sokkal későbbi, még ugyanebben az évben megszületett alkotmánybíróági határozatban történt meg. A 26/1999. (IX. 8.) AB határozat az előzetes letartóztatás alkalmazásának feltételeit elemezte. Az AB azt állapította meg, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek és megfelel az arányosság elvének, hogy az előzetes letartóztatás elrendelésére bármely szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén sor kerülhet.

<sup>34</sup> Wilhelm DEGENER: *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und strafprozessuale Zwangsmaßnahmen* (Berlin: Duncker & Humblot 1985) 95., 104.

Megfelel az arányosság elvének, hogy a törvényalkotó az előzetes letartóztatás alkalmazásának lehetőségét nem köti a szabadságvesztés meghatározott mértékéhez vagy a bűncselekmények egyéb súly szerinti meghatározásához.<sup>35</sup> A személyi szabadsághoz való jog arányos korlátozását valósítja meg, hogy a szabadságelvonással fenyegetett bűncselekmények esetén rendelhető el szabadságelvonás a büntetőeljárásban. Hozzá kell tenni azonban, hogy a szabadságvesztéssel fenyegettség csak egy az előzetes letartóztatás alkalmazási feltételeinek sorában. Ez az első, az alapfeltétel, és ezt követik a további feltételek, amelyek biztosítják, hogy a szabadságelvonásra csak a legvégső esetben kerülhessen sor.

Az AB hangsúlyozta, hogy az előzetes letartóztatás alkalmazásának elsődleges célja a megindult büntetőeljárás sikeres lefolytatásának biztosítása. Az előzetes letartóztatás fogalmilag nem büntetés, hanem a büntető igény hatékony érvényesítését, a büntetőeljárás sikerének biztosítását és a büntetés esetleges végrehajthatóságát biztosító kényszerintézkedés. A szabadságtól való megfosztás ezért nem alkalmazható előre hozott büntetésként.<sup>36</sup> Az AB egy későbbi döntésében az előzetes letartóztatásról szóló döntés kizárólagos bírói hatáskörbe történő utalása kapcsán fenntartotta azt az álláspontját, hogy az nem jelenthet pusztán formális garanciát, hanem tartalmilag is érvényesülnie kell.<sup>37</sup> Nem elegendő tehát deklarálni azt, hogy a bíróság dönt róla, hanem a bíróság döntési jogkörének ténylegesen érvényesülnie kell. Éppen ez hiányzott az előzetes letartóztatás kötelező elrendelése határozattal alkotmányellenesnek nyilvánított szabályozásból, ahol formailag adott volt a bírósági döntés, de mivel azt az ügyész indítványa determinálta, tartalmilag nem beszélhettünk bírósági döntésről.

Az előzetes letartóztatás kötelező elrendelése határozatot követően a jogalkotó megváltoztatta az elsőfokú ítéletet követően elrendelhető előzetes letartóztatásra vonatkozó szabályokat. Azt továbbra is fenntartotta, hogy az eljárás ezen szakaszában egy új előzetes letartóztatási okot határozott meg. Az előzetes letartóztatás szempontjából a nem jogerős szabadságvesztés meghozatala egy új helyzetet jelent. A nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés – mértékétől függetlenül – ugyanis, súlyosságára tekintettel (pl. ha a feltételes szabadság lehetősége is kizárt) megalapozhatja azt a feltételezést, hogy a terhelt szökésétől vagy elrejtőzésétől kell tartani.<sup>38</sup> Ezért a törvény úgy fogalmazott, hogy az elsőfokon kiszabott szankcióra tekintettel fennálló szökés veszélye alapozza meg a szabadságelvonás alkalmazhatóságát. Az előzetes letartóztatás oka tehát ebben az esetben nem a kiszabott büntetés súlya, hanem a szökés veszélye, amely az általános szabályok között is szerepel.

A jogerős ítélet meghozatala jelenthet egy olyan új okot, amely erősítheti a szökés veszélyét, azért fontos új letartóztatási okként rendelkezni róla. Ezt a rendel-

<sup>35</sup> 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 277.

<sup>36</sup> 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 270–272, 276.

<sup>37</sup> 10/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 211, 217.

<sup>38</sup> BH 2006. 144; EBH 2003. 842.

kezést lényegileg változatlanul tartalmazta az 1998-as Be. későbbi, hatálybelépés-kor érvényes 327. § (2) bekezdése. A jelenleg hatályos, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 552. § (2) bekezdése is tartalmazza az elsőfokú nem jogerős ítéletet követő előzetes letartóztatás elrendelésének, illetve fenntartásának lehetőségét változatlan tartalommal, figyelemmel a kiszabott szankcióra tekintettel fennálló szökés veszélyére.<sup>39</sup>

Az AB a nem jogerős szabadságvesztés mértékére tekintettel fennálló szökés veszélyére alapított előzetes letartóztatással összefüggésben a 3017/2016. (II. 2.) AB határozatában azt állapította meg – még az 1998-as Be. 327. § (2) bekezdésével összefüggésben –, hogy a jogalkotó kiemelt jelentőséget tulajdonít a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés mértékének, de az nem kizárólagos oka a szabadságelvonásnak. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta annak jelentőségét, hogy a bíróságnak kell vizsgálnia és értékelnie minden körülményt a letartóztatás elrendelésekor. Ez azt is jelenti, hogy a kifogásolt jogszabály, a nem jogerősen kiszabott szankció mértékével csak orientál, de nem korlátozza a bíróság mérlegelési jogát.

## 7. IRODALOM

- BODONY István: „Előre hozott büntetés vagy eljárási kényszerintézkedés (Gondolatok az előzetes letartóztatásnak az 1998. évi LXXXVIII. törvény 45. §-ában megfogalmazott esetéről)” *Ügyészek Lapja* 1999/2. 11–15.
- HERKE Csongor: „A letartóztatás formális feltételei” in FENYVESI Csaba – HERKE Csongor (szerk.): *Minúciák. Tanulmányok Tremmel Flórián professzor 60. születésnapjának tiszteletére* (Pécs: PTE ÁJK 2001) 58–84.
- NÁNÁSI László: „Az előzetes letartóztatás és a bírói döntés” *Rendészeti Szemle* 1991/1. 68–70.
- NEHÉZ-POSONY Márton: „»...nem lehet előre hozott büntetés«. Az előzetes letartóztatás feltételeinek régi és új szabályozása” *Fundamentum* 2004/1. 109–118.
- RÓTH Erika: *A terhelt emberi jogai és a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések a büntető eljárásban. PhD-értekezés* (Miskolc: ME ÁJK 1999), <https://bit.ly/3t5ElZg>

<sup>39</sup> A kifogásolt rendelkezés egyik legnagyobb problémája az volt, hogy nem szólt a szökés veszélyéről, hanem kizárólag a kiszabott legalább három évi végrehajtandó szabadságvesztés volt az a döntő kritérium, amelyre alapítva alkalmazhatóvá tette a szabadságelvonást.





KARDOS GÁBOR\*

## **42/2000. (XI. 8.) AB HATÁROZAT – LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG**

**A megélhetési minimum állami garانتálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a lakhatáshoz való jog – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.**

Az AB későbbiekben röviden ismertetett döntéseinek íve a szociális biztonsághoz való jog biztosítását államcélként való értelmezésétől annak megállapításig terjed, hogy szociális ellátások összességének minimális mértéke az emberi méltóság értelmezéstől függ. Ezzel a határozattal, amint annak szövege megállapítja, „[a]z alkotmányossági mérce ezzel – az emberi méltósághoz való jog bevonása folytán – a 70/E. § (1) bekezdésének elvontságból (szociális ellátórendszer fenntartása a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítására) a minőség tekintetében is konkrétabbá vált.” A szociális biztonsághoz való jogból eredő részjogositványok megállapításától azonban visszariadt.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Alkotmánybíróság a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában megállapította, hogy az államnak polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében<sup>1</sup> foglaltak általános jelleggel nevesítik. Ez azt jelenti, hogy államcélról van szó.

Az Alkotmánybíróság a 26/1993. (IV. 28.) AB határozatában kifejtette, hogy „az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének idézett rendelkezéséből tehát csak az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert

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

<sup>1</sup> „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.”

köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az Alkotmány azonban e rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat már nem határozza meg.<sup>2</sup> Az Alkotmány 70/E. §-ával összefüggésben hangsúlyozta az AB, hogy „az Alkotmány szerint ugyanis az egyedüli követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa.”<sup>3</sup> Következésképpen a szociális biztonsághoz való jog mint államcél garantálása intézményvédelmi kötelezettséggel jár.

Az Alkotmánybíróság a 31/1993. (V. 21.) AB határozatában megállapítja: „Az Alkotmány idézett rendelkezéseiből nem következik az, hogy minden (önhibáján kívül) munkanélküli állampolgárnak pusztán e ténynél fogva alanyi joga van munkanélküli járadékhoz (is).”<sup>4</sup> Azaz kizárta az alanyi jogosultságot.

Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB számú határozata, amely Bokros csomag kapcsán született, a szociális ellátások mértékének megváltoztatásával kapcsolatban utalt arra, hogy „az állam a 70/E. §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.”<sup>5</sup> Ezzel kapcsolatban rámutatott arra is, hogy „az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra”.<sup>6</sup> Ugyanakkor azt is megállapította az AB, hogy „az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá”.<sup>7</sup>

A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény jelentősen szűkítette a szociális ellátások tartalmát. Az AB a törvény alkotmányosságának vizsgálata kapcsán több fontos követelményt tisztázott a szociális jogok tartalmának korlátozásával összefüggésben. Az AB megállapította, hogy a társadalombiztosítási rendszer keretében nem alkotmányos követelmény a járulékfizetési kötelezettség és a társadalombiztosítási szolgáltatások pontos megfeleltetése. Ugyanakkor a kettőjük közötti viszonyt nem lehet a járulékfizetési kötelezettség érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul megváltoztatni a társadalombiztosítási szolgáltatás kiüresítésével, mert az már a vásárolt jogok – azaz a járulékfizetés – alapján létrejött tulajdonosi pozíció sérelmét jelenti. A vitatott törvény ugyanis elvonta volna a betegbiztosítottak összességét tekintve az úgynevezett keresőképtelenségi táppénzjog több mint háromnegyedét. Az AB megállapította, hogy az állam, anyagi lehetőségeinek megfelelően, széleskörűen avatkozhat be a szolgáltatások tartalmába, így egyes szolgáltatásokat alanyi jogosultságból rászorultság esetén járóvá tehet, de a változtatás joga

<sup>2</sup> ABH 1993, 196, 199.

<sup>3</sup> ABH 1993, 196, 199.

<sup>4</sup> ABH 1993, 242, 243.

<sup>5</sup> ABH 1995, 188, 191–192.

<sup>6</sup> ABH 1995, 188, 192.

<sup>7</sup> ABH 1995, 188, 192.

nem korlátlan. A szolgáltatás nem csökkenthető a 70/E. § alapján megkövetelhető minimális szint alá, és a változások nem ütközhetnek a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményébe, azaz nem vezethetők be azonnali hatállyal, hanem megfelelő időt kell biztosítani a jogosítottaknak a hatályba léptetés elhalasztásával az új körülményekre való felkészülésre. Azt azonban nem határozta meg, hogy mi a szolgáltatás minimális tartalma.

Az AB 731/B/1995. számú határozatában kimondta: „Az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik, hogy a lakáshoz jutás állami támogatására az állampolgároknak alanyi joga lenne, de az sem, hogy az állam a lakáscélú támogatásoknak meghatározott formáját és rendszerét köteles volna biztosítani. Az Alkotmány e szabálya csak az állami szociálpolitika működtetését írja elő, és alkotmányos követelményként pedig csak azt határozza meg, hogy a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. §-ban meghatározott minimális szint alá.”<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában – a szociális biztonság alapjogával kapcsolatos jellemzők és követelmények meghatározása kapcsán – állást foglalt a minimális mértékű ellátás tartalmát illetően, azt az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához kötve. Az AB kimondta, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”.<sup>9</sup> Tehát a szociális ellátások összességének minimális mértéke az emberi méltóság értelmezésétől függ.

Az AB álláspontjának átalakulásában, kezdeményezőként, jelentős szerepe volt Zlinszky János alkotmánybíró különvéleményeinek és párhuzamos indokolásainak.<sup>10</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A lakhatáshoz való jogot több mint ötven állam alkotmánya tartalmazza különböző felfogásban. Olyan eltérő fejlődésű és jogi hagyományú államokról van szó, mint Hollandia, Banglades vagy Oroszország. Amint a Szlovén Alkotmány 78. cikkében szerencsésen megfogalmazza: „Az állam lehetőséget teremt a polgárai számára, hogy megfelelő lakhatáshoz jussanak.”

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a James és társai ügyben a lakhatás és a tulajdonhoz való jog összefüggéseit vizsgálva úgy fogalmaz, hogy a modern társadalmak elsődleges társadalmi szükségletnek tekintik a lakhatást, amelynek szabályozását nem lehet kizárólag a piaci erők játékára hagyni. Így indokolt lehet a törvényhozásnak a magánfelek szerződéses viszonyaiba való beavatkozása a nagyobb

<sup>8</sup> ABH 1995, 801, 803.

<sup>9</sup> ABH 1998, 251.

<sup>10</sup> ZAKARIÁS Kinga: „Zlinszky János az emberi méltóság védelméről” *Iustum Aequum Salutare* 2016/1. 133–139.

társadalmi igazságosság érdekében. A Guzzardi-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága amellett, hogy kimondja, az az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény alapján nem állapítható meg a lakhatáshoz való jog, azt is hozzáteszi, hogy a hatóságok nem kényszeríthetnek egy egyénre vagy egy családra elviselhetetlen életkörülményeket.<sup>11</sup>

Ami a lakhatáshoz való jog nemzetközi szerződéseiben történt szabályozását illeti, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (25. cikk, 1. bekezdés) és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (11. cikk, 1. bekezdés) a megfelelő életszínvonalhoz való jog tényleges élvezete előfeltételeként azonosítja többek között a mindenkit megillető lakhatáshoz való jogot. Más nemzetközi szerződések egyes társadalmi csoporthoz tartozók lakhatáshoz való jogát rögzítik, így jár el a Gyermekjogi Egyezmény 27. cikke, a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény 14. cikk 2. bekezdése, vagy a menekültek helyzetére vonatkozó Egyezmény 21. cikke. Az Európai Szociális Karta a családok (16. cikk), a migráns munkavállalók (19. cikk, 4. bekezdés) és az idősek (kiegészítő jegyzőkönyv, 4. cikk) lakhatáshoz való jogát védi.

Az univerzális nemzetközi jogban a lakhatáshoz való jog dogmatikai gyengéi, egyúttal a belőle eredő állami kötelezettségek legjobban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szövegének értelmezésével demonstrálhatók. A 11. cikk 1. bekezdése szerint a részes államok elismerik a megfelelő életszínvonalhoz való jogot, amelynek része a lakhatáshoz való jog, és megfelelő intézkedéseket hoznak megvalósítása érdekében. A kötelezettségvállalás jogi természetét egyértelműen a fokozatos megvalósítás jellemzi, azaz a 11. cikk 1. bekezdése konkretizálja azt, amit az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdése általában kimond a szerződés szövegébe foglalt gazdasági, szociális és kulturális jogok végrehajtásáról. Ugyanez történik a végrehajtás érdekében történő nemzetközi együttműködés elvével is, ezt illetően azonban a 11. cikk 1. bekezdése szükségesnek látja annak szabad elhatározás útján megvalósuló jellegét hangsúlyozni, míg ez az elem a 2. cikk 1. bekezdéséből hiányzik. Ettől függetlenül természetesen a lakhatási jogra is vonatkozik a 2. cikk 1. bekezdésében található további végrehajtási alapelv, amely valamennyi erőforrás igénybevételének kötelezettségét jelenti.

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a lakhatáshoz való jogból eredő további állami kötelezettségeket vizsgálva a következő elemeket emeli ki.<sup>12</sup> A lakhatás joga mindenkit megillet, és tartalma nem értelmezhető szűken oly módon, hogy az nem jelent többet, mint hogy az ember feje felett tető legyen. Inkább úgy kell tekinteni, mint jogot a biztonságban, békében és méltóságban való életre. Ez jelenti a megfelelő lakhatáshoz való jogot, amely összhangban van az Egyezségokmányba foglalt jogok alapjául szolgáló, minden embert megillető veleszületett méltósággal. A megfelelő lakhatáshoz való jog, noha nyilvánvalóan eltérő tartalmú lehet

<sup>11</sup> Guzzardi v. Italy, Judgment of 6 November 1980, Series A, no. 39.

<sup>12</sup> CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, E/1992/23.

különböző szociális, kulturális vagy éghajlati viszonyok mellett, további közös elemekkel is rendelkezik, amelyek megléte előfeltételét jelenti a jog tényleges élvezetének. Ilyenek a birtoklás zavartalansága, a felszereltség, a megfizethetőség, a lakhatóság, a hozzájutás, az elhelyezés és a kulturális értelemben vett megfelelő jelleg.

A bizottság által azonosított elemek közül az állam kötelezettségei szempontjából a birtoklás zavartalanságának, a megfizethetőségnek és a hozzájutásnak vannak a legfontosabb következményei. Ami a birtoklás zavartalanságát illeti, a bizottság az ingatlan vagy a tulajdon elfoglalását is a birtoklás egy formájának ismeri el, amit szintén megillet bizonyos védelem az erőszakos kiköltöztetéssel szemben, és e védelmet az államoknak az érintett felekkel folytatott valódi konzultáció útján kell biztosítaniuk. Dominikát el is marasztalta a bizottság, mert úgy ítélte meg, hogy a fővárosban, Santo Domingóban fogantatott kilakoltatások olyan körülmények között zajlottak le, amelyek nem voltak összeegyeztethetők az Egyezségokmány 11. cikke 1. bekezdésével.

A megfizethetőség kapcsán a bizottság a lakhatási támogatásokat és a lakás védelmét sürgeti az ésszerűtlen lakbéremelésekkel szemben. A hozzájutás pedig a bizottság értelmezésében a hátrányos helyzetű csoportok, így a HIV-pozitívak, idősek, gyerekek, fizikai fogyatékosok igényeinek kielégítését jelenti, ideértve a föld nélküliek telekhez juttatását is. A bizottság azt is hangsúlyozza, hogy azt ne a többség költségére, tehát ne további forrásbevonás útján valósítsák meg. A Bizottság értelmezése alapján, amely egyébként nemzetközi jogilag nem kötelezi a részes feleket, világos, hogy a lakhatáshoz való jog fokozatosan előrehaladó biztosítása során az államoknak az emberi méltóság tiszteletben tartásából eredően konkrét célok érdekében intézkedési kötelezettségei is vannak a jogbiztonság, a finanszírozás és a lakáselosztás területén.

A Módosított Európai Szociális Karta a családok, a migráns munkavállalók és az idősek lakhatása mellett általános érvénnyel is védi a lakhatáshoz való jog biztosítását. A 31. cikk a következőket mondja ki: „Annak érdekében, hogy biztosítsák a lakhatáshoz való jog hatékony érvényesítését, a Felek vállalják olyan intézkedések meghozatalát, amelyek célja: 1. elősegíteni a megfelelő színvonalú lakáshoz való hozzájutást; 2. megelőzni és csökkenteni a hajléktalanságot, úgy, hogy annak fokozatos felszámolását tartják szem előtt; 3. a lakások árának elérhetővé tétele azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő erőforrásokkal.”

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozók, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa szerint sem a szociális ellátásokról, sem a társadalombiztosításról szóló törvényi rendelkezések „nem fedik le teljes egészében a hivatkozott alkotmányos rendelkezésekből az államra háruló szabályozási kötelezettségeket, hiszen álláspontjuk szerint a szociális biztonsághoz való alapjognak

a hajlékhoz (lakhatáshoz) való jog nélkülözhetetlen részét képezi, mert annak hiányában egyetlen szociális intézkedés sem érheti el a célját”.

Továbbá az indítványozók szerint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezései nem határozzák meg a megjelölt alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően a szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos állami feladatokat, valamint azok állami és önkormányzati szervek közötti megosztását. Egyrésztől ugyanis a hatályos jogszabályok kizárólag a helyi önkormányzatok kötelezettségévé teszik a szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos „állami felelősség érvényesítését”, másrésztől pedig az önkormányzatok jelentős része „ennek a feladatnak az ellátására nem alkalmas”. Ez diszkriminációhoz vezet.

A probléma megoldásához az indítványozók szerint „elengedhetetlenül szükséges a szociális biztonsághoz való alapjog alkotmányos tartalmának a lakhatással összefüggésben való értelmezése, valamint a szociális biztonsághoz való alapjoggal és a lakásgazdálkodással kapcsolatos állami felelősség alkotmányos alapjainak és terjedelmének meghatározása (ABH 2000, 329, 330).”

Mindezekre tekintettel az indítvány elsődlegesen az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésére irányult: a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és e jog milyen terjedelmű [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés]; megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének biztosításában [Alkotmány 70/E. § (2) bekezdés]? Az indítványozók másodlagosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték, mivel az állam elmulasztotta a szociális biztonsághoz való alapjogból származó lakhatáshoz való jog biztosítására vonatkozó szabályozó- és intézményrendszer megalkotását.

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

### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a lakhatáshoz való jog – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. E tekintetben az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés].**

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítá-



sát tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a lakhatáshoz való jog – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése alapján az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni (ABH 2000, 329, 334–335.).

A szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.

A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányos követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni (ABH 2000, 329, 335.).

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.

Az állam ugyanis nagyfokú szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósítása konkrét eszközeinek meghatározása tekintetében. Amennyiben az AB az Alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségen belül egyes részjogosítványokat (pl. lakhatáshoz való jog, megfelelő élelmezéshez, tisztálkodáshoz, ruházkodáshoz való jog) állapítana meg és kényszerítene ki az alkotmányos alapjog szigorúságával, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként történő elismeréséhez vezetne. Egy ilyen értelmezés nem lenne tekintettel az alkotmányozó hatalomnak az alkotmányos alapjogok meghatározásával kapcsolatos jogára. Figyelman kívül hagyná azt az alkotmányos követelményt is, hogy a jogalkotó széleskörű szabadságot élvez a szociális biztonság megvalósítása konkrét eszközeinek meghatározása tekintetében. Ilyen módon az AB a jogalkotót a nemzetgazdaság mindenkori teljesítőképességétől függetlenül kötelezné egyes konkrét ellátási formák biztosítására. Így nem érvényesülhetne az állam kötelessége a szociális ellátások mértékének növelésére a nemzetgazdaság teljesítőképessége függvényében, mert csak egyes, állandó jelleggel meghatározott konkrét támogatási formák nyújtására lenne köteles.

Minderre figyelemmel az AB az emberi életet és méltóságot biztosító, valamint a nemzetgazdaság teljesítőképességének megfelelő általános ellátási kötelezettség kimondásán túlmenően tartózkodik egyes konkrét részjogok alkotmányos alapjogként történő elismerésétől. Mindebből következően a lakhatáshoz való jog biztosítása tekintetében az állam kötelezettsége és ebből következően a felelőssége nem állapítható meg.

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátásra való jogának realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni [Alkotmány 70/E. § (2) bekezdés].**

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is (ABH 2000, 329, 335.). A szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a lakhatáshoz való jog megteremtésével. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnéküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a végső helyzetben köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükéből nem tudják megteremteni.

Az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezésével kapcsolatban az AB rámutat arra, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az állam ellátási kötelezettségével kapcsolatban részletes rendelkezéseket tartalmaz, amelyek vonatkoznak a rászorultak elhelyezésének biztosítására is.

Az állam többek között a hajléktalan személyek számára nappali melegedő lehetőséget, átmeneti szállást, éjjeli menedékhelyet biztosít, valamint hajléktalanok otthona, illetve rehabilitációs intézménye keretében nyújt szállásjellegű ellátást.

Ezen túlmenően létezik még a települési önkormányzat által nyújtható lakásfenntartási támogatás, amely nyilvánvalóan a lakással rendelkező, de a lakás fenntartására nem elegendő jövedelmű személyek számára jelent szociális ellátást. A gyermekvédelmi törvény ismeri az otthonteremtési támogatásnak, a családok átmeneti otthonának, a gyermekek átmeneti gondozásának, valamint az utógondozói ellátásnak az intézményét.

Ezen támogatási formákkal összefüggésben az AB ismételten hangsúlyozza, hogy az államnak a mindenkori nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével törekednie kell a támogatások mértékének növelésére, illetőleg a társadalom teljesítőképességéhez is igazodóan a szociális ellátások bővítésére.

Bár konkrét ellátás nyújtására vonatkozó alkotmányos alapjog az Alkotmány 70/E. §-ából nem következik, az államnak az általános ellátási kötelezettsége alapján törekednie kell a szociális biztonság lehető legteljesebb megvalósítására. Ezt nemzetközi kötelezettségvállalásai is előírják számára (ABH 2000, 329, 336.).

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEELÉS

### 5.1. A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG NEM VEZETHETŐ LE A MEGÉLHETÉSI MINIMUM GARANTÁLÁSÁBÓL

Az AB határozatával elutasította a lakhatáshoz való jognak a szociális biztonság-hoz való jog részjogosítványaként történő elfogadását, miközben azzal, hogy a hajléktalanság legsúlyosabb esetére, amikor az közvetlen életveszélyt jelent, szállás-biztosítási kötelezettséget állapított meg, az általa alanyi jogként el nem ismert lakhatáshoz való jog egy következményét nyilvánította létezőnek. A logikai sorból hiányzik a lakhatáshoz való jog, amely a szociális biztonság-hoz való jogot és a vészhelyzetben lévő hajléktalant megillető szállás jogát összekapcsolná. Ez annál is inkább így van, mivel a szociális biztonság-hoz való jogból következő megélhetési minimum a lakhatáshoz való jog útján konkretizálható lakhatási minimummá. A problémát Bagi István és Holló András alkotmánybírák is érzékelték, akik azonban annak érdekében, hogy fenntarthassák a határozat általános konstrukciójával kapcsolatos egyetértésüket, különvéleményükben megelégedtek annak hangsúlyozásával, hogy a megélhetési minimum garantálásából konkrét részjogok nem vezethetők le, így a szállás biztosításának állami kötelezettsége sem.

Az AB megállapította, amennyiben az alkotmány 70/E. §-ából eredő általános ellátási kötelezettségen belül egyes részjogosítványokat, így például lakhatáshoz, megfelelő élelmezéshez, tisztálkodáshoz, ruházkodáshoz való jogot állapított volna meg és kényszerített volna ki az alkotmányos alapjog szigorúságával, akkor ez a szociális ellátás újabb és újabb elemeinek alkotmányos alapjogként történő elismeréséhez vezetett volna. Véleményem szerint pontosabban fogalmazott volna az AB, ha feltételes módot használ, tudniillik – vezethetne. Az ilyen részjogosítványok megállapítása ugyanis kizárólag az Alkotmánybíróságtól függött, és ebből olyan következtetés is adódhat, hogy a testület nem bízott a saját önfegyelmében. Ezt az önfegyelmet erősíthetné, azaz az újabb és újabb részjogosítványok megállapításának veszélyét csökkentette volna a nemzetközi jog határozott figyelembevétele ebben a kérdésben. Ezáltal ugyanis ez a folyamat semmiképpen sem terjedne túl a nemzetközi szerződésekben megállapított részjogosítványok kimondásán, így például a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikke (1) bekezdésében megállapítottakon.

Az AB álláspontját a következőképpen indokolja. A részjogosítványok megállapítása az alkotmányozó hatalom elvonását jelentené, és egyúttal azzal járna, hogy az AB figyelmen kívül hagyná a saját maga által a kormányzat számára biztosított szabadságot a szociális biztonság konkrét eszközeinek megválasztásában, és a jogalkotót a nemzetgazdaság állapotától függetlenül köteleznék egyes állami ellátási formák biztosítására. Az AB itt mintha elfelejtkezett volna arról, hogy súlyos gazdasági problémák esetén lehetséges a szociális jogok alapján nyújtott szolgáltatások tekintetében a visszalépés. Az ilyen visszalépés határait éppen az AB jelöl-

te ki az ún. Bokros-csomag kapcsán. A lakhatás esetén sem lett volna arról szó, hogy a nemzetgazdaság állapotának figyelmen kívül hagyásával kellene az államnak gondoskodnia erről az ellátási formáról.

Megítélésem szerint, ha egyszer az alkotmányozó hatalom az alkotmány szövegébe iktatta alanyi jogként a szociális biztonsághoz való jogot – és ez volt a helyzet a Magyar Köztársaság Alkotmánya esetében –, méghozzá el nem különítve a polgári és politikai jogoktól, akkor elfogadta részjogosítványainak megállapítását is. Emellett, amint erre már utaltam, a nemzetközi jog átvállalja legalábbis a megállapítási folyamat végpontjának tisztázását.

Ami a szociális biztonság konkrét eszközeinek megválasztásában élvezett szabadságot illeti, úgy vélem, a részjogosítványok megállapítása nem eszközök, ha nem részcélok megállapítását jelenti. Ennek fényében pedig az államot valóban a nemzetgazdaság állapotától függetlenül kötik ezek a részcélok. Az ennek alapján járó tényleges szolgáltatást természetesen jelentős mértékben meghatározza a gazdasági helyzet, az erre fordítható erőforrások mennyisége. Ez utóbbi azonban nem kizárólagos tényező, hiszen a minimum állami biztosítása az AB szerint is összhangban kell, hogy álljon az emberi élet és méltóság védelméből eredő kötelezettségekkel.

Az igazi dogmatikai kérdés mármost az, hogy mit is jelent az emberi élet és méltóság védelméből következő minimális ellátás. Holló András különvéleményében erre a kérdésre keresve a választ úgy fogalmaz, hogy az „jelenti az emberi státusz, az emberi létfeltételek mindazon összetevőit (segélyezési, ellátási formákat), amelyeket az állam törvényalkotás útján – alanyi jogként vagy rászorultság szerint – biztosítani köteles”.<sup>13</sup> A végrehajtási feladatok megállapítása és megvalósítása tehát a törvényhozásra vár. Ez kétségtelenül így van, de amint erre már utaltam, a lakhatáshoz, élelemhez, ruházkodáshoz való minimum biztosítása a szociális biztonságból eredő részcél, amelyhez megfelelő végrehajtási feladat megállapítására van szükség. Az ellátási minimum biztosítását szolgáló végrehajtás, ezen a célkijelölésén túl, az alatt van, és valóban konkrét feladatokat jelent az állam számára, amelyek törvényhozási úton alanyi jogokat nyújtanak a rászorulóknak.

A lakhatáshoz való jogból, mint részcélból viszont következik, hogy az AB az élethez és az emberi méltósághoz való jog alapján bizonyos minőségi követelményeket állapíthat meg az állam általi teljesítés előfeltételeként. Ilyenként értelmezhető a hajléktalanoknak az életveszélyes helyzetben járó szállás, amelynek részleteiről már a törvényhozásnak kell gondoskodnia. Nyilvánvaló, hogy a hajléktalanokat kivételes esetben védő szálláshoz való jog megállapításánál több ilyen minőségi követelmény is támasztható. Ezek megállapítása nyilvánvalóan nem lehet önkényes és annak során nem vonható el a törvényhozás jogköre, amely összhangban kell, hogy legyen a végrehajtási részletek megállapítása során az ország anyagi teherbíró képességével.

Társadalom- és jogbölcseleti oldalról nézve a lakhatás garantálása a tulajdoni rendet védi, a magántulajdonon alapuló társadalmi rendet. Az absztrakció ala-

<sup>13</sup> Holló András alkotmánybíró különvéleménye, ABH, 329, 342.

csonyabb szintjén az önkényes lakásfoglalóktól védi az arra jogcímmel rendelkező lakáshasználókat. A magántulajdon esetleges sérelmét, amely az azon alapuló rend társadalmi tisztelgésben tartását szolgálja, kiválthatja az állam lakhatási minimum biztosítási kötelezettsége. Ennek a minimumnak azonban, amely mindenkit meg kell, hogy illessen, meg kell felelnie az emberi méltóság tisztelgésben tartásából eredő követelményeknek. Ez viszont aligha képzelhető el a családhoz való jog alapján a család egységének biztosítása, az élethez és az egészséghez való jog alapján az időjárástól való védelem garantálása mellett az ahhoz legalábbis minimális szinten szükséges tér, a szolgáltatásokkal való ellátás és a megfizethetőség nélkül. Ami a másik esetleges és ideiglenes megoldást, a magántulajdon egyedi korlátozását illeti, az csupán kivételes helyzetben, ideiglenes jelleggel történhet a beköltözés önkényes jellegét csökkentő tények (használat időtartama, használati díj fizetése, a lakás felújítása) fennállása esetén.

Áttekintve a lakhatáshoz való jog tartalmának értelmezését, a kérdés az, hogy a hozzájárulás főként anyagi eszközökkel történő, fokozatosan előrehaladó biztosítása, mint államcél megvalósításán túl mely elemek esetében van realitása a lakhatás jogi (bírói) úton való kikényszerítésének. Azaz, az államcélnek tekinthető lényegi tartalom mellett vannak-e olyan kérdések, amelyek esetében a jogrendszer biztosíthatja a bírói út igénybevételét. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága ilyennek tekinti a kilakoltatást kimondó bírói határozat elleni fellebbezés jogát és a jogszerűtlen kilakoltatás miatti kártérítés jogát, a panaszjogot a háziúr jogellenes béremelésével, a lakás fenntartására vonatkozó kötelezettségének elmulasztásával, továbbá diszkriminatív eljárásával szemben csakúgy, mint a lakáselosztás során történt diszkriminációval szembeni jogi fellépés lehetőségét. Ide tartozik még a lakás egészségügyi állapota miatti panaszjog, illetve bizonyos jogrendszerek esetében a nem egyéni érintettségén alapuló perlési lehetőség (*class action*) az otthontalanság eseteiben.

Azaz a lakhatáshoz való jog mint elsősorban államcél körül keringhetnek – keringhetnek – a bírói úton érvényesíthető szatellit jogok, amelyek fölé védőpajzsot tarthatna az alkotmányértelmezés.

## **5.2. AZ ÁLLAM KÖTELES HAJLÉKTALANSÁG ESETÉN AZ EMBERI ÉLETET KÖZVETLENÜL FENYEGETŐ VESZÉLYHELYZET ELHÁRÍTÁSÁHOZ SZÁLLÁSRÓL GONDOSKODNI**

Az AB értelmezésében a hajléktalan – noha ő sem lehet a lakhatáshoz való jog alanya, mivel ilyen alkotmányos jog nem létezik – haszonélvezője, kedvezményezettje az államot terhelő bizonyos intézkedéseknek. Ezek az intézkedések az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárítására kell, hogy irányuljanak. Ha az ilyen veszélyhelyzet fennáll – a hideg időjárás miatt –, akkor, de csak akkor, az állam köteles ellátást biztosítani a számára. Erre sincs azonban alanyi joga. Biz-

nia kell abban, hogy az ilyen intézkedések őt is elérik, hiszen az államnak csupán észszerűen elvárható erőfeszítést kell tennie ennek érdekében. Az államnak ebben a tekintetben sincs eredménykötelezettsége.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában [lásd még kötetünkben a hajléktalanság I. határozatot] megsemmisítette a 2012. évi II. törvénynek – a szabálysértési törvénynek – azt az intézkedését, amely szabálysértéssé minősítette a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak ennek megfelelően a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel kell megoldania. Ha valaki kényszerűségből – lakhatását elvesztve – a közterületen él, és ehhez az állam szankciót fűz, akkor megsérti az emberi méltósághoz való jogot.

Magyarország tehát nem vállalta el a Módosított Európai Szociális Karta 31. cikkébe foglalt lakhatáshoz való jog biztosítását.

A bírósági végrehajtásról intézkedő 1994. évi LIII. törvény 182/A. § (1) szakasza a lakhatáshoz való jogról szóló AB határozatnak megfelelően ugyanakkor kimondja, hogy a végrehajtó a lakóingatlan kiürítésének foganatosítását [174. § d) pont] a november 15-től április 30-ig terjedő időszakot követő időszakra halasztja el, ha a kötelezett magánszemély. Nincs helye halasztásnak az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése során, vagy ha a kötelezettel szemben korábban rendbírásót szabtak ki.

Ahogy az AB a Bokros-csomag kapcsán hozott határozatában, a nemzetközi ellenőrző mechanizmusok sem várják el az államoktól, hogy gazdasági válság idején töretlenül teljesítsék a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségeiket. Ez volt a helyzet, mielőtt a 2008. évi gazdasági és pénzügyi válság kitört. Az államok megszorító intézkedései korlátozták a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmét. Főként a munkához, a megfelelő életszínvonalhoz, a szociális biztonsághoz, a lakhatáshoz, az élelemhez és az oktatáshoz való jog végrehajtását vették vissza.<sup>14</sup>

A válasz az Egyezségokmány végrehajtását ért kihívásra egy levél formájában született meg, amelyet az ENSZ Bizottság elnöke intézett a részes államokhoz 2012. május 16-án.<sup>15</sup> A dilemma, amellyel a Bizottságnak szembe kellett néznie a következő volt: „gazdasági és a pénzügyi válság, illetve a növekedés hiánya akadályozzák a fokozatos végrehajtást, bizonyos kiigazítások [...] elkerülhetetlenek”,

<sup>14</sup> CommDH/IssuePaper(2013)2, 04 December 2013, Safeguarding human rights in times of economic crisis.

<sup>15</sup> Chairperson of the CESCR: Letter Dated 16 May 2012 Addressed by the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to States Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2012) UN Doc HRC/NONE/2012/76, UN reference CESCR/48th/SP/MAB/SW.

de a részes államoknak el kell kerülniük az Egyezségokmány megsértést. Hogyan lehetséges ez?

A levél csökkentette a teljesítendő kritériumok számát, az alábbi feltételeket támasztva: az intézkedések ideiglenes szükséges, és arányos volta, a diszkrimináció kizárása, a minimális mag biztosítása. A Bizottság tehát eltekintett a megfelelő indokolástól, és ez érthető, tudniillik azt a válság súlyos jellege adja. Ami a gondosan mérlegelt alternatívák kérdését illeti, a Bizottság egyszerűsítette a követelményt az adott intézkedés szükséges és arányos jellegére. Miért jelent meg egyszerűsítést? Azért, mert az alternatívák gondos vizsgálata valamennyi lehetséges választás sokoldalú vizsgálatát követeli, de a szükséges és arányos jelleg – tehát két kritérium – bizonyítása csupán a részes állam által választott megoldás kapcsán feltétel. A Bizottság ugyancsak eltekintett az érintett csoportok valódi részvételétől a döntési folyamatban. Ezt a döntéshozatal sürgős jellege indokolhatja.

Az opcionális kollektív panaszjog alapján indított eljárásban a Szociális Jogok Európai Bizottsága a FEANTSA-ügyben (Nemzeti Hajléktalan-ellátó Szervezetek Európai Szövetsége) a Módosított Európai Szociális Karta 31. cikkére hivatkozva a következők miatt marasztalta el Franciaországot: nem megfelelő előrehaladás elfogadhatatlan szintű és kényelmi fokozatú lakhatás megszüntetésében, a kilakoltatás megelőzése és a kilakoltatott személyek elhelyezése szolgáló jogszabályok nem megfelelő végrehajtása miatt, az otthontalanság csökkentésére szolgáló jogszabályok nem megfelelő volta, továbbá, az alacsony jövedelmű családok számára rendelkezésre álló lakások nem megfelelő száma, a szociális lakások elosztási rendszerének rossz működése, illetve a vándor romák számára biztosítandó megálló helyre vonatkozó jogszabályok nem megfelelő végrehajtása miatt.<sup>16</sup>

## 7. IRODALOM

KARDOS Gábor: „A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és az alkotmánybíróóság határozata” *Fundamentum* 2000/1. 99–102.

KARDOS Gábor: „The Internationally Recognized Right to Housing: Implications and (Some) Application” *Cuardenos Constitucionales de Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 2008/64–65. 91–100.

KUCS, Arturs – Zane SEDLOVA – Liene PIERHUROVICA: „The Right to Housing: International, European, and National Perspectives” *Cuardenos Constitucionales de Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 2008/64–65. 101–123.

MACHER Gábor: „Lakhatáshoz való jog” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018).

<sup>16</sup> European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. France, Complaint No. 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007.



TÉGLÁSI ANDRÁS: „A lakhatáshoz való jog – a közterületen (?): avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* (78) 2015. 528–549.

ZAKARIÁS Kinga: „Zlinszky János az emberi méltóság védelméről” *Iustum Aequum Salutare* 2016/1. 133–139.

ZLINSZKY János: „Iktassák Alkotmányba a lakhatáshoz való jogot?!” *Magyar Jog* 2010/11. 669–673.

**31/2001. (VII. 11.) AB HATÁROZAT  
– A MINŐSÍTETT TÖBBSÉGGEL KAPCSOLATOS  
GYAKORLAT**

**A kétharmados szavazatarány megkerülésének alkotmányos tilalma vonatkozik a törvényszöveg módosítása (megváltoztatása, kiegészítése és hatályon kívül helyezés), e mellett a kétharmados törvényből egyszerű törvénybe történő átemelés egyes eseteire is.**

Az AB a minősített többségű törvényalkotásra vonatkozó korábbi gyakorlatát tovább részletezve rámutatott: az egyszer minősített többséggel elfogadott törvény módosításán, megváltoztatásán, kiegészítésén, hatályon kívül helyezésén felül egyes esetekben széleskörű parlamenti konszenzusra van szükség valamely kétharmados törvényi rendelkezés egyszerű törvénybe történő átemeléséhez is.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Hazánkban a minősített többségű jogalkotás gyökerei a történeti alkotmányfejlődés korszakába vezethetők vissza, amikor a jogtudomány és a közvélemény fokozatosan kialakította a sarkalatos törvények kategóriáját.<sup>1</sup> Ezek a normák megalkotásuk eljárási szabályait tekintve nem különböztek az egyszerű törvényektől, azonban a közmegegyezés és egyes mérvadó szerzők álláspontja alapján alkotmányos jelentőséget tulajdonítottak nekik.<sup>2</sup>

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék.

A tanulmány az NKFIH 128796. sz. A demokrácia-elv normatív tartalma elméleti és gyakorlati szempontból, alkotmányjogi és uniós jogi megközelítésben c. kutatási projekt keretében készült.

<sup>1</sup> Herbert KÜPPER: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2–5. <https://bit.ly/2OL9PoK>

<sup>2</sup> MEZEY Barna: „A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei” in KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011) 39.

Részen ebből a hagyományból, részben pedig néhány nemzetközi (főként a francia,<sup>3</sup> spanyol,<sup>4</sup> osztrák<sup>5</sup>) példából kiindulva a rendszerváltás idején került be a magyar jogrendszerbe először a minősített többségű törvényalkotás az alkotmányerejű törvények kategóriájának létrehozatalával.<sup>6</sup> Ezek olyan törvények voltak, amelyek elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogató szavazatára volt szükség, szabályozási tárgyukat tekintve pedig jóval szélesebb körben érvényesültek, mint mai sarkalatos törvényeink. Az Alkotmány mintegy meghosszabbításaként<sup>7</sup> az állam legfontosabb intézményeire, továbbá az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvényi rendelkezéseket is kizárólag minősített többséggel lehetett megalkotni.<sup>8</sup>

Ez utóbbi kitétel azonban alkalmazhatatlannak bizonyult a gyakorlatban, mert már az újonnan felállított AB egyik legelső határozatából kiderült: ésszerűtlenül tág körben lenne szükség a kétharmados konszenzusra, így ellenzéki támogatásra a jogalkotáshoz, ami az aktuális kormányzat mozgásterét éppen a legfontosabb társadalmi/gazdasági kérdésekben indokolatlan mértékben leszűkítené.<sup>9</sup> Az alkotmányerejű törvények körének ilyen mértékű kiterjesztését az magyarázta, hogy a rendszerváltás bizonytalan politikai légkörében egyáltalán nem lehetett előrelátni, ki milyen erős pozíciókat tud majd szerezni az új törvényhozásban, ezért közös érdeke volt minden érintettnek, hogy a későbbi ellenzéknek érdemi beleszólása legyen az új alkotmányos rendszer kereteit körvonalázó szabályok megalkotásába.

Amint azonban az első szabad parlamenti választásokat követően kirajzolódtak az erőviszonyok, már inkább az került előtérbe, hogy a felálló demokratikus kormányzatnak nincs érdemi lehetősége legfontosabb elképzelései megvalósítására.<sup>10</sup> Ezért hozta tető alá az akkori kormány és ellenzék az ún. MDF–SZDSZ-paktumot, amelynek nyomán az Országgyűlés elfogadta az akkori Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvényt. Ennek értelmében az alkotmányerejű törvények kategóriáját az Alkotmány stabilitását jobban szolgáló<sup>11</sup> kétharmados törvények váltották fel, amelyek két vonatkozásban hoztak változást. Egyrészt megalkotásukhoz elegendő volt a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szava-

<sup>3</sup> Jean-Pierre CAMBY: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5–6. 1686–1698.

<sup>4</sup> Merce BARCELÓ I SERRAMALERA: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (Barcelona: Atelier Libros Jurídicos 2004) 30–31.

<sup>5</sup> Ewald WIEDERIN: „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich” in Armin von BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter Michael HUBER (eds.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Vol. I. (Heidelberg: C.F. Müller 2007) 389–449.

<sup>6</sup> KILÉNYI Géza: „Az alkotmányozási folyamat és a kétharmados törvények” *Jogtudományi Szemle* 1994/5. 201–209.

<sup>7</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28–30.

<sup>8</sup> PETRÉTEI József: „Törvények minősített többséggel” *Fundamentum* 1999/3. 109.

<sup>9</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.

<sup>10</sup> KUKORELLI István: „Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 5–185.

<sup>11</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48–62.; 1/1999. (II. 12.) AB határozat, ABH 1999, 25–38.

zata, másrészt ezeket szűkebb körben kellett alkalmazni, mint az alkotmányerejű törvényeket.

Az AB szinte azonnal szembesült azzal, milyen alkotmányjogi, illetve dogmatikai vitákat vet fel a minősített többségű törvényalkotás jelenléte jogrendszerünkben.<sup>12</sup> Az 1990-es alkotmánymódosítástól kezdve a Testület feladata az lett, hogy az új jogintézmény kapcsán három kérdésre keresse a választ: van-e hierarchia az egyszerű és a kétharmados törvények között; kétharmados többséghez kötött tárgykörök esetében meddig terjed a minősített többségi követelmény terjedelme, és melyek azok a részletszabályok, amelyeket az Országgyűlés egyszerű többséggel is elfogadhat; illetve helyet kaphatnak-e egy adott törvényen belül kétharmados és egyszerű többséghez kötött rendelkezések is.<sup>13</sup>

### 1.1. A KÉTHARMADOS TÖRvényEK A JOGFORRÁSI HIERARCHIÁBAN

A jogforrási hierarchia kapcsán kezdetben az látszott nagyobb kihívásnak, hogy az AB az alkotmányerejű törvényeket elhatárolja az Alkotmánytól, mivel ezek a normák a releváns döntések indokolásában mint az Alkotmány meghosszabbításai merültek fel.<sup>14</sup>

Ez az álláspont dogmatikailag nehezen támasztható alá, mivel szétfeszíti az Alkotmány egységes és koherens szerkezetét, kvázi alkotmányi szerepet tulajdonít olyan jogszabályoknak, melyeket a minősített többségi követelmény ellenére is alapvetően törvényként alkottak meg.<sup>15</sup>

Ennél is nagyobb nehézségeket okozott az egyszerű és a kétharmados törvények viszonyrendszerének értelmezése a rendszerváltást követő két évtizedben.<sup>16</sup> Az AB egyértelműen kimondta, hogy a törvények két kategóriája között semmiféle hierarchia nem figyelhető meg, ennyiben tehát világosan állást foglalt a kérdésben.<sup>17</sup> Ugyanakkor döntéseiben nem minden esetben érvényesítette következetesen ezt a megközelítést.<sup>18</sup> leszögezte, hogy a minősített többség a minősített törvényalkotási eljárás érdemi, garanciális előírása, melynek figyelmen kívül hagyása nem formai,

<sup>12</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.; 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.

<sup>13</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „A sarkalatos törvényalkotás egyes alkotmányossági dimenziói. A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos hazai alkotmánybírói gyakorlat múltja, jelene, jövője” *Alkotmánybírói Szemle* 2019/1. 10–19.

<sup>14</sup> Miniszteri indoklás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához (2. pont). Idézi: PETRÉTEI (8. l.) 109.

<sup>15</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28.

<sup>16</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>17</sup> „A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett.” 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.

<sup>18</sup> JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49. „Valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem

hanem tartalmi alkotmány sértést feltételez,<sup>19</sup> és közjogi érvénytelenséget von maga után.<sup>20</sup> Ráadásul az AB leszögezte azt is, hogy az egyszerű törvények nem módosíthatják, változtathatják meg, egészíthetik ki, vagy helyezhetik hatályon kívül a kétharmados törvények rendelkezéseit,<sup>21</sup> ugyanakkor fordított értelemben hasonló korlát már nem jelent meg az alkotmánybírói gyakorlatban.

## 1.2. A SARKALATOS SZABÁLYOZÁS TERJEDELME

A rendszerváltást követő konszolidáció kulcskérdése tárgyunk szempontjából mégsem a fent vitatott problémakör volt, hanem az, hogy az egyes, Alkotmányban nevesített sarkalatos tárgykörök milyen részletességig szükséges minősített többséggel szabályozni. Az alkotmányerejű törvényeket felváltó kétharmados törvények kapcsán az AB-nak többször kellett foglalkoznia a kétharmados szabályozás terjedelmének kérdésével. Rámutatott az AB a spanyol példához közel álló módon,<sup>22</sup> hogy az alapvető jogok esetében a kétharmados követelmény az alapvető jog lényeges tartalmára, továbbá az adott tárgykörhöz kapcsolódó érdemi garanciákra terjed ki.<sup>23</sup> A kétharmados szabályozásnak elegendő továbbá az adott tárgykör szabályozási koncepciójának lényegi elemeit rendezni, a végrehajtási részletszabályokra és az egyéb garanciákra nézve ez a követelmény nem kötelező jellegű.<sup>24</sup> A kétharmados tárgykörökkel összefüggésben egyszerű törvényekbe pusztán a minősített törvény normatartalmát nem érintő, az alapjog érvényesítéséhez, vagy alkotmányos intézmény működéséhez kapcsolódó részletszabályok, kisebb jelentőségű garanciák kerülhettek.<sup>25</sup>

A minősített többségi követelmény érvényesülésével összefüggő ügyek sajátosága, hogy mindig meghúzódik mögöttük egy kifejezetten ehhez a jogintézményhez kapcsolódó érvelés, gyakran elkerülhetetlen azonban egy vagy több szakjogági kérdés elemzése is, amelyek a törvényi rendelkezések tartalmához kapcsolódnak. Jelen elemzésemben a szakjogági megfontolásokra csak annyiban térek ki, amennyiben azok feltétlenül szükségesek a minősített többségű jogalkotással összefüggő dogmatikai dilemmák tárgyalásához.

Az Alkotmány nem adott egyértelmű standardokat a minősített és egyszerű törvényi szabályok szétválasztására és ezért nem volt világos az sem, hogy milyen

olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.” 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 25.

<sup>19</sup> 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.; 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.

<sup>20</sup> PAPP Imre: „Kétharmaddal vagy a nélkül?” *Fundamentum* 1999/3. 117–124.

<sup>21</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25–38.

<sup>22</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308.

<sup>23</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

<sup>24</sup> Philippe BLACHER: *Le Parlement en France* (LGDJ: Paris 2012) 11–23.

<sup>25</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25–40.

mélységben kell az emelt többségi követelményt érvényesíteni az egyes tárgykörökönél. Az AB megfogalmazott néhány irányadó tételt: az alapvető jogokat védő lényeges garanciák, valamint a szabályozási koncepció főbb elemei azok a sarokpontok, amelyeket mindenképpen minősített többséggel kell szabályozni a kétharmados tárgykörökön belül.<sup>26</sup>

### 1.3. EGYSZERŰ ÉS KÉTHARMADOS RENDELKEZÉSEK UGYANAZON TÖRVÉNYEN BELÜL

A fentebb tárgyalt kérdésekre megnyugtató választ nem talált a Testület a rendszerváltást követő években, sőt, egy egészen új dimenziót helyezett figyelem középpontjába: azt a jelenséget, amikor egy adott törvénynek bizonyos szakaszai kétharmados tárgykörbe tartoznak, ezért minősített többséggel kell elfogadni azokat, míg más rendelkezéseikhez elegendő az egyszerű többség.<sup>27</sup>

Egy ilyen helyzet feloldásához a minősített és az egyszerű törvények kapcsolatát meghatározó két, egymástól eltérő koncepciót megtestesítő elvet kell figyelembe vennünk. A hierarchikus elv értelmében a kétharmados törvények a jogforrási hierarchiában felette állnak az egyszerű törvényeknek, ezért utóbbiak tartalmilag nem mondhatnak ellent a minősített törvényeknek és az egyszer már kétharmados szintre emelt szabályozás akkor sem változtatható meg egyszerű többséggel, ha egyébként releváns érvek hozhatóak fel az egyszerű többség akár észszerű törekvései mellett. Dogmatikailag kézenfekvő és jól indokolható döntés lehetne ilyenkor a kétharmados törvénybe foglalt egyszerű rendelkezések közjogi érvénytelenségének kimondása, ez azonban ellentétben állna a törvények egyenrangúságának sokszor leszögezett, ám legalábbis megkérdőjelezhető tételével. Szintén járható út ennek ellenkezője, melyre számos példát találunk a hazai esetjogban is: az egyszerű többséggel megalkotott minősített rendelkezések megsemmisítése.<sup>28</sup>

Az egyébként is megoldatlan problémát csak súlyosbította, hogy az egyes törvényeken belül konkrét megjelölés híján az AB-nak kellett esetről esetre mérlegelnie, hogy szabályozási tárgyuknál fogva mely rendelkezéseket értékeli kétharmados többséghez kötöttnek.<sup>29</sup> Ez jelentős bizonytalansági faktorként volt értékelhető, és jól mutatja azt a nehézséget, hogy az elmúlt három évtizedben az egyszerű- és a kétharmados törvényi rendelkezések lehatárolása meglehetősen következtelenül alakult.

Az AB rámutatott arra is, hogy a minősített többség funkciójának vizsgálata is kulcskérdés a minősített törvényi szabályozás terjedelmének körvonalazásakor.

<sup>26</sup> SMUK Péter: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” *MTA Law Working Papers* 2014/14. <https://bit.ly/38AWPjF>

<sup>27</sup> Lásd pl. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816. 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>29</sup> JCC no. 185/1995.

Míg az alkotmányerejű törvények bizonyos törvényi rendelkezéseket kvázi alkotmányos rangra emeltek, ezzel szemben a kétharmados törvények az országgyűlési képviselők közti széleskörű egyetértést biztosítják mint alkotmányos garanciát. Szükség van ilyenkor az alkotmányozói hatalom szándékának, a kialakult szabályozás történetiségének az elemzésére is,<sup>30</sup> a kétharmados törvények körének alapvetően politikailag determinált jellege pedig nem játszik szerepet e jogforrási kategória alkotmányjogi értékelésében.<sup>31</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A minősített többségű törvényalkotás három hullámban terjedt el a 20. század második felében szerte a világban. Először a francia V. Köztársaság alkotmányába került be a jogintézmény, Charles de Gaulle tábornok az állam intézményeinek fokozottabb védelmét, az államrend nagyobb stabilitását kívánta biztosítani ezzel az eszközzel.<sup>32</sup> Később francia mintára számos afrikai ország is hasonló megoldások alkalmazása mellett döntött.<sup>33</sup>

Két évtizeddel később, az 1970-es évek második felében a spanyol és a portugál demokratikus átmenet idején újra felmerült az organikus törvények szükségességének gondolata, a pireneusi országok alkotmányába ekkor kerültek a minősített többséghez kötött törvényalkotási tárgyak.<sup>34</sup> Mivel Spanyolország és Portugália, Franciaországhoz hasonlóan, egykor gyarmatosító országoknak számítottak, Latin-Amerika legtöbb országába szintén áttemelésre kerültek az organikus törvények.<sup>35</sup>

Közép- és Kelet-Európában a kommunista rendszerek bukását követő demokratikus átmenet hozta felszínre a minősített többségű törvényalkotás igényét. A francia példát követve Románia,<sup>36</sup> Moldova<sup>37</sup> és Horvátország<sup>38</sup> döntött e jogintézmény meghonosítása mellett, míg Magyarországon történelmi megfontolások is szerepet játszottak ebben. Néhány korábbi szovjet tagköztársaság, ugyancsak alkot-

<sup>30</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 45.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 402–403.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57–59.

<sup>31</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 38.

<sup>32</sup> Algéria alkotmányának 123. cikke (1996. május 15.); Szenegál alkotmányának 78. cikke (2001. január 7.); Tunézia alkotmányának 65. cikke (2014. január 26.).

<sup>33</sup> Victor Ferreres COMELLA: „The Framing of the Spanish Constitution” in Victor Ferreres COMELLA: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Oxford and Portland: Hart Publishing 2013) 4–34.

<sup>34</sup> COMELLA (33. l.) 4–34.

<sup>35</sup> Venezuela alkotmányának 203. cikke (1999. december 20.); Ecuador alkotmányának 133. cikke (2008. szeptember 28.).

<sup>36</sup> Románia alkotmányának 73. cikke (1991. december 8.).

<sup>37</sup> Moldova alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése, 63. cikk (1) (3) bekezdése, 70. cikk (2) bekezdése, 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdése, 108. cikk (2) bekezdése, 111. cikk (1) és (2) bekezdése, 115. cikk (4) bekezdése, 133. cikk (5) bekezdése (1994. július 29.).

<sup>38</sup> Horvátország alkotmányának 82. §-a (1990. december 22.).



mányukba foglalták az organikus törvény fogalmát, jelenleg azonban csak Grúzia (Georgia) alkotmányában találjuk meg ezt a kategóriát.<sup>39</sup>

A világ organikus törvényekkel operáló országainak többségében kétharmados helyett abszolút többségre van csak szükség a minősített többségű törvényalkotáshoz. Különösen Franciaországban és Spanyolországban jelentős a kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat. Annak ellenére, hogy a konkrét eljárási szabályok és a minősített többség tereuma országonként eltérő, az alkotmánybírók lényegében hasonló problémákkal szembesülnek minden releváns alkotmányos rendszerben.<sup>40</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozók az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény (Atv.) 5. § (2) bekezdése,<sup>41</sup> 9. § (2) bekezdése<sup>42</sup> és 15. § (2) bekezdése<sup>43</sup> alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérték. Az Atv. vizsgálni kért rendelkezései utaló szabályt tartalmaznak a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) szabályainak alkalmazására. Az Atv. megtámadott szabályai felhatalmazzák az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH), hogy – a rendőrséggel azonos módon – titkos információgyűjtést folytathat.

Az indítványozók azzal érveltek, hogy az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdésének akkor hatályos szövege értelmében<sup>44</sup> a kétharmados többséggel elfogadott rendőrségi törvény szabályainak alkalmazása utaló szabályként egy egyszerű törvényben ahhoz vezet, hogy alapvető jogok korlátozására a minősített többségi követelmény kijátszásával kerülhet sor, a törvényalkotási eljárás formai követelményeinek figyelmen kívül hagyásával pedig sérülhet a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt elve is.

<sup>39</sup> Grúzia (Georgia) alkotmányának 66. cikk (2) bekezdése (1995. augusztus 24.).

<sup>40</sup> Philippe ARDANT – Bertrand MATHIEU: *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris: LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence <sup>26</sup>2014) 344–345.

<sup>41</sup> 5. § (2) A Hivatal nyomozó hatósága a hatáskörébe tartozó bűncselekmény elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, az elkövető elfogása, a körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, továbbá a bizonyítékok megszerzése céljából titkos információgyűjtést végezhet az Rtv. VII. fejezetében meghatározott szabályok szerint.

<sup>42</sup> 9. § (2) A Hivatal bűnüldözési tevékenysége és a titkos információgyűjtés során végzett adatkezelésére az Rtv. VIII. fejezete 76–89. §-ainak rendelkezéseit és az Rtv. VII. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni az e törvényben foglalt eltérésekkel. Ennek során a Rendőrség alatt a Hivatal Bűnügyi Igazgatóságát, rendőr alatt az adónyomozót, feladatokon a Hivatal Bűnügyi Igazgatóságának e törvényben előírt feladatait kell érteni.

<sup>43</sup> 15. § (2) A jelzés elhelyezésére és megszüntetésére az Rtv. 89. §-ának (2)–(4) bekezdéseit kell alkalmazni. Mai nevén: Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV).

<sup>44</sup> 40/A. § (2) A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

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

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította az Atv. 5. § (2)–(3) bekezdése, a 9. § (2) bekezdése, 20. § (3) bekezdése, 20. § (4) bekezdés a) pontja és 20. § (5) bekezdése, továbbá a bírói engedélyhez kötött különleges eszközök és módszerek engedélyezésével, igénybevételével kapcsolatos szabályokról szóló 11/1999. (V. 12.) PM rendelet alkotmányellenességét, ezért e rendelkezéseket 2002. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

Az AB az Atv. 15. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A kétharmados követelmény megkerülésének alkotmányos tilalma ugyanúgy vonatkozik a módosítás (megváltoztatás, kiegészítés és hatályon kívül helyezés) mellett a kétharmados törvényből egyszerű törvénybe történő átemelés egyes eseteire is [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 40/A. § (2) bekezdés].**

Az AB felvázolta a minősített többségű törvényalkotás hazai történetét és kiindulópontként leszögezte: az egyszer kétharmados többséggel elfogadott részletszabályok később már csak ugyanilyen többséggel módosíthatóak, változtathatóak meg, egészíthetők ki, vagy helyezhetők hatályon kívül. Ehhez képest a konkrét esetben felmerülő új probléma az volt, hogy egy egyszerű törvény utaló szabályként minősített többséget igénylő rendelkezéseket vett át. A minősített többség főszabályként nem kerülhető meg a kétharmadoshoz közel álló tárgykörben alkotott egyszerű törvénnyel, ahhoz viszont konkrét tartalmi vizsgálatra van szükség, hogy eldönthető legyen, az egyes esetekben az átemelés érintette-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának valamely lényegi elemét, az utaló szabály által az egyszerű törvény struktúrájába kerülő rendelkezéseknek önmagukban kellően intenzív-e a szervezeti kapcsolatuk az egyszerű törvény eredeti koncepciójával (ABH 2001, 258–264, 260.).

Az AB e szempontok mentén folytatott le tartalmi vizsgálatot. Ennek első fő kérdése tehát az, hogy az érintett kétharmados törvény milyen tárgykörű szabályozásra vonatkozik, a másik pedig az, hogy az ennek alapján létrejött hatályos szabályozás (rendőrségi és nemzetbiztonsági törvények) koncepciójának melyek a lényegi elemei, mert csak az ezeket rögzítő törvényi rendelkezéseket kell kétharmados szavazataránnyal elfogadni (ABH 2001, 258–264, 260.).

A rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról kezdetben egy alkotmányerejű törvény rendelkezett és ez szabályozta a titkos információgyűjtést is.<sup>45</sup> Az

<sup>45</sup> 1990. évi X. törvény.

Országgyűlés az alkotmányos változásokat követve az 1990-es évek közepén alkotott külön törvényt e két tárgykörre vonatkozóan.<sup>46</sup> Mindezekből egyértelmű a jogalkotói szándék, hogy a titkos információ gyűjtés, mint tevékenység, kiemelt jelentőséget kapjon.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) és az Rtv. szabályozási koncepciójának is lényegi eleme a titkos információgyűjtés: előbbi jogszabály lényegében a titkos információgyűjtésről szól, míg utóbbi egy külön fejezetben foglalkozik a témával, amelyben rögzíti a rendőrség, a bíróság és az ügyészség feladatait is. Érinti továbbá a titkos információgyűjtést az Rtv. rendőrségi adatkezelésről szóló fejezete is. Ezek a szabályok tehát az Rtv. és az Nbtv. minősített többséghez kötött rendelkezései közé tartoznak, ezt támasztja alá mind a történeti értelmezés, mind az adott kétharmados tárgykör koncepciójának elemzése (ABH 2001, 258–264, 261.).

Az Atv. 5. § (2) bekezdését és 9. § (2) bekezdését az AB alkotmányellenesnek találta, mert azok a rendőrségre vonatkozó titkos információgyűjtés szabályait adaptálták teljes egészükben az APEH-re nézve. Az APEH és a rendőrség között nincs a feladatellátással összefüggő szervezeti kapcsolat, ráadásul a titkos információgyűjtés Magyarországon hagyományosan minősített többséghez kötött szabályozási tárgynak számít, ezért a vonatkozó szabályok átvételéhez minősített többségre lett volna szükség. Az APEH nem kap továbbá az Rtv.-ben semmilyen szerepet a titkos információgyűjtésben és nem tekinthető alkotmányos szervnek sem, feladata az államháztartás törvényes bevételeinek biztosítása, amely a rendőrség alkotmányos feladataihoz közvetlenül nem kapcsolódik. Nincs tehát az Rtv. és az Atv. átemelt rendelkezései között a feladatellátáshoz kapcsolódó szervezeti összefüggés (ABH 2001, 258–264, 261.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A minősített törvények szervezeti hatályát egyszerű törvényi rendelkezésekkel nem lehet kiszélesíteni [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 40/A. § (2) bekezdés].**

Nem elfogadható az egyszerű többség azért sem, mert az Rtv. normáinak alkalmazása az APEH esetében kiterjeszti az Rtv. szervezeti hatályát is, amelyet ugyancsak kétharmados rendelkezések határoznak meg. A szervezeti hatályt körülíró szabályok ugyanúgy részei és lényegi elemei a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának, mint a minősített többséggel elfogadott törvény egyéb szakaszai, ezek sem módosíthatók tehát akár közvetetten sem azzal, hogy a jogalkotó átemeli őket egyszerű törvényekbe (ABH 2001, 258–264, 262.). A kétharmados

<sup>46</sup> Ezeket részletesen kifejti a 4/1993. (II. 12.) AB határozat [ABH 1993, 48.] és az 1/1999. (II. 24.) AB határozat [ABH 1999, 25.].

tárgykör szabályozási koncepciója lényegi elemeinek alkalmazási körét csak minősített többséggel elfogadott törvényi szabályok jelölhetik ki. Amennyiben ez nem így volna, a jogalkotó az egyes kétharmados törvények hatályának tételes, vagy implicit módosításával áshatná alá a minősített többség alkotmányos keretek szerinti érvényesülését.

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Az Alkotmányban a kétharmadoság többséget igénylő törvény nem tekinthető a törvényhozói akarat olyan „általános megelőlegezésének”, amely ezáltal automatikusan biztosítja a kétharmados törvény normatartalmának a rendes törvényalkotási eljárásban hozott törvényekbe való átvételét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 40/A. § (2) bekezdés].**

Sérti az egyszerű többség ezekben az esetekben a jogbiztonságot is, mivel a kétharmados szavazatarány nem tekinthető a törvényhozói akarat általános megelőlegezésének, az egyszerű többségű törvényhozói akarat nem olvashatja magába az eredetileg minősített törvényhozói akaratot (ABH 2001, 258–264, 262.). Amennyiben a kétharmados szabályok egyszerű törvényekbe kerülnének, a kétharmados törvényt utaló szabályokon keresztül „szétszednék”, az relativizálná a kétharmados szavazatarány garanciális jellegét és az adott törvényalkotási tárgy alkotmányos súlyát is, ezzel pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét idézné elő.

Az AB az Atv. 15. § (2) bekezdésének alkotmányosértő jellegét ugyanakkor nem állapította meg. Ez a rendelkezés azt rögzítette, hogy az APEH adónyomozási feladatainak ellátása érdekében mely esetekben, milyen érdekből és milyen rendszerekben helyezhet el jelzést és az ehhez kapcsolódó technikai szabályok tekintetében utal az Rtv. néhány szabályára. Az átvétel ebben az esetben egy a kétharmados tárgykör szabályozási koncepciója lényegi elemének nem tekinthető jogintézményre vonatkozó részletszabályokat von az egyszerű többségű törvényalkotás körébe (ABH 2001, 258–264, 263.).

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. AZ EGYSZERŰ ÉS A KÉTHARMADOS TÖRVÉNYEK KÖZTI VISZONY KÉRDÉSKÖRE: AZ ÁTEMELÉS**

A vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat egyik kulcskérdése az elmúlt három évtizedben az egyszerű és a minősített törvények viszonyrendszerének értékelése. Két elv létezik e reláció leírására: a már említett hatásköri és hierarchikus elvek,

melyek egyike sem érvényesül tisztán egyetlen alkotmánybíróság gyakorlatában sem.<sup>47</sup>

A hatásköri elv értelmében nincsen hierarchikus viszony az egyszerű és a kétharmados törvények között, a kétharmados/sarkalatos törvények a törvények egy kategóriáját testesítik meg, melyet egy puszta eljárási kérdés, az elfogadásukhoz szükséges szavazatarány különböztet meg. Amennyiben egy egyszerű és egy minősített törvény rendelkezései tartalmilag ellentétesek egymással, a szabályozási tárgykör egyszerű vagy minősített karaktere lesz a döntő szempont.

Ezzel ellentétben, ha a hierarchikus elvet fogadjuk el mérvadónak, a minősített törvényeket kvázi alkotmányi erővel ruházzuk fel és egy teljesen külön jogforrási szintnek fogadjuk el az alkotmány és az egyszerű törvények között. Kétség esetén a kétharmados szavazatarány terrénumát kiterjesztően kell értelmezni, az egyszerű törvények tartalmilag nem ütközhetnek a minősített törvények rendelkezéseivel.

Az AB ebben és minden más kapcsolódó határozatában is rögzítette, több külföldi alkotmánybírósággal egybevető módon,<sup>48</sup> hogy az egyszerű és a kétharmados törvények között nincs hierarchikus kapcsolat, a hatásköri megközelítést kell tehát kiindulópontnak tekintenünk.<sup>49</sup> Azonban hasonlóan a releváns külföldi példákhoz, egyáltalán nem következetes e tétel átültetése a gyakorlatba, mivel a valóságban az AB mindig is egyfajta elsőbbséget biztosított a minősített törvényeknek. Ezt jól jelzi az is, hogy az egyszer kétharmados többséggel elfogadott részletszabályokat később már nem lehet egyszerű többséggel felülírni, megváltoztatni, kiegészíteni, vagy hatályon kívül helyezni. A szakirodalomban ez az ún. egyirányú utca jelenségeként ismert.<sup>50</sup>

A határozat tulajdonképpen nem tesz mást, mint létrehoz egy újabb egyirányú utcát: a módosítás, kiegészítés, hatályon kívül helyezés tilalmát bővíti az átemelés kategóriájával, igaz, valójában csak bizonyos feltételek teljesülése esetén. A kétharmados rendelkezések egyszerű törvénybe történő átemelése akkor ütközik az Alkotmány rendelkezéseibe, ha az átemelt rendelkezések nem válnak az egyszerű törvényi koncepció szerves részévé, nincs szervezeti összefüggés az átemelt szabályok és az érintett egyszerű törvény szabályozási koncepciója között. Ilyen esetekben a kétharmados szabályozási tárgykör egyes lényegi elemei nem veszithetik el új környezetükben kétharmados karakterüket, ha ez mégis megtörténik, akkor az ilyen egyszerű törvényi passzusokat az AB-nak meg kell semmisítenie. Mindez azonban csupán a kétharmados törvény szabályozási koncepciója lényegi elemeinek átemelésére vonatkozik, annak eldöntésében pedig, hogy mi minősül ilyen-

<sup>47</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább, kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 52.

<sup>48</sup> N° 99-419 DC du 9 novembre 1999; JCC no. 236-2007.

<sup>49</sup> A már említett korai határozatokon felül lásd 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

<sup>50</sup> JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 96–102.

nek, az adott törvény szabályozási struktúráját, annak kontextusát, valamint történeti szempontokat szükséges mérlegelni.

A hatásköri elv alkalmazása akkor lenne következetes, ha az AB egyaránt megsemmisítené az egyszerű törvényi körben szabályozó minősített rendelkezéseket, valamint a kétharmados tárgyak lényeges garanciáit érintő egyszerű többségi szabályozást is. Ehhez képest jelen esetben is az érzékelhető, hogy a testület a kétharmados többség garanciális oldalát helyezte előtérbe és ennél fogva valamiféle szupremáciát is tulajdonított az ide tartozó törvényi rendelkezéseknek: megsemmisítette az egyszerű törvénybe foglalt kétharmados rendelkezéseket, ugyanakkor leszögezte, hogy a kétharmados többséggel elfogadott szakaszok később egyszerű többséggel már nem írhatóak felül. Más szavakkal: amennyiben egy egyszerű törvénybe minősített többséghez kötött rendelkezést emelnek át utaló szabályok segítségével, az adott passzust meg kell semmisíteni, míg ellenkező esetben a már egyszer kétharmados szintre emelt részletszabályok nem kerülhetnek vissza az egyszerű törvényi rendelkezések sorába. Ha az utaló szabály kétharmados törvényi koncepcionális rendelkezéseit emeli át egyszerű törvénybe kellően releváns szervezeti kapcsolat hiányában, ez alkotmányosan nem lehetséges, az egyszerű törvényi szabályok viszont a szervezeti és koncepcionális szempontoktól függetlenül részeivé válhatnak egy kétharmados törvényi szabályozási keretnek a jogalkotó ilyen döntése nyomán.

A különvélemények ide kötődő érvei is jól mutatják a kétharmados törvények tartalmi vizsgálata körüli bizonytalanságot, ami szintén összefügg a hierarchia kérdésével. Erdei Árpád és Bagi István közös különvéleményükben kifejtett nézete szerint az indítványt el kellett volna utasítani, mert önmagában a szabályozás fontossága vagy egyes alapjogok érintettsége nem indokolhatja a minősített többséget. Az egyszerű és a minősített törvények között nincsen hierarchikus kapcsolat, így az egyszerű és a minősített többséggel elfogadott alapvető jogok között sem. Az AB-nak valójában arról kellett volna állást foglalnia, hogy az Atv. vizsgált szabályai módosítják-e az Rtv.-t, helyeznek-e hatályon kívül kétharmados rendelkezéseket, vagy tartalmilag felülírnak-e minősített többséggel elfogadott szabályt.

Erdi és Bagi szerint a jogalkotó nem módosította, nem egészítette ki, vagy nem helyezte hatályon kívül a kétharmados Rtv. egyetlen szakaszát sem, így az átemelés fogalom bevezetésének sincs helye ebben a vonatkozásban. Nem vezethetnek a szóban forgó rendelkezések a kétharmados követelmény megkerüléséhez sem, hiszen nem érintik az Rtv. norma tartalmát. A tartalmi vizsgálatnak helye volt, mivel azonban a rendőrségen kívül más szervek is végezhetnek nyomozást Magyarországon, az lett volna a fő kérdés, hogy az APEH nyomozóhatósági jogkörrel és bizonyos, a nyomozáshoz kötődő eszközökkel történő felruházása jelenti-e az Rtv. alkotmányosan meghatározó súlyának az Alkotmány, valamint a kétharmados törvény védelme szempontjából releváns csökkenését (ABH 2001, 258–264, 264.).

Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményében szintén úgy vélekedett, hogy el kellett volna utasítani a teljes indítványt. A titkosszolgálati módszerek és eszközök használatára vonatkozó rendelkezések nem tartoznak a rendőrségről szóló sza-

bályozást meghatározó elvek körébe, ezért esetükben sem a történeti értelmezés, sem a tartalmi elemzés nem támasztja alá a minősített többséget. Ráadásul az Atv. utaló szabályai nem is módosítják az Rtv. szövegét, igaz szabályozási tárgyuknál fogva akkor sem lenne szükség kétharmados szavazatarányra, ha ezt megtennék, mivel ugyanazon törvényeken belül lehetnek minősített és egyszerű rendelkezések is. Ennek megfelelően a kétharmados szótöbbséggel megalkotandó törvények funkcióját, alkotmányos célját alapul véve nem indokolt a kétharmados szavazati követelményt kiterjeszteni kétharmados többséggel elfogadott törvényben megtalálható olyan szabályoknak egy másik törvénybe utaló szabállyal való átvételére, amelyek a minősített többség elfogadással történő szabályozás iránya szempontjából nem voltak meghatározók (ABH 2001, 258–264, 264.).

Ugyanakkor nem világos a különvélemények érvelése szerint sem, hogy pontosan milyen szempontrendszer mentén kellene a kétharmados szavazatarányhoz kapcsolódó tartalmi vizsgálatot lefolytatni, és hogyan lehetne az utaló szabályoknak a minősített többség garanciáit aláásó hatását ellensúlyozni. Ezért ítéltető meg nagyon nehezen, hogy egy-egy konkrét esetet, az utaló szabályokat is beleértve, hogyan kell értékelnünk a minősített többségű szabályozás jogforrási jellege szempontjából. Folyamatosan jelen van az a nézet, amely garanciaként tekint e jogintézményre,<sup>51</sup> más szerzők azonban inkább a parlamentarizmus torzító vonásait és kivételes karakterét hangsúlyozzák.<sup>52</sup>

## **5.2. A MINŐSÍTETT TÖBBSÉGŰ TÖRVÉNYALKOTÁS TERJEDELME: A SZERVEZETI HATÁLY, MINT A KÉTHARMADOS SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ LÉNYEGI ELEME**

Amikor egyes törvényalkotási tárgyköröket az alkotmány kétharmadosként nevesít, mindig felmerül a kérdés, milyen körben szükséges ezt a követelményt érvényesíteni. Amennyiben észszerűtlenül kiterjesztő értelmezést követnénk, a kétharmad túlságosan erős korlátot jelenthetne az aktuális kormányzat számára, mint ezt tapasztaltuk az alkotmányerejű törvények példája kapcsán. Az AB gondolatmenete mégis ehhez a megközelítéshez állt közelebb, amikor úgy vélekedett, a kétharmados tárgykörök koncepcionális elemeit érintheti az is, ha szabályaikra egy egyszerű törvényben utaló norma vonatkozik, tehát mintegy az egyszerű törvény részeivé válnak.

Érzékelhetjük azt is, hogy egyetértés van abban: történeti, rendszertani, funkcionális, valamint szervezeti szempontokat kell mérlegelni az egyes rendelkezések karakterének meghatározásakor,<sup>53</sup> abban viszont már rendkívül széttartóak az álláspontok, hogy ezekből a megfontolásokból mi következik a különböző esetekben.

<sup>51</sup> SCHMIDT Péter: A sarkalatos törvények dilemmája, <https://bit.ly/3bEQy0Y>

<sup>52</sup> Tóth Károly: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI István – Tóth Károly: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 187–253.

<sup>53</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 41–45.



Nézetem szerint a minősített többségi követelmény terjedelmének azonosítását egy úgynevezett mélységi teszt kimunkálása tenné lehetővé, ennek részleteit azonban csak egy több szakterület képviselőiből álló kutatócsoport dolgozhatná ki megalapozottan. Szükség lenne ehhez ugyanis nem csupán a minősített többség mechanizmusának alapos ismeretére, hanem az egyes kétharmados tárgykörök szabályozási struktúrájának figyelembe vételére is. Az AB gyakorlatából is kitűnik például, hogy egészen eltérő egy alapjogi és egy intézményi tárgykör felépítése, a mélységi tesztnek pedig minderre reflektálnia kellene.<sup>54</sup>

Erdei Árpád és Bagi István szerint nincs semmilyen olyan konkrét rendelkezés, vagy jogelv, amely akadályt képezne az Rtv. szervezeti hatálya kiterjesztésének akár egyszerű többséggel elfogadott törvényekre is. Részben Harmathy Attila által is osztott nézetük azt a dilemmát veti fel, hogy meddig terjed a jogalkotó alkotmányos keretek közötti mozgásteret egy kétharmados törvény alkalmazási körének kijelölése kapcsán. A határozat újdonsága, hogy a hatályt, mint a kétharmados szabályozási koncepció lényegi elemét ragadja meg, amelyre tehát vonatkoznak az ehhez kapcsolódó szigorúbb módosítási standardok. Álláspontjuk szerint az átemelés pusztán egy jogtechnikai megoldás, amely helyett a jogalkotó szövegszerűen is az egyszerű törvénybe foglalhatta volna a célzott rendelkezéseket. Nem vezethető le továbbá semmilyen formában a titkos információgyűjtés hatályának a rendőrségre történő korlátozása, az AB-nak átemelési tilalom híján azt kellett volna vizsgálnia, hogy az utalószabály előidézi-e anyagi alkotmányellenességet (ABH 2001, 258–264, 264.).

Vitatott továbbá az emelt többségi követelmény terjedelmét rögzítő törvényi rendelkezések minősítése: ismert olyan nézet, amely szerint ezeket egyszerű többséghez kellene kötni a kétharmados törvényalkotás túlburjánzásának megelőzése céljából, elterjedtebb azonban az a megközelítés, hogy a garanciális jelleg csak akkor biztosítható, ha ezeket a szabályokat is kétharmados többséggel kell megalkotni, vagy módosítani. Elsősorban az utóbbi érvelés támasztja alá azt a felfogást, hogy a hatály felpuhítása egyszerű törvényi rendelkezésekkel megkérdőjelezi a széleskörű konszenzus követelmény alkotmányos jelentőségét.

### **5.3. EGYSZERŰ ÉS MINŐSÍTETT TÖBBSÉGHEZ KÖTÖTT RENDELKEZÉSEK UGYANAZON TÖRVÉNYEN BELÜL: A JOGBIZTONSÁG SÉRELME**

Erdei Árpád és Bagi István különvéleménye szerint nem sérül a jogbiztonság, mert a vizsgált rendelkezések tartalmukat tekintve sem tartoznak valamely kétharmados szabályozási tárgykörbe. Ezzel szemben viszont felhozható az az érvelés, hogy a kétharmados törvény rendelkezéseinek utalószabályokkal történő szétbontása,

<sup>54</sup> SZENTGÁLI-TÓTH (13. lj.) 10–19.

hatályának ilyen formában történő kiterjesztése elmoshatja a kétharmados és az egyszerű törvényi rendelkezések közti határvonalat, ezzel alááshatja a normavilágosság, a jogbiztonság, ezeken keresztül pedig a jogállamiság maradéktalan érvényesülését (ABH 2001, 258–264, 264.).

Az ügy alapját képező alkotmányjogi probléma gyökere valójában az a gyakorlati szempontok által motivált, de számos nehézséget előidéző szemlélet, hogy ugyanazon törvényen belül helyet kaphatnak egyszerű és minősített többséget igénylő törvényi rendelkezések is. Mindez egybe vág más országok alkotmánybíróságainak gyakorlatával<sup>55</sup> és általánosan elfogadott a témával foglalkozó szerzők körében is,<sup>56</sup> mégis a konkrét eset is rávilágít arra, hogy ez a megoldás több problémát generál, mint amennyit megold.

Az Alaptörvény elfogadása előtt az érintett törvényekben semmilyen módon nem tüntették fel, hogy mely szakaszokhoz kapcsolódik egyszerű és melyekhez kétharmados konszenzus követelmény. Valójában minden egyes kétharmados tárgykör szabályozási koncepciója eltérő, éppen ezért lehetetlennek látszik általános szempontrendszert megfogalmazni arra, mit kell egy minősített törvényalkotási tárgykör lényegi elemének, érdemi garanciájának tekintenünk és melyek azok a részletszabályok, amelyek esetében nem indokolt a széleskörű parlamenti konszenzus igénye. Ez vezetett oda, hogy az egyes törvényeken belüli határok meghúzásánál valamilyen feltételezett fontosság vált a meghatározó szemponttá, ami azonban minden esetben szubjektív mérce és nem alkalmas egy koherens rendszer kimunkálására.

Gyakorlati szempontból alátámasztható ugyanazon törvényen belül kétféle parlamenti többség előírása, hiszen sokszor nagyon nehéz, a szoros tartalmi összefüggések okán is, a minősített és az egyszerű szabályokat külön törvényekbe foglalni.<sup>57</sup> Ez azonban állandó dogmatikai bizonytalansághoz vezet és olyan feladat elé állítja az AB-t, amelynek valószínűleg e keretek között nincs helyes feloldása. A többségi álláspont és a különvélemények szembenállása is jól mutatja, hogy az Alaptörvény megalkotásáig az esetről esetre kialakított mércék szerinti tartalmi vizsgálat számos következtetlenséghez vezetett. Jelen esetben is az egyszerű törvény kétharmados törvényre utaló rendelkezéseit lehet értelmezni úgy is, mint a kétharmados garanciát relativizáló lépést, ugyanakkor legitim érvek hozhatóak fel amellet is, hogy a kétharmados szavazatarány terjedelmét megszorítóan szükséges lehatárolni, csak a főbb koncepcionális kérdések esetében kell szükségszerűen közvetlenül érvényesíteni. E két megközelítést más szavakkal úgy állíthatnánk szembe, hogy a többségi nézet egy egyszerű törvényi szabály megsemmisítéséhez elegendőnek tartja azt, hogy az akár közvetetten is alkalmas lehet a minősí-

<sup>55</sup> N° 96-386 DC du 30 décembre 1996; JCC no. 101/1991.

<sup>56</sup> KUKORELLI István: „Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése” *Magyar Közigazgatás* 1994/8. 449–456.

<sup>57</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Hogyan tovább kétharmad?” in SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatain I. díjat nyert pályázatok. Magyar Jogászegyleti Értekezések. 7.* (Budapest: Europrinting Kft. 2017) 13–34.

tett többségből eredő konszenzus követelmény relativizálására, míg a különvélemények némileg eltérő érvelés mentén, de csak a kétharmados normatartalom kifejezett érintettségét tartják relevánsnak.

A határozatból lesűrhető az a következtetés, hogy bár elméletileg lehetséges egy törvényen belül a kétharmados és az egyszerű törvényi szabályok jelenléte, ez csak körültekintő jogalkotói mérlegelés esetében valósítható meg alkotmányos keretek között, amikor az átemelés ellenére világosan kirajzolódik a kétharmados és az egyszerű többség terrénuma közti határvonal.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB megpróbált e határozatában is választ adni a minősített törvényekkel összefüggő három fő értelmezési kihívás néhány újabb aspektusára, azonban nem tudott ezúttal sem koherens érvrendszert kialakítani ezeknek a rendkívül összetett problémáknak a kezelésére. A rendszerváltást követő két évtized tapasztalatai alapján tettek kísérletet az Alaptörvény megszővegezői az addigra Magyarországon már tradicionálisnak tekintett minősített törvények koncepciójának újragondolására. Lassan egy évtized távlatából azonban úgy tűnik, keveset sikerült előrelépni az immár sarkalatosnak nevezett minősített törvényeket övező dogmatikai viták feloldásában.

Az Alaptörvény jórészt a jogtörténeti előzményekkel való – legfeljebb csak áttételes – kapcsolatot kívánja hangsúlyozni azzal, hogy a korábbi kétharmados törvények kategóriája helyett létrehozta a sarkalatos törvény fogalmát.<sup>58</sup> A minősített törvényalkotási tárgykörök száma lényegében változatlan maradt, az alapjogok helyére azonban közpolitikai témák kerültek, mint a nyugdíjrendszer, vagy az adórendszer alapvető szabályai.

Az Alaptörvény egyértelműen kimondja, hogy a sarkalatos törvények a törvények egy alkategóriáját jelentik,<sup>59</sup> elveti tehát a hierarchiát a törvények két fajtája között és a hatásköri elv primátusát erősíti meg. Ennek legszemléletesebb példája az az eset, amikor a családok védelméről szóló sarkalatos törvény és a Polgári Törvénykönyv, mint egyszerű törvény azonos tárgyat szabályozó rendelkezései között az AB a *lex posteriori derogat legi priori* elve alapján döntött utóbbi javára.<sup>60</sup> Ez a megközelítés azonban talán még a korábbinál is nehezebben tartható, hiszen egy ilyen helyzetben a hatásköri elvből az volna levezethető, hogy annak a rendelkezésnek kell hatályban maradnia, amely a tárgykör szerinti megfelelő többséggel lett megalkotva, nem pedig az időbeliség a döntő tényező. A két jogforrási kategória egyenrangúságából levonható helyes következtetés nézetem sze-

<sup>58</sup> Koi Gyula: „A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 2–9.

<sup>59</sup> Magyarország Alaptörvényének T. cikk (4) bekezdése (2011. április 25.).

<sup>60</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.

rint nem az, hogy semmiféle különbség nincs a törvények két kategóriája között, hanem az, hogy mindkettőnek ugyanazt az alkotmányos védelmet kell biztosítani a maga szabályozási területein.

Az Alaptörvény rendszerében nem csak hogy lehetséges ugyanazon törvényen belül sarkalatos és egyszerű törvényi rendelkezéseket is elhelyezni, hanem kifejezetten az egész koncepció erre a kettősségre épül, igaz, hogy a korábbinál valamivel konkrétabb iránymutatást nyújtva.

A sarkalatos törvényekbe ún. sarkalatossági záradékok kerültek, mivel valójában továbbra sem egyes törvények, hanem törvényi rendelkezések sarkalatos karakteréről van szó.<sup>61</sup> A sarkalatossági záradékok konkrétan meghatározzák, hogy az adott törvényen belül mely szabályokat kell kétharmados többséggel elfogadni, illetve módosítani, valamint hogy ez az Alaptörvény mely rendelkezésén alapul. Azonban ezek a klauzulák ténylegesen nem jelentenek többet, mint az Országgyűlés állásfoglalását, az AB megfelelő indítványra felülvizsgálhatja, hogy a sarkalatos és az egyszerű rendelkezések lehatárolása valóban az alaptörvényi előírásokkal összhangban történt-e.<sup>62</sup> Sok minden tehát nem változott a 2001-es alkotmánybírószági határozat óta, továbbra is bizonytalan, hogy pontosan milyen mércék mentén lehet egy adott törvényen belül megkülönböztetni a sarkalatos és az egyszerű rendelkezéseket.

A sarkalatossági követelmény terjedelmének kérdésköre szintén nem oldódott meg az Alaptörvény megalkotását követően sem, pontosan ugyanazért, mint amire a különböző karakterű rendelkezések azonos törvénybe foglalása esetében már utaltam. Az AB továbbra sem állított fel koherens szempontrendszert a sarkalatos és az egyszerű rendelkezések szétválasztására, a mélységi teszt kimunkálásához nem jutottunk közelebb. Rögtön hozzá kell tenni azonban, hogy a hasonló jellegű dogmatikai kérdésekre más országok alkotmánybírószágai sem tudtak megnyugtató válaszokat találni, sőt, valójában a magyarhoz hasonló alaposságú érveléseket is csak a francia és a spanyol joggyakorlatban és szakirodalomban tapasztalunk.

A korábbi Alkotmány rendszerint azt mondta ki, hogy egy-egy adott tárgykört kétharmados törvényben szükséges szabályozni. Ezzel szemben az Alaptörvény némileg konkrétabb iránymutatást ad a sarkalatos szabályozás vertikális terjedelme kapcsán, ami persze még mindig nem jelent semmiféle hosszabb távon is követhető mércét.<sup>63</sup> A sarkalatos törvényalkotási tárgyak, így például az állampolgárság esetében az Alaptörvény azt rögzíti, hogy az arra vonatkozó részletes szabályoknak kell a sarkalatos törvénybe kerülniük.<sup>64</sup> Ez a megfogalmazás különösen annak fényében sokatmondó, hogy más esetekben, főként közpolitikai tárgykörök-

<sup>61</sup> BARNA Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák” *Arsboni* 2013. <https://bit.ly/3qHF7Kf>

<sup>62</sup> BARNA (61. lj.).

<sup>63</sup> 29/2017. (X. 31.) AB határozat, ABH 2017, 633.

<sup>64</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440; 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.; 27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.

nél az Alaptörvény egy-egy törvényalkotási tárgykör alapvető rendelkezéseiről szól. Ilyenrel találkozhatunk az adórendszer és a nyugdíjrendszer kapcsán,<sup>65</sup> ahol talán abból indulhatunk ki, hogy az alapvető rendelkezések alatt az alapvető jellegű, az adott szakterület egészére kiható normákat kell értenünk, ami tulajdonképpen a korábbi „szabályozási koncepció lényegi eleme” standarddal azonosítható.<sup>66</sup>

Az AB mindeddig nem foglalkozott e kettősség következményeivel, így az Alaptörvény új koncepciójának a sarkalatos törvényi szabályozás vertikális hatályára gyakorolt hatásáról egyelőre csak annyit lehet biztosan megállapítani, hogy az a 2012 előtt többé-kevésbé kiforrott standard megkettőződéséhez fog vezetni.<sup>67</sup> Álláspontom szerint az AB korábbi határozatait a jelen helyzetben a „részletes szabályozás” körében szükséges értelmezni, és ehhez képest kell meghatározni a normák azon szűkebb körét, mely egy adott tárgykörön belül alapvetőnek minősül. Kiindulópontunk az lehet, hogy az adott rendelkezés egy-egy konkrét jogintézményt ír-e körül, vagy olyan tételeket fektet-e le, amelyek az adott szektorban általánosan érvényesítendő követelmények. Mivel ez a látszólag elvont jogi eszmefuttatás olyan fontos területeket érint pillanatnyilag, mint az adó- vagy a nyugdíjrendszer, célszerű lenne a szakirodalomban is nagyobb hangsúlyt helyezni e probléma kibontására. Mindez később az AB számára is hivatkozási pontot jelentene, ha állást kell majd foglalnia ebben a kérdésben.

## 7. IRODALOM

JAKAB András – CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40–49.

JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 96–102.

KUKORELLI István: „Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése” *Magyar Közigazgatás* 1994/8. 449–456.

PETRÉTEI József: „Törvények minősített többséggel” *Fundamentum* 1999/3. 109–116.

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább, kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon* (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 239.

TÓTH Károly: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Lakitelek: Antológia 2016) 187–253.

<sup>65</sup> Magyarország Alaptörvényének G) cikk (4) bekezdése; a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény.

<sup>66</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229.

<sup>67</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Alkotmányos-e a minősített többség?” *Arsboni* 2014. <https://bit.ly/3esQMdA>

NÉMETH ÁGNES\*

## 58/2001. (XII. 7.) AB HATÁROZAT – NÉVJOG

### **A névjog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog.**

A határozat jelentősége abban áll, hogy a névjogot önálló alapjogként ismeri el. A névjogot alkotóelemeire bontva annak két tartományát különíti el. Az első tartományba tartozik a saját névhez való jog és a név viseléséhez való jog, amelyeket korlátozhatatlan alapjognak minősít. A névjog egyéb elemeit, különösen a névváltoztatást, a névváltoztatás és a névmódosítás jogát a második tartományba sorolva a szükségesség és arányosság tesztjének mércéje alapján [Alkotmány 8. § (2) bekezdés] alkotmányosan korlátozhatónak minősíti. Az AB korábbi gyakorlatában nem tekintette a név megválasztásának és viselésének jogát önálló alapjognak.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A történelmi előzmények és a társadalmi tradíciók áttekintése alapján megállapítható, hogy a névjog kialakulása és annak jogi védelemben részesítése a jogban későn történt meg. Kezdetben a név hivatalosan is a nagycsalád, vagy a nemzetség megkülönböztető jelzésére szolgált, a származást jelölte. A polgári korban azonban az egyén előtérbe került, a modern felfogású névjog és névhasználati jog kialakulásának alapjai megteremttek, melyek célja az egyének feltétlen és megbízható megkülönböztetése volt. A modern kori állami (és egyéb) adminisztrációk kialakulása is elősegítette a ma ismert, családi és utónév együttesének kialakulását. Az állami feladatok hatékony ellátása érdekében (adózás, katonai szolgálat, iskoláztatás stb.) szükségessé vált az állampolgárok számbavétele. A családi név és utó-

\* Jogegységi tanácsadó, Alkotmánybíróság.

név együttese tehát a 18. századi államfejlődés gyümölcse.<sup>1</sup> A név az élő emberé, az állam ebbe pusztán a regisztrálás igényével szólhat bele, és ekkor is figyelembe kell vennie a mindenkori társadalmi viszonyokat. A névjog tartalmát a társadalmi konvenciók, szokások és vallási tradíciók határozzák meg, az állam pedig csak regisztrálhatja ezeket.

A határozat meghozatalakor hatályos hazai jogszabályi környezetben a névválasztásról és névváltoztatásról szóló szabályok több jogszabályban, különböző jogforrási szinteken jelentek meg. Törvényi szinten a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 77. § (1) bekezdése rögzítette, hogy mindenkinek joga van a névviseléshez. A 77. § (2) bekezdése szerint tudományos, irodalmi, művészi vagy egyébként közszerepléssel járó tevékenységet – mások jogainak és törvényes érdekeinek sérelme nélkül – felvett névvel is lehet folytatni. A házasságról, családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) rendelkezett a házasságkötést követő névválasztásról. A feleség a házasságkötés után választhatott, hogy a maga nevét viseli tovább, vagy a férje teljes nevét, családi nevét hozzákapcsolja-e saját teljes névéhez vagy utónevéhez. A Csjt. ugyanakkor a férj számára nem nyitott meg ilyen választási lehetőséget. A törvény a házasság megszűnése esetére felállított korlátokat is: új házasság esetén a feleség a volt férj nevét a házasságra utaló toldással nem viselhette, és e joga akkor sem éledt fel, ha az újabb házassága megszűnt.

A névviselés szabályait és az anyakönyvvezető eljárását az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Anyakönyvekről szóló tvr.) szabályozta. A jogszabály többek között előírta, hogy az anyakönyvvezető – a szülők kérelmére – a kiskorú gyermek utónevét csak egyszer módosíthatja. Az utónevek cseréjének lehetőségét is hasonlóan, egyszeri alkalomban korlátozta. A névváltoztatásról szóló 11/1955. (II. 20.) MT rendelet (a továbbiakban: Névváltoztatási MT rendelet), illetve a névváltoztatásról szóló 11/1955. (II. 20.) MT rendelet végrehajtásáról, valamint a névviseléssel kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2/1955. (IV. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: végrehajtási BM rendelet) rendeleti szinten szabályoztak egyes, a névjoggal, névváltoztatással kapcsolatos kérdéseket. Az MT rendelet többek között előírta, hogy a magyar állampolgárok családi és utónevét – kérelmére – a belügyminiszter megváltoztathatja. Férjes, elvált vagy özvegy nőkre pedig felállította a tilalmat, mely szerint a házasság folytán szerzett nevét névváltoztatással már nem változtathatja meg. A házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MT-TH rendelkezés (a továbbiakban: MT-TH rendelkezés, az Anyakönyvekről szóló tvr. végrehajtási rendelete) pedig további részletkérdéseket szabályozott. Ezek között szerepelt a megkülönböztető betűjelek anyakönyvezésével kapcsolatos korlátozó szabály: a megkülönböztető betűjelet a családi nevet megelőzően, nagybetűvel kellett bejegyezni az anyakönyvbe, és a családi névtől

<sup>1</sup> 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527, 547.



ponttal kellett elkülöníteni. A szabályozás tehát nem tette lehetővé, hogy a megkülönböztető betűjel a családi név után szerepeljen.

A korábbi alkotmánybíróági határozatokban már az AB megállapította, hogy a nevek használatát a társadalmi konvenciók, vallási hagyományok determinálják. Az államot, mint semleges felet a regisztrálás joga illeti meg, közhiteles nyilvántartásokat vezet. Minthogy a személyiség természetes léte az államtól független, így jogi léte sem engedi meg, hogy külső fél mindenféle korlátozás nélkül határozza meg a jog érvényesíthetőségét és lényeges tartalmát.<sup>2</sup> Az AB közvetett kapcsolatot talált ezekre tekintettel az emberi méltósághoz való alapjoggal.

Az 1993-ban hozott 995/B/1990. AB határozatban az AB kimondta, hogy az ember neve arra szolgál, hogy őt mástól megkülönböztesse. A név hordozója lehet a családi kapcsolatnak (leszármazás, családba tartozás), a társadalmi helyzetnek, a nemiségnek és a nemzeti hovatartozásnak is. Anyakönyvezése után a személy e nevet jogosult, de köteles is viselni, mert ez identitásának egyik meghatározója. E határozat még nem adott önálló alapjogi státuszt a névjognak. E határozatában kapcsolta össze ugyanakkor az AB az emberi méltósághoz, illetve a jó hírnévhez való joghoz a név megválasztásának és viselésének jogát. Hozzáfűzte, hogy a név választásával, viselésével és az anyakönyvezett név megváltoztatásával kapcsolatosan törvény korlátozásokat állapíthat meg.<sup>3</sup> Ekkor az AB azonban még nem differenciált a névjog körében. Pusztán annyit mondott ki, hogy a névjog bizonyos összefüggésben áll az emberi méltósággal.

A 2000-ben elfogadott 1270/B/1997. AB határozat az általános személyiségi joggal kapcsolatban megállapította, hogy a régi Ptk.-ban nevesített klasszikus személyhez fűződő jogok is az általános személyiségi jog részét képezik, így alapjogi védelemben részesülnek.<sup>4</sup> Egy ilyen, a régi Ptk.-ban nevesített személyhez fűződő jog a névviselés joga is.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A nevek használatával kapcsolatban egyes emberi jogi katalógusok emberi jogként nevesítik a saját névhez való jogot. Például az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 24. cikkének 2. pontja szerint: „Minden gyermeket közvetlenül születése után anyakönyvezeni kell és nevet kell neki adni.” Az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, A Gyermek Jogairól Szóló Egyezmény 7. cikk 1. pontja szerint: „A gyermeket születésekor anyakönyvezzik, és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon, állampolgárságot szerezzen és lehetőség szerint ismerje szüleit, valamint ahhoz, hogy ezek neveljék.” A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában a saját névhez való jogot

<sup>2</sup> 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527, 538.

<sup>3</sup> 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 522.

<sup>4</sup> 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 717.

az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke (a magánszféra tisztelete) védelme alá vonta. Azonban a névjog határozat meghozatalakor az EJEB gyakorlatában a 8. cikkből nem következik a név megváltoztatásához való jog.<sup>5</sup> A név megváltoztatásának jogát a transzszexuálisok esetében ismerte el az EJEB, mely alapján az anyakönyvben feltüntetett nevük megváltoztatását követelhetik.<sup>6</sup> Ugyanakkor az Egyezmény 14. cikke alapján (diszkrimináció tilalma) az EJEB megállapította Svájc egyezményesértését azon az alapon, hogy a svájci hatóságok nem engedélyezték a panaszos számára, hogy felesége családi nevével kiegészítse saját családi nevét, holott a svájci jog alapján a fordított esetre van lehetőség.<sup>7</sup>

Az európai emberi jogi gyakorlatból tehát az a következtetés vonható le, hogy a saját névhez való jog emberi jog. Azonban mind a magyar szabályozás, mind egyes külföldi országok jogszabályai tartalmaztak bizonyos korlátokat, melyeket egyrészt a személyiségvédelem indokol, másrészt a közhitelű nyilvántartások állami feladatának egységes részletszabályozása a jogbiztonság miatt ír elő. Ausztriában a szülők által választott utónévre vonatkozó előírás, hogy nem árthat a gyermek érdekeinek.<sup>8</sup> Hasonlóan, Belgiumban nem jegyezhető be olyan név, amely nevetéséges, abszurd vagy botrányt keltő lehet, illetve a gyermeknek vagy másoknak árthat.<sup>9</sup> Franciaországban kikötés, hogy nem lehet olyan nevet választani, mely mások családi nevének bitorlását eredményezné, hasonlóképpen, amennyiben az egyik szülő vezetéknevét viseli, nem viselhetnek a szülővel azonos keresztnévet.<sup>10</sup> A görög szabályozás a névváltoztatás esetén kizárja a jó erkölcsbe ütköző utónevek választását (ABH 2001, 527, 549.). Németországban megtagadható egy név bejegyzése, amennyiben méltatlan szójátékra ad alkalmat, vagy ha a családi név az összetévesztés veszélyét idézi elő, vagy ha szorosan kapcsolódik egy bűncselekményhez.<sup>11</sup> Olaszországban a szülők keresztnévét nem adhatják gyermeküknek, illetve a komikus hangzású vagy szégyent keltő nevek esnek tilalom alá,<sup>12</sup> míg Portugáliában politikai utalások, a tárgyak, illetve állatokat jelölő szavak nem választhatók névként,<sup>13</sup> a viselhető keresztnéveket pedig egy állami lista tartalmazza.

<sup>5</sup> Stjerna v. Finland, Application No. 18131/91, Judgment of 25 November 1994, Series A no. 299-B.

<sup>6</sup> B. v. France, Judgment of 25 March 1992, Series A. n. 232-C.

<sup>7</sup> Burghartz v. Switzerland, Judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, illetve megemlíthető még a határozat előtti időről egy másik ügy: Guillot v. France, 24 October 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V.

<sup>8</sup> Gesetzliche Gründe für eine Änderung des Vornamens, <https://bit.ly/38yUezk>

<sup>9</sup> Déclaration de naissance, <https://bit.ly/3qCQqmV>

<sup>10</sup> Choix du prénom de l'enfant, <https://bit.ly/2NclrR3>

<sup>11</sup> A német alkotmánybírósági gyakorlat szerint a névadás jogához tartozik a névválasztás szabadsága. Erről bővebben: ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 165–166.

<sup>12</sup> 396/2000 D.P.R., Art. 34.

<sup>13</sup> CRC 128. (2, 3, és 4), valamint 130. (3) cikkei, 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 527, 550–551.

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló utólagos normakontroll eljárásban hozta meg e határozatát. Az eljárás kilenc indítványozó által benyújtott, a névviseléssel, névváltoztatással, azaz a névjoggal kapcsolatos különböző alkotmányossági kérdéseket tartalmazó indítvány alapján indult. Az AB az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az első indítványozó gyermeke számára a családi hagyományokat követve a Györgyike utónevet szeretne volna anyakönyveztetni, ám az anyakönyvvezető ezt – mivel nem szerepelt a jogszabály által utalt Ladó-féle Magyar utónévkönyvben – határozatában megtagadta. Az indítványozó az Anyakönyvekről szóló tvr. alkotmányellenességét állította, mivel alapvető jogokra vonatkozó szabályokat az Alkotmány szerint csak törvény állapíthat meg, tehát kifogásolta a jogforrási szintet. Az indítványozó szerint továbbá a jogszabály nem biztosított bírósági jogorvoslati lehetőséget az anyakönyvvezető eljárásával szemben, ami ellentétes az Alkotmány 70/K. §-ával, mely szerint az alapvető jogok megsértése miatti igények bíróság előtt érvényesíthetők.

A második indítványozó a Névváltoztatási MT rendelet egyes rendelkezéseit, valamint a végrehajtási BM rendelet bizonyos rendelkezéseit támadta, azon az alapon, hogy a névviselés személyhez kötött jog, amely nem tehető függővé a belügyminiszter akaratától, valamint alkotmányellenesnek vélte, hogy az állampolgárok nem változtathatják meg tetszésük szerint a nevüket. Alkotmányesértő az is, hogy a névváltoztatás útján nyert név megváltoztatása tilos, illetve csak kivételes esetekre korlátozott. A név megváltoztatásának jogát egyszeri alkalomra korlátozó szabály alkotmányellenes.

A harmadik indítványozó a Névváltoztatási MT rendelet egyes rendelkezéseit azon az alapon támadta, hogy azok ellentétesek az emberi méltósághoz való joggal, a jó hírnévhez, magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való joggal, a férfiak és a nők egyenjogúságát biztosító alkotmányos rendelkezéssel, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

A negyedik indítványozó az Anyakönyvekről szóló tvr.-t azon az alapon támadta, hogy az Alkotmány és a régi Ptk. értelmében a névviselés az ember egyik legszemélyesebb joga, így azt korlátozni nem lehet. A kapott családi névhez más családi név hozzáfűzése elé (azaz a kettős családi név anyakönyvezése elé) azonban a támadott jogszabály korlátokat állít.

Az ötödik indítvány az Anyakönyvekről szóló tvr. alapján kiadott, MT-TH rendelkezés egyik szakaszának megsemmisítését kérte, mivel egyrészt ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, másrészt a név megváltoztatásának jogát az anyakönyvvezető kezébe adta az által, hogy meghatározta a betűjel egyetlen lehetséges helyét, méghozzá a név elején. Ezzel a névviselési jog korlátozódik, sőt, megváltoztatja azon neveket, amelyekben a megkülönböztetést a felmenőket korábban igazolhatóan a családi név után anyakönyvezték. A kérelmező számára tehát az

anyakönyvvezető által a szabályok alapján bejegyzett név még a saját családjától is megkülönböztetné. A kérelmező felmenőinek családi neve Tóth Gy. volt, ám a Belügyminisztérium határozatában nem engedélyezte e név viselését, mivel a megkülönböztető jelzést – az MT-TH rendelkezés értelmében – csak a családi nevet megelőzően engedték anyakönyvezni. A betű helyére vonatkozó előírás az indítványozó szerint indokolatlan korlátot jelent és az ember identitásához való jogát sérti.

A hatodik indítványozó a Csjt. egyes rendelkezéseit támadta, mivel azok nem teszik lehetővé, hogy megszűnt második házasságát követően ismét felvehesse az első házasságában viselt (férjezett) nevét. Az indítvány szerint a törvény kivételt nem tűrő, tiltó rendelkezései sértik az emberi méltósághoz való jogot, a személyiségi jogokat és a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot is.

Végül három indítványozó szintén a Csjt. névviselési szabályát támadta, amely alapján a férfi – házasságkötés esetén – nem viselheti felesége családi nevét. Az indítványozók szerint ez hátrányos megkülönböztetést jelent a férfi számára, így alkotmányellenes.

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

Az AB a határozatában megállapította, hogy a névjog alapvető jog. Ebből kiindulva az Anyakönyvekről szóló tvr. támadott rendelkezését, a Névváltoztatási MT rendelet és BM rendelet egyes rendelkezéseit, valamint a MT-TH rendelkezés támadott szabályát alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette.

A Csjt. támadott rendelkezésével kapcsolatban az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

Ugyanakkor az indítványozók további kérelmeit el-, illetve visszautasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A névjog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog. Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ezek a névjog első tartományába tartozó jogok, melyek az állam által nem korlátozhatóak [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

Az AB megállapította, hogy a névjog az emberi méltóságból mint az általános személyiségi jog megnyilvánulásából, azon belül annak az egyik tartalmi eleméből, az önrendelkezési jogból levezethető alapjog. A határozatban a névjog két tartományát különböztette meg.

A névjog első tartományához tartozó saját névhez való jog olyan abszolút alkotmányossági védelmet élvez, amelynél a korlátozhatóság kérdése fel sem merülhet.

A kizárólagosságot, a mindenki mástól való megkülönböztetés esélyét biztosítja a saját név. Így fogalmilag is korlátozhatatlan jog. A saját névhez való jog a maga egészében „lényeges tartalom”: nem korlátozható, elidegeníthetetlen, érinthetetlen jog, ami felett az állam nem rendelkezhet. Minden embernek kell, hogy legyen saját neve, és ez a név nem helyettesíthető sem számmal, sem kóddal, sem egyéb szimbólummal.

A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának, egyedi, helyettesíthetetlen voltának is az egyik kifejezője. A saját névhez való jog tehát az önazonossághoz való jog alapvető eleme, olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatóan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan.

Ugyanilyen megítélést és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől nem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. Vagyis a saját név viselésének joga is korlátozhatatlan alapvető jog, sérthetetlen és elidegeníthetetlen, lényeges tartalma törvényben sem korlátozható, még „végszükség” esetén sem. Ugyanakkor az államnak alapvető kötelessége e jogoknak mások által történő megsértését, illetve az ezekbe történő beavatkozást megtiltani, a sérelmet szenvedőt megvédeni.

A névjog szervesen kapcsolódik két személyiségi joghoz: az önazonossághoz és a magánszférához való joghoz. A névjog ezáltal önálló – nevesített alapvető jogként – része az általános személyiségi jognak (ABH 2001, 527, 545.).

A névjog első tartománya tehát az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magva, amely az egyes ember érinthetetlen lényegét, a saját névhez és annak viseléséhez való jog biztosítása útján van hivatva kifejezésre juttatni (ABH 2001, 527, 548.).

Az AB e döntésével korábbi gyakorlatához képest tovább lépett: az indítványok elkerülhetetlenné tették a névjog alkotóelemeire történő bontását és azok egyenkénti alkotmányossági vizsgálatát. A névjog első tartományában lévő jogok korlátozhatatlanok.

Arra figyelemmel, hogy az indítványozó felmenőitől örökölt anyakönyvezett neve szigorú alapjogi védelem alatt áll, a védelem az állammal szemben is megilleti. A betűjelzés sorrendiségére vonatkozó szabály alkotmányellenes, hiszen ennek szabályozására az államtitkárnak nem volt felhatalmazása. A szabály következtében azon nevek is megváltoztak, amelyeknél a megkülönböztető betűjel a felmenőket illetően korábban a családi név után (és nem előtte) került anyakönyvezésre. Így a kérelmezők számára teljesen idegen, nem is a családjukat és őket magukat azonosító név jött létre. A vizsgált esetben gyakorlatilag az indítványozótól saját nevét – beleegyezése nélkül – elvették. A saját névhez és annak viseléséhez márpedig minden embernek joga van: ez a születéssel keletkező elidegeníthetetlen emberi jog, amely az állam által elvonhatóan és korlátozhatatlan.

A fentiek alapján a névváltoztatásról szóló MT rendelet támadott rendelkezése, az említett BM rendelet támadott rendelkezései, valamint az anyakönyvekről szóló MT-TH rendelkezés rendelkezése, mely alapján a megkülönböztető betűjel anyakönyvezésekor a családi nevet megelőzően nagybetűvel kell bejegyezni a megkülönböztető betűjelet és ponttal kell elkülöníteni a családi névtől, alkotmányellenes, ezért ezeket az AB – *pro futuro* hatállyal – megsemmisítette.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A névjog egyéb elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan, a szükségesség-arányosság tesztje alapján korlátozhatók [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 54. § (1) bekezdés].**

Az önrendelkezési jog részeként a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás joga, azaz a névjog további összetevő elemei alapjogi védelmet kaphatnak. A névjog második tartományába tartozó részjogok, tehát a névválasztás, a névváltoztatás és a névmódosítás joga a szükségesség és arányosság tesztje alapulvételével korlátozhatók.

A névválasztás joga az egyén – a saját vagy leszármazója – identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség kinyilvánításának egyik módja. Mivel a gyermeket a születése pillanatától megilleti a saját nevéhez való jog, a gyermek nevelésének joga pedig a szülőket illeti meg, a szülők névválasztásához való joga elsődleges és alapvető jognak minősül, mely csak a szükségesség és arányosság alkotmányos korlátozásának vethető alá. Az önrendelkezési jog részeként törvényi szintű szabályozást kíván.

Azt, hogy mi minősül névnek, a közfelfogás, a nyelvtudomány és a társadalmi-történeti hagyományok alapján az állam jogosult meghatározni. A névválasztás tekintetében az állam nagyobb önállóságot élvez, felállíthat korlátokat, mivel a névválasztás tradíció kötött, illetve mások személyiségi jogainak védelme is igazolhatja az állam beavatkozását (pl. nem lehet olyan nevet választani, amely alkalmas arra, hogy a személy önazonosságát hamis színben tüntesse fel). Az állami jelenlét e területen abban nyilvánulhat meg, hogy a védelem biztosítása érdekében közhitelűen regisztrálja a névjoggal összefüggő tényeket.

A névváltoztatás, névmódosítás joga az identitás tudati felfogásának bekövetkezte után nyilvánvalóvá váló, a névhordozó és a névadó közötti elképzelésbeli eltérések kiküszöbölésének eszköze, a személyiség kiteljesítésének egyik módja.

A névváltoztatás és névmódosítás joga tekintetében az állam nagyobb mozgásterrel rendelkezik, a közérdekűség szempontjait érvényesítheti a szükségesség és arányosság mércéjének megvonásakor, az állami nyilvántartások egységessége és áttekinthetősége érdekében. Ettől azonban a névválasztási jog még nem veszíti el alapjogi karakterét. Alapvető jogként alapozhatják meg a névváltoztatást például

olyan családi nevek, amelyek taszítóan vagy nevelésesen csengenek, vagy amelyek alkalmat adnak méltatlan szójátékokra. Ilyenkor az alapvető jogként történő elismerést az emberi méltósággal való nyilvánvalóan szoros és közvetlen kapcsolatot indokolja.

Míg az állami garanciák a nyilvántartott nevek tekintetében arra terjednek ki, hogy az állam nem avatkozhat be az egyén magánszférájába, a névjog ezen kívüli vetületeinél szélesebb az állami beavatkozás lehetősége. A közhitelű nyilvántartások egységességéhez és a jogbiztonsághoz fűződő közérdek megalapozhat olyan állami beavatkozást, amely például a családi és az utónevek eltérő kezelését eredményezi. A családi nevek felett a név viselője nem rendelkezik olyan szabadon, mint az utónevekkel. Korlátozásokat alapozhat meg az a jogalkotói cél is, hogy valaki a neve módosításával ne bújhasson ki kötelezettségeinek teljesítése alól (pl. adósok névjegyzékéből).

Az AB szerint tehát az állam a névválasztás, a névváltoztatás és névmódosítás tekintetében megállapíthat alkotmányos kereteket és korlátokat. Ugyanakkor a névválasztásban, névváltoztatásban megnyilvánuló személyhez fűződő jog kiteljesedéséhez is minden lehetséges módon meg kell teremtenie a feltételeket. Az állam egy tartalmában állandóan bővülő névjegyzékkel (Magyar utónévkönyv) eleget tesz eme kötelezettségnek.

A közérdeket kifejezésre juttató egységesség és jogbiztonság alapot ad az állam szabályozási jogára a névválasztás, névváltoztatás és névmódosítás terén. Azonban az állami beavatkozás sérti a név viselője identitását és rendelkezési szabadságát, ha a beavatkozás nem szükséges, vagy habár szükséges, de az elérni kívánt célhoz képest aránytalan jogsérelmet okoz.

Mivel a második tartományba tartozó jogok is alapvető jognak minősülnek, ezért a névvisseléssel és névváltoztatással kapcsolatos érdemi kérdések csak törvényi szinten szabályozhatók. Erre hivatkozva az AB kimondta, hogy az MT rendelet 1. §-a, a BM rendelet 4. és 5. §-aiban szabályozott engedélyezési jogkörök a jogforrási szint sérelme miatt alkotmányellenesek, ezért megsemmisítette azokat. Ettől eltérően, egyes eljárási-technikai kérdések szabályozása alkotmányosan történhet rendeleti szinten is.

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Az állam nem zárhatja ki kategorikusan a későbbi, névmódosítást célzó magánkezdeményezéseket [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

A névmódosításhoz való jog sérelme miatt az AB kimondta, hogy az Anyakönyvekről szóló tvr. tizennégy éven aluli kiskorú személy utónevének a szülők kérelmére történő módosítását egyszeri alkalomban korlátozó 28. § (1) bekezdésének „egyszer” szövegrésze alkotmányellenes, ezért a rendelkezést – *pro futuro* hatály-



lyal – megsemmisítette. Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt a szabályt, mely alapján az anyakönyvvezető pusztán egyszer módosíthatja az utónevek sorrendjét. Az AB kimondta, hogy e szabály a névváltoztatási jogot már oly mértékben korlátozza, hogy gyakorlatilag magát a rendelkezési jogot vonja el, és kellő alap nélküli beavatkozást jelent az állampolgárok magánszférájába. Az eltérést nem engedő (kogens) szabályozási mód maga jelent olyan aránytalan korlátozást, amely kellő alkotmányos indokkal nem támasztható alá. Az állam tehát kategorikusan nem zárhatja ki a későbbi, névmódosítást célzó magánkezdeményezéseket.

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a családjogi törvényben nem tette lehetővé, hogy a házasságkötést követően a férj is viselhesse felesége családi nevét [Alkotmány 66. § (1) bekezdés].**

Az AB megállapította, hogy a hazai szabályozás nem elégítette ki az 1982. évi 10. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a nőkkal szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló, 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény által Magyarországra rótt köteleességeket, különösen annak a házassággal összefüggésben a nőekkel szembeni megkülönböztetések felszámolását előíró klauzuláját, illetve az Egyezségokmány által előírt törvény előtti egyenlőség klauzuláját. A nemzetközi egyezmények ugyanis – szemben a magyar megoldással – nemcsak a nők, hanem a férfiak számára is lehetővé tették a házasságkötésük alkalmával a névváltoztatáshoz való jogot. A belga, a francia, a görög, a német és a svájci jog megoldásai már a nemzetközi kötelezettséget követve lehetővé teszik a férj névváltoztatását. A Csjt. azonban csupán a nő számára nyitotta meg a házasságkötéskor a név megváltoztatásának jogát. Akotmányellenességet idézett tehát elő ez a szabály, az AB ezért felhívta a jogalkotót, tegye lehetővé, hogy a férjek a házasságkötésük után feleségük családi nevét felvehessék.

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A törvényerejű rendeleti szintű szabályozás a törvénnyel azonos szintű szabályozásnak minősül [Alkotmány 8. § (2) bekezdés].**

Az AB a névviseelés és névváltoztatás tárgyában jogorvoslat hiányát kifogásoló indítványt, az Anyakönyvekről szóló tvr. egyéb rendelkezéseit, a Családi jogi tv. egyéb rendelkezéseit, a Névváltoztatásról szóló MT rendelkezés és a végrehajtásáról szóló BM rendelet egyéb rendelkezéseit támadó indítványokat elutasította.

A törvényerejű rendeleti szintű szabályozást – formai alapon – kifogásoló indítványi érvelést azért utasította el az AB, mert állandó gyakorlata szerint a törvényerejű rendeletet a törvénnyel azonos szintű szabályozásként ismerte el. Arra az indítványozói észrevételre, mely szerint a Ladó-féle Magyar utónévkönyv nem is jogszabály, mégis tartalmazza az anyakönyvezhető neveket (illetve a benne fel nem található utónevek nem anyakönyvezhetőek), az AB kifejtette, hogy a névválasztás a szükségesség-arányosság tesztje alapján korlátozható, az állam részéről pedig nem minősíthető alapjogot sértő korlátozásnak, ha magát a korlátozást – alkotmányos elvárásokat nem sértő módon – tárgyasult formában, külön könyv figyelembevételének elrendelésével valósítja meg. Így ezt az indítványt is elutasította.

A választott utónevek számát az Anyakönyvekről szóló tvr. kettőben korlátozza. A korlátozást az AB szerint a közérdek igazolja, így az Anyakönyvekről szóló tvr. ezen szabályát támadó indítványt az AB elutasította.

Az anyakönyvezési eljárással kapcsolatban az egyik indítványozó kifogásolta a jogorvoslat hiányát. Az AB azonban ezt az indítványt is elutasította, mivel a jogszabályi környezetet megvizsgálva szakértői állásfoglalás kérése, fellebbezés, illetve közigazgatási bírósági út is rendelkezésre áll, így valójában van lehetőség jogorvoslat igénybevételére.

A Csjt. azon szabályozása, mely előírja, hogy új házasságkötés esetén a feleség volt férje nevét a házasságra utaló toldással nem viselheti, és e jog az új házasság megszűnése után sem éled fel, az AB szerint nem alkotmányellenes, így az ezen szabályt támadó indítványt elutasította. Az AB szerint a szabályozás a közérdeket jeleníti meg, mivel amennyiben a korábbi férjezett névviselést megengedné a szabály, akkor a személy neve, amely individualitása és identitása kifejezésére alkalmas, nem a valóságnak megfelelően tüntetné fel családjogi státuszát. Az emberi méltósághoz való jog sérelme nem valósul tehát meg.

A Györgyike név anyakönyvezését megtagadó határozatot kifogásoló indítványt az AB visszautasította, mivel időközben a Magyar utónévkönyv felvette e nevet a névjegyzékbe.

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A SAJÁT NÉVHEZ VALÓ JOG MINT KORLÁTOZHATATLAN, ÖNÁLLÓ ALAPJOG**

A határozat jogdogmatikai újítása az, hogy önálló alapjogként ismeri el a névjogot, és tartományokra bontva nevesíti egyes elemeit. Azonban a testület ennek megítélésében nem volt egységes. A határozathoz fűzött egyik különvélemény<sup>14</sup> szerint

<sup>14</sup> Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményének 1. pontja, melyhez csatlakozott Bagi István alkotmánybíró és Németh János, az AB akkori elnöke is. ABH 2001, 565–566.

nem állapítható meg a névjog átfogó alkotmányjogi kategóriájának léte, amelynek olyan részjogosítványai lennének, mint a névválasztás, névváltoztatás. A névvel összefüggő egyes alkotmányjogi kérdések alapja nem azonos, így például a szülőknek a gyermeküknek adandó név megválasztásához való jogának alapja nem az emberi méltóság, hanem a szülőknek a gyermekük neveléséhez való joga. Az ember nevének azonban az emberi méltósághoz való jog az alapja.

A testületen belül megjelenő másik vélemény szintén tagadja a névjog alapvető jogi karakterét. A különvélemény<sup>15</sup> szerint nem indokolt, hogy az általános személyiségi jogból az AB alkotmányjogi értelemben vett, elvont névjogot vezessen le, illetve abból egyéb elemeket olvasszon ki. Az anyakönyvekről szóló szabályozásból és a Csjt. szabályaiból és a régi Ptk.-ból kiindulva megállapítja, a névjog a különös személyiségi jogok egyike, személyek egymás közötti, és nem az államhoz való viszonyát rendezi.

Ezzel szemben álláspontom szerint az indítványokban is megfogalmazott esetekben nem magánjogi jogalanyok egymás közti jogvitájában, horizontális jogviszonyban, hanem az egyén és az állam viszonyában, azaz vertikális jogviszonyban merült fel a névhez való jog sérelme. Így a névhez való jog tisztán magánjogi dimenziója nem elég: adott esetben az önrendelkezési jog és az emberi méltósághoz való jog sérelme következhet be állami aktus révén is. Ezek védelmére szolgál a névjog alapjoként tételezése.

A névjog két tartományának az elhatárolása azonban a gyakorlatban nem egyszerű. A névjog az önazonossághoz való jogból kikristályosodó különös személyiségi jog. Ugyanakkor a saját névhez és annak viseléséhez való jog csak akkor élvezi az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusának védelmét, amennyiben az ember egyedi személy voltának kifejezésére, beazonosítására szolgál.<sup>16</sup> Egyet lehet érteni a névjog határozat azon megállapításával, miszerint „minden embernek kell, hogy legyen saját neve és ez a név nem helyettesíthető sem számmal, sem kóddal, sem egyéb szimbólummal” (ABH 2001, 527, 542.). Ezek a magatartások ugyanis a tárgyként kezelés tilalmába ütköznek, és ezzel megvalósítják az emberi méltóság sérelmét. Ahogy arra a határozat is utalt, a családi név funkciója nem merül ki az egyén individualitásának kifejezésében, a családi név a családfe nyomon követésére, a családi viszonyok bemutatására és a családi státusz kifejezésére is szolgál.<sup>17</sup>

## 5.2. A NÉVVÁLTOZTATÁSHOZ VALÓ JOG MÖGÖTTI ALAPVETŐ JOG

A névváltoztatás jogát a többségi határozat az emberi méltósághoz való jogból, az önrendelkezési jogból eredezteti. Az egyik különvélemény azonban felhívja a figyelmet, hogy a névváltoztatás az EJEB gyakorlata alapján nem az emberi méltóság

<sup>15</sup> Tersztyánszky Éva alkotmánybíró különvéleménye, 1. pont. ABH 2001, 568–570.

<sup>16</sup> ZAKARIÁS (12. lj.) 231–234.

<sup>17</sup> ZAKARIÁS (12. lj.) 185–186.

tósághoz való joggal, hanem az Egyezmény magán- és családi élet védelmét előíró 8. cikkével függ össze.<sup>18</sup>

Az EJEK-nek azonban egyrészt nem állt volna módjában az emberi méltósághoz való jog védelmi körébe vonnia a névváltoztatás jogát, mivel az Egyezménynek – „bár meghatározott, méltóságot sértő magatartásokkal szembeni védelmét [...] biztosítja”<sup>19</sup> – nincs külön cikke az emberi méltóságra vonatkozóan, így e szelvényjogot csak olyan alapjogból származtathatta, amely az Egyezményben nevesítve is szerepel. Másrészt a szakirodalom a névhez való jogot nem a magánszférához való jog, hanem az emberi méltósághoz való jog összetevőjeként<sup>20</sup> aposztrofálja, tehát az általános személyiségi jog (és ezzel az emberi méltósághoz való jog) védelmi körébe sorolta. Az általános személyiségi jog egyes tartalmi elemei: a magánszférához való jog, az önazonossághoz való jog, az önrendelkezési jog, a testi-lelki integritáshoz való jog és az általános cselekvési szabadság. A névjog ezeken belül – általános személyiségi jogból levezetve – az önazonossághoz való jog alapvető eleme.<sup>21</sup>

### 5.3. A NÉVMÓDOSÍTÁSHOZ VALÓ JOG

A többségi határozat az Anyakönyvekről szóló tvr.-nek az utónév anyakönyvvezető általi módosítását szabályozó rendelkezéséből az „egyszer” szövegrészt megsemmisítette. A testületen belül azonban megfogalmazódott olyan vélemény<sup>22</sup> is, mely szerint az egész rendelkezést meg kellett volna semmisíteni, hiszen a névhez való emberi jog önazonosságot kifejező természetével ellentétben áll az, hogy az állam különböző szervei adják és módosítják a személyek nevét. Az állam szerveinek ugyanis csak arra van jogosultságuk, hogy nyilvántartásba vegyék a választott nevet, ennek során pedig ellenőrzik a jogszabályi feltételek megtartását.

Az anyakönyvvezető eljárása regisztratív aktus, és mivel a támadott rendelkezésben szabályozott eljárás kérelemre (és nem hivatalból) indul, tulajdonképpen nem anyakönyvvezetői módosításról van szó, hanem a kérelmező (vagy kiskorú gyermeke) szándéknyilatkozata alapján induló eljárásról, amelyben a választott (módosított) nevet az anyakönyvvezető az anyakönyvben rögzíti. Így véleményünk szerint nem merül fel az önrendelkezési jog – és ezáltal az emberi méltósághoz való jog – sérelme.

<sup>18</sup> Harmathy Attila különvéleménye, melyhez csatlakoztak Bagi István és Németh János alkotmánybírók is. ABH 2001, 566.

<sup>19</sup> ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltósághoz való jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Inter-netes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/2OpECYi> (2018). Az EJEK érintett cikkei: 3. cikk – kínzás tilalma; 4. cikk – rabszolgaság és kényszermunka tilalma; Tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk – a halálbüntetés eltörlése.

<sup>20</sup> TILK Péter: „Az emberi méltósághoz való jog »új« összetevője: a névjog” *Magyar Közigazgatás* 2001/11. 656–657.

<sup>21</sup> ZAKARIÁS (12. lj.) 184., 255.

<sup>22</sup> Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményének 2. pontja, melyhez csatlakozott Bagi István alkotmánybíró és Németh János, az AB akkori elnöke is.

#### 5.4. A HÁZASSÁGKÖTÉSKORI NÉVVÁLTOZTATÁS JOGÁNAK DISZKRIMINATÍV SZABÁLYOZÁSÁBÓL EREDŐ ALKOTMÁNYOS MULASZTÁS

A testület a Csjt.-vel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget állapított meg, mivel házasságkötéskor a nő számára megnyílik a névváltoztatás joga, a férfi számára azonban nem. Az Alkotmánybíróságon belül megjelent az a nézet<sup>23</sup> is, hogy nem áll fenn alkotmányellenes mulasztás. A nő neve változtatásának joga és lehetősége ugyanis történelmi hagyományokra és a női nem sajátosságaira tekintettel pozitív diszkriminációt jelent a hazai szabályozásban. A férj névváltoztatása – hangzik a különvéleményben – nem alapjog, a megkülönböztetés nem önkényes. A támadott jogszabály nem alkotmányellenes, az indítványt el kellett volna utasítani.

E nézet azonban nem vet számot a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségekkel, a nők és férfiak egyenjogúságát előíró nemzetközi szerződésekkel, valamint az EJEB vonatkozó gyakorlatával, melyekből következik az, hogy a férfiak számára is meg kell nyitni a névváltoztatás jogát, ellenkező esetben a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérül.

A testületen belüli másik, ugyanezre a tárgykörre vonatkozó különvélemény<sup>24</sup> szerint sem szükséges, hogy a törvényhozó a Csjt.-ben tegye lehetővé, hogy a házasságkötést követően a férj is viselhesse a feleség családi nevét. Sem az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezése, sem a nemzetközi egyezmények nem értelmezhetőek úgy, hogy a férfiakra és a nőkre nézve a szabályozásnak mindenben azonosnak kell lennie. Az Egyezmény általános diszkrimináció tilalmat fogalmaz meg, a rendelkezések a névváltoztatáshoz való jogról nem szólnak. A különvélemény szerint alkotmányellenes csak az a szabályozás lenne, amely kifejezetten kizárja, hogy a férj a felesége családnevét felvehesse. A névváltoztatásra vonatkozó általános szabályok azonban lehetővé teszik házasságban élő férfiak számára is a névváltoztatást, és nem zárják ki azt, hogy felvegye a feleség családi nevét. Így, ha nem is a Csjt., de más, általános szabályok alapján erre a férjnek lehetősége van. Erre tekintettel nem áll fenn mulasztás.

A különvéleményben megfogalmazottakkal szemben azonban be kell látni, hogy a feleség és a férj házasságkötéskori névváltoztatásában az egyenjogúság csak akkor áll fenn, ha a szabályozás ugyanazon körülmények, ugyanazon feltételek, ugyanazon időbeliség és eljárási rend szerint illeti meg őket. A Csjt.-n kívüli általános névváltoztatási eljárás más feltételeket ír elő, így az Országgyűlésnek a névváltoztatáshoz való alapjog diszkriminációmentes érvényesítését biztosító jogalkotási kötelezettsége fennállt.

A jogalkotó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet 2004. január 1-jétől kezdődő hatállyal orvosolta: a Csjt. módosításáról szóló 2002. évi XLIV. tör-

<sup>23</sup> Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményének 4. pontja, melyhez csatlakozott Bagi István alkotmánybíró.

<sup>24</sup> Tersztyánszkyknyé Vasady Éva alkotmánybíró különvéleménye, 2. pont.

vényben a Csjt. 25. § (2) és (3) bekezdésében megnyitotta a lehetőséget a férj számára is, hogy a házasságkötés után a felesége családi nevét viselje, vagy a házasságkötést követően házassági névként a két családnevet összekapcsolja.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A névjog önálló alapjogi tételezését követően az AB több aspektusból is vizsgálta a névjog érvényesülését.

A 1231/E/2007. AB határozat a kettős állampolgárok névváltoztatási jogát vizsgálta.<sup>25</sup> Az indítványozó kanadai-magyar kettős állampolgárként a kanadai jog alapján felvette a „von” előnevet. E névváltoztatást a magyar jogszabályok alapján kötőjellel anyakönyvezték, kéttagú családi névként. Az AB megállapította, hogy nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, mivel kettős állampolgár esetén, ha az egyik állampolgárság a magyar, a magyar szabályok irányadóak a névváltoztatás esetén. Az Alkotmányból pedig nem vezethető le, hogy a méltányossági jogkör gyakorlása keretében különös méltánylást érdemlő eset lenne a nemesi előnév felvételének lehetősége, mivel az egyenlő méltóságú személyként kezelés elvével összeegyeztethetetlen a nemesi címek adományozása és viselése.<sup>26</sup>

A 988/B/2009. AB határozat kifejezetten a nemesi címek viselésének kérdésével foglalkozott és megállapította, hogy nem sérti az emberi méltósághoz való jogból levezetett, a saját név viseléséhez fűződő alkotmányos alapjog tartalmát a nemesi címre utaló előnév bejegyzésének a tilalma.<sup>27</sup> A testület ezúttal is különbséget tett a saját név viseléséhez való jog korlátozható és korlátozhatatlan aspektusa között. E határozatában azonban elutasította az emberi méltósághoz való jog sérelmét a következő indokolással: „az államnak – ha a saját név viselésének alkotmányos alapjogát biztosította – akkor azon belül már lehetősége van annak eldöntésére, hogy mit tekint az egyes személyek nevének, továbbá, hogy a név megválasztásának, viselésének, megváltoztatásának szabályait miként határozza meg”.<sup>28</sup>

Az Alaptörvény hatályba lépését követően a 27/2015. (VII. 21.) AB határozat fenntartotta a névjogra vonatkozó korábbi gyakorlatát.<sup>29</sup> Az ügyben megállapította, hogy a kéttagú születési családi nevek kötőjellel való anyakönyvezésének szabálya<sup>30</sup>

<sup>25</sup> 1231/E/2007. AB határozat, ABH 2009, 2249. A határozatot 2009-ben hozták, utólagos normakontroll, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárásban.

<sup>26</sup> 1231/E/2007. AB határozat, ABH 2009, 2249.

<sup>27</sup> 988/B/2009. ABH 2011, 2037. A határozatot az AB utólagos normakontroll hatáskörben eljárva hozta.

<sup>28</sup> 988/B/2009. AB határozat, ABH 2011, 2037, 2041.

<sup>29</sup> 27/2015. (VII. 21.) AB határozat. A testület a határozatot bírói kezdeményezés alapján induló eljárásban hozta. A vizsgálat tárgya az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 44. § (2) bekezdés második mondatának, és az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. 27/A. § (2) bekezdés második mondatának Alaptörvénybe ütközése volt.

<sup>30</sup> Az egyes törvényeknek az elektronikus anyakönyv kialakításával összefüggésben szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXVI. törvény 2014. január 1-jével hatályba léptette a jelenleg hatályos,

az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog) sérelme miatt alaptörvény-ellenes volt. A határozat abból indult ki, hogy a kéttagú családi nevek kötőjellel történő anyakönyvezése abban az esetben, ha azt az adott családban a felmenők kötőjel nélkül használták, ugyanúgy megvalósítja a névjog sérelmét, mint a korábbi határozatban már alkotmányellenesnek minősített megkülönböztető betűjelzés családi név előtti anyakönyvezése akkor, ha azt a családban a felmenők bizonyíthatóan nem a családi név előtt használták. Mivel az indítványozó névváltoztatási kérelme arra irányult, hogy az érintett személy a felmenői által viselt családi nevet „visszakaphassa”, a testület a konkrét ügyben kimondta, hogy az alaptörvény-ellenes rendelkezés nem alkalmazható.<sup>31</sup>

Lényeges különbség a névjog határozat és ez utóbbi határozat között, hogy az utóbbi összemosta a névjog két tartományát azzal, hogy a névviselés és névváltoztatás sérelmét vizsgálta, mégis az Alaptörvény II. cikkének sérelmét állapította meg.<sup>32</sup>

A többségi határozat azt sem vette figyelembe, hogy az Alaptörvény szövege az Alkotmányhoz képest lényegesen megváltozott. A párhuzamos indokolások<sup>33</sup> felhívták a figyelmet, hogy a támadott szabályok alaptörvény-ellenességét nem az Alaptörvény II. cikkével, hanem a VI. cikk (1) bekezdésével (magánszféra) összefüggésben kellett volna megállapítani. Azonban „az Alaptörvény II. cikk és VI. cikk (1) bekezdésének az egymásra vetített értelmezéséből kellett volna kibontani a névjogot mint önálló alapjogot, amelynek része a saját névhez való jog, ez azonban csak abban az esetben tartozik az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan aspektusához, ha az ember egyedi személy voltának kifejezésére szolgál (névjog első tartománya)”.<sup>34</sup>

A konkrét esetben az indítványozónak nem a névviseléshez és a névváltoztatáshoz való joga sérült (névjog második tartománya), hanem a saját névhez való joga, már akkor, amikor kötőjellel anyakönyvezték a családi nevét, a korlátozás azonban a szabályozás változatlansága miatt fennmaradt és a névváltoztatási kérelem elutasításával ismét sérült.<sup>35</sup>

az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvényt, és egyúttal hatályon kívül helyezte a konkrét ügy elbírálásakor még alkalmazandó, az anyakönyvekről, az házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr.-t.

<sup>31</sup> 27/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [43]–[44].

<sup>32</sup> ZAKARIÁS (12. lj.) 235–236.

<sup>33</sup> Czine Ágnes párhuzamos indokolásában – a magánszférajogok és az emberi méltósághoz való jog szoros összefüggésének elismerése mellett – az európai emberi jogi dokumentumok és az azon alapuló emberi jogi bíraskodás eredményeinek hasznosítására hivatkozott (Indokolás [57]–[62]). Pokol Béla a névjognak a levezetését az emberi méltósághoz való jogból az emberi méltósághoz való jog túlfeszítésének ítélte, mivel az emberi méltósághoz való jog értelmezésében pusztán a megaláztatás tilalmát jelenti. Ezért a családi név viselése véleménye szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében garantált magán- és családi élethez való jog védelmében részesül (Indokolás [64]).

<sup>34</sup> ZAKARIÁS (12. lj.) 235–236.

<sup>35</sup> Zakariás hozzáfűzi, hogy a konkrét esetben „nem az indítványozó egyedi személy voltának kétségbe vonása merült fel, hanem a családhoz tartozás kifejezése, amely nem tartozik az emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan dimenziójához”. ZAKARIÁS (12. lj.) 235–236.



A 6/2018. (VI. 27.) AB határozatban<sup>36</sup> az AB megállapította, hogy a névváltoztatásra vonatkozó szabályozásra továbbra is alapjogi kérdésként tekint. Ennek speciális esete a nemváltoztatással összefüggő névváltoztatás, amelynek alapja az „EMBER” önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetetlensége. Megállapította, hogy a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, minthogy az a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. A nemváltoztatásnak ugyanis járulékos velejárója a névváltoztatás, hiszen mindenki jogosult arra, hogy neve a neméhez igazodjon, sőt egyúttal kötelezettsége is, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásokba (Indokolás [47]).

Az AB a fentiek alapján hivatalból eljárva megállapította, hogy mulasztásos alaptörvény-ellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását. A nemváltoztatásnak járulékos velejárója a névváltoztatás, az állam pedig köteles olyan szabályozást kialakítani, amely diszkriminációmentesen biztosítja a nyilvántartásokban történő átvezetést. A nemváltozással együttjáró névváltoztatási eljárás lehetősége csupán a magyar állampolgárok számára volt adott, a jogalkotó tehát diszkriminatív és az emberi méltósághoz való jogot sértő módon tett különbséget a magyar állampolgárok és a nem magyar állampolgárok között.

A 3296/2019. (XI. 18.) AB határozatban<sup>37</sup> az AB rámutatott, hogy az elhunyt személyek születési neve elektronikus anyakönyvbe való bejegyzésének alkotmányos alapját is végső soron az emberi méltósághoz való jog képezi. Az emberi méltósághoz való jog az embert életében illeti meg. A halállal mégsem szűnik meg teljesen a méltóság, mivel az részben továbbra is érvényesül a kegyeleti jog által. Az embert, akit személy voltánál fogva megillet a méltóság, a halála után sem lehet

<sup>36</sup> Az AB egy a hazájában, Iránban transzszexualitása miatt üldöztetésnek kitett menekült státuszú indítványozó alkotmányjogi panasa alapján járt el. Az indítványozó a neme megváltoztatása iránti kérelmet nyújtott be a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz, mert bár iráni iratai szerint nő, de ezen megjelölés nem felelt meg valós nemi identitásának. A Hivatal a kérelmet elutasította, mivel a nem megváltoztatását az anyakönyvvezetőnek kell átvezetnie a születési anyakönyvön, erre azonban – magyarországi születési anyakönyv híján – nem volt lehetőség. A döntéssel szemben az iráni állampolgár felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a bíróság elutasított, mert nem volt olyan jogszabály, amely meghatározná az érdemi döntés meghozatalára jogosult hatóságot. Az indítványozó ezután fordult az Alkotmánybírósághoz. Az EJEK döntése az ügyben: a Rana v. Hungary, no. 40888/17, Judgment of 16 July 2020.

<sup>37</sup> A konkrét ügyben az indítványozó elhunyt édesapja anyakönyvi adatairól kért tájékoztatást, melyet követően az anyakönyvvezető anyakönyvi hatósági bizonyítványt állított ki egy egytagú családi név, illetve egy ragadványnév feltüntetésével. Az indítványozó fellebbezett, mivel a ragadványnevet nem jegyezték be a családi név második tagjaként. A kérelmet a másodfokú hatóság, mint nem jogosulttól származót, elutasította. A bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította, mert az indítványozó a néhai édesapja vonatkozásában képviselői jogot nem gyakorolhat. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a hatóság megváltoztatta a már több évtizede halott édesapja családi nevét azzal, hogy a kettős családi név második elemét ragadványnévvé minősítette és törölte azt. A közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróság a határozatot nem tartotta jogsértőnek, ezzel azonban megsértette az édesapának az emberi méltósághoz való jogából levezethető saját névhez való jogát. Az AB megsemmisítette a kifogásolt bírói döntést.

tárgyként kezelni. Ezért megállapította, hogy a jogai védelmére már nem képes elhunyt személyt halála után is megilleti individualitásának, egyedi helyettesíthetetlen voltának kifejezésére és másoktól való megkülönböztetésére szolgáló saját nevének tisztelete (Indokolás [48]). Az elhunyt leszármazóját, jogutódát illeti meg a saját név iránti tisztelet érvényesítésének joga. Az AB megállapította, hogy a támadott végzés szerinti jogértelmezés nem állt összhangban az emberi méltósághoz való jogból fakadó követelményekkel, mivel ezen alapjog védelmi körét alap-törvény-ellenesen nem terjesztette ki az elhunyt személy saját névhez való jogára, amely jog – a leszármazó által érvényesíthetően – fennmarad a halál után is. E határozat a névjog határozat kategóriáit és dogmatikai rendszerét alapul véve tovább lépett abban, hogy az elhunyt személy saját névhez való jogának alkotmányos védelmét is megalapozta.

## 7. IRODALOM

TILK Péter: „Az emberi méltósághoz való jog »új« összetevője: a névjog” *Magyar Közigazgatás* 2001/11. 656–657.

ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019).

ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltósághoz való jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/2OpECYi> (2018).

**22/2003. (IV. 28.) AB HATÁROZAT  
– EUTANÁZIA I.**

**A gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg emberi méltóságából levezetett önrendelkezési jogának része.**

Az eutanázia I. határozat a gyógyíthatatlan beteg arra vonatkozó döntését, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg önrendelkezési jogának részeként határozta meg. Ez a jog azonban az élethez való jog védelme és az állam erre vonatkoztatott objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében korlátozható. Az AB az önrendelkezési jog védelmi körébe sorolta az önkéntes passzív eutanáziát, annak alkotmányossága mellett foglalt állást azzal, hogy az ellátás visszautasításához kapcsolódó törvényi garanciák nem jelentik az önrendelkezési jog aránytalan korlátozását. Az életvégi döntések további formáit (és az orvos által asszisztált öngyilkosságot) a testület alkotmányosan nem látta igazolhatónak, azonban azok viszonyát az önrendelkezési joghoz nem tisztázta megfelelően.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az első eutanázia határozat az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet életfenntartó vagy életmentő ellátás visszautasítására vonatkozó szabályozásának alkotmányosságát vizsgálta. Ehhez kapcsolódóan az eutanázia fogalmi körébe sorolható egyéb cselekmények tilalmának, illetve büntethetőségének alkotmányosságáról is állást foglalt.

Bár az „eutanázia” kifejezést az Eütv. és alapvetően a határozat sem használja, látni fogjuk, hogy a törvény AB által értékelt szabályai és a határozat megállapítá-

\* Egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; ügyvéd.

\*\* PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; bírósági titkár, Pesti Központi Kerületi Bíróság.

sai az eutanázia alább meghatározott fogalmának körébe tartoznak. Nem véletlenül tartózkodik azonban az AB a fogalom használatától: a szakirodalomban az eutanázia fogalmának számos meghatározása létezik.<sup>1</sup> Értelmezésünkben az eutanázia fogalom körébe esik az orvos minden szándékos cselekménye, amellyel foglalkozása körében a beteg életét, annak kifejezett vagy vélelmezett beleegyezésével, kioltja vagy megrövidíti.<sup>2</sup> Ez a meghatározás figyelembe veszi az európai jogirodalom eredményeit, illetve az orvosi hivatásrend etikai definícióit is.<sup>3</sup>

A magyar jogban a gyógyíthatatlan beteg életének kívánságára történő (akár orvos általi) megrövidítése az emberölés büntetőjogi tényállásában nyert értékelést az 1878. évi V. törvény, a Csemegi-kódex óta. Az emberölést arra való tekintet nélkül büntetni rendelte a törvény, hogy azt a gyógyíthatatlan beteg kívánságára az orvos követte-e el. Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény az orvos számára az általa gyógyíthatatlannak vélt beteg esetében is a leggondosabb gyógykezelést írta elő,<sup>4</sup> nem biztosította a gyógyíthatatlan beteg számára az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasítását.

Az 1997-ben kihirdetett Eütv. a betegjogok erősítésére törekedve már rögzítette, hogy a beteg önrendelkezési jogával élve jogosult eldönteni, kíván-e ellátást igénybe venni, mely beavatkozás elvégzésébe egyezik bele és melyet utasít el. A hatályos Eütv. részletesen szabályozza a beteg önrendelkezéshez való jogát (15. §), valamint az ellátás visszautasításának jogát (20. §). Az Eütv. 20. §-ában felállított szabályrendszer véleményünk szerint legalizálja a passzív eutanázia fogalma alá eső cselekményeket Magyarországon – anélkül, hogy tartalmazná az „eutanázia” szót. A jogalkotói szemérmesség ellenére azonban egyértelműen levezethető a beteg joga arra, hogy – a kivételek szűk körétől eltekintve – visszautasítsa az orvosi ellátást, még akkor is, ha ez a halálához vezet. A 20. § (2) bekezdése azt a garanciális szabályt rögzíti, amelynek értelmében az olyan ellátások visszautasítása, amelynek következtében súlyos vagy maradandó károsodás következne be, csak közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve, ha a beteg teljesen elvesztette íráskészségét, két tanú jelenlétében történhet. A „passzív eutanáziához” való jogot a 20. § (3) bekezdése rögzíti egyértelműen, amikor megenge-

<sup>1</sup> ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog – Összehasonlító elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 245.

<sup>2</sup> FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban* (Budapest: ELTE Eötvös 2009) 43.

<sup>3</sup> A kijelölt fogalomkörbe tartozó cselekményeknek számos típusát különböztethetjük meg. Tóth Gábor Attila rendszerezése szerint létezik (1a) önkéntes eutanázia, mely a beteg kérésére történik (1b) és nem önkéntes eutanázia, mely nélkülözi a beteg beleegyezését; (2a) passzív eutanázia, amely akkor következik be, ha az orvos kezelés hiányában, vagy annak beszüntetésével engedi a halál természetes bekövetkeztét és (2b) aktív eutanázia, amely esetben az orvos olyan magatartása okozza a beteg halálát, amely egészséges ember esetén is halálhoz vezetne; illetve (3a) direkt eutanázia, ahol a beteg halálára kiterjed az orvos szándéka és (3b) indirekt eutanázia, amely esetben az orvos tevékenységének előre látott, de nem szándékolt következménye a beteg halála. TÓTH Gábor Attila: „Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 347–348.

<sup>4</sup> Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 43. § (2) bekezdés második mondata.

di, hogy a beteg lemondjon az életfenntartó vagy életmentő kezelésekről is, hogy ily módon a betegség természetes lefolyása lehetővé váljék. Erre csak a rövid időn belül – megfelelő egészségügyi ellátás mellett is – halálhoz vezető és gyógyíthatatlan betegségek esetében van mód.

A törvényalkotó szándéka tehát minden kétséget kizáróan arra irányult, hogy megfelelő jogi háttérrel adjon a terminális állapotú betegek önkéntes választásának a természetes, emberhez méltó halálra. Cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes személy nem utasíthatja vissza érvényesen azokat az ellátásokat, amelyek elmaradása súlyos vagy maradandó károsodáshoz vezetne. Azonban az olyan beavatkozások esetében, amelyek nélkül a 20. § (3) bekezdésében szabályozott következmények merülhetnek fel, az egészségügyi szolgáltatónak keresetet kell indítania a beleegyezés bíróság általi pótlása iránt. A törvény 22. § (3) bekezdése rendelkezett továbbá arról, hogy a cselekvőképes személy – számolva azzal a lehetőséggel, hogy később döntésképtelenné válik – szigorú alakiságok mellett ún. élő végrendelet<sup>5</sup> keretében előre dönthet az életének megmentésére vagy fenntartására irányuló kezelés visszautasításáról.

A közvélemény érdeklődését elsősorban egy jelentős médiavisszhangot kapott tragikus eset irányította az eutanázia problémakörére: Binder Györgyi büntetőügye<sup>6</sup> megrázta az országot és végső soron az AB első eutanázia határozatának meghozatalához vezetett.

A vádlottnak Andrea nevű, súlyos beteg gyermeke többször beszélt arról, hogy inkább szeretne meghalni. A tizenegy esztendő kislány gyógyíthatatlan, nagy fájdalommal járó kollagénbetegségben (LED) szenvedett. A későbbi sértett és édesanyja is felőrldött a súlyos szenvedéssel, gyakori kórházi kezelésekkal járó korban. 1993 szeptemberében éppen otthon tartózkodtak, amikor a kislány azért könyörgött, hogy a vádlott vessen véget szenvedéseinek, taszítsa ki a tizedik emeletről, majd amikor az anya ezt a kérést elutasította, akkor említést tett egy filmről, amiben az egyik szereplő egy fürdővízbe ejtett hajszárítótól kapott halálos áramütést. Az édesanya erre levetkőztette gyermekét, a kádba helyezte, és a bekapcsolt hajszárítót a vízbe engedte. A várt hatás azonban elmaradt, a hajszárító automatikusan kikapcsolt. A vádlott ezután a gyermek arcára egy kendőt szorított, majd a fejét a víz alá nyomta. A kislány néhány perc múlva megfulladt. Az ügyben emberölés büntetett miatt indult eljárás.<sup>7</sup> A Fővárosi Bíróság két év, végrehajtásában öt évre felfüggesztett börtönbüntetést szabott ki, és ítéletében kifejtette, hogy a vádlott „aktív eutanáziát” gyakorolt. „Az a ritka, paradox helyzet állt elő, hogy szeretetből ölt.” A büntetés kiszabásánál azt is figyelembe vették, hogy a vádlott csatolt

<sup>5</sup> Vissy Beatrix: „Méltatlan figyelem a méltó halál kérdésének – Szeljegyzetek az Alkotmánybíróság második eutanáziahatározatához” *Állam- és Jogtudomány* 2016/4. 56. Kiemelendő továbbá, hogy a magyar szakirodalom kimunkált egy másik megnevezést is az élő végrendeletre: előzetes jognyilatkozat. Lásd pl. Dósa Ágnes: *Összehasonlító egészségügyi jog* (Budapest: CompLex 2012) 105.

<sup>6</sup> Az ügy leírását lásd *FILÓ* (2. lj.) 50–51.

<sup>7</sup> TóTH Mihály: „Pulpitus és katedra. Emléktörédek Pálinkás Györgyről” *Iustum Aequum Salutare* 2007/4. 251–258.

egy orvosi igazolást arról, hogy ugyanolyan, bár enyhébb lefolyású betegségben szenved, mint a kislánya.<sup>8</sup>

A Legfelsőbb Bíróság Pálinkás György vezette büntetőtanácsa azonban nem találta indokoltnak a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztését.<sup>9</sup> Álláspontunk szerint helyesen, a legfőbb bírói fórum úgy látta, hogy a hatályos jog nem ismeri a kívánságra való ölés privilegizált tényállását, egy tizenegy éves gyermek halálra irányuló kívánsága pedig nem tekinthető komolynak és teljesíthetőnek. A vádlott továbbá az I. fokú eljárásban hamis igazolást csatolt betegségéről. Az ítélet egyik legfontosabb megállapítása azonban pontosan az a distinkció, hogy a tett „nem minősíthető »aktív euthanasianak«, mert ezen fogalom alatt mindenekelőtt és kifejezetten orvos-beteg kapcsolat értendő. Más személy – kívülálló – ezt a feladatot nem láthatja el. Az adott büntető ügy kapcsán tehát eleve nem lehet szó euthanasiáról.”<sup>10</sup> Binder Györgyi később köztársasági elnöki kegyelemben részesült.

Bár a gyógyíthatatlan betegnek az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasításához való joggal explicit módon az első eutanázia határozatban foglalkozott először az AB, a testület gyakorlatában az önrendelkezési jog életvégi döntéseknél való érvényesülésének kérdése már korábban is felmerült. A 36/2000. (X. 27.) AB határozatban azt rögzítette az AB, hogy „az önrendelkezési jog, mint az emberi méltóságból fakadó cselekvési autonómia kifejeződése személyhez kötött”. Ebből arra következtetett az AB, hogy amikor az egyéni cselekvési autonómia körében a jog más személy fellépését intézményesíti, nem az önrendelkezési jogot „ruhazza át” másra. A „helyette történő joggyakorlás” az önrendelkezési jog egyidejű törvényi korlátozása mellett biztosít másnak döntési lehetőséget; az önrendelkezési jog „helyette történő gyakorlása” fogalmilag kizárt, az ugyanis a személyiségtől elválaszthatatlan (ABH 2000, 241, 255–256.).

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasításának jogát az egészségügyi önrendelkezési jogból fakadóan a 20. század végére számos ország elismerte. Hollandiában már az 1970-es évektől dekriminalizálni kezdte a bírói gyakorlat a végstádiumú beteg orvos általi halálba segítését. A folyamatra a törvényhozás is reflektált, és fokozatosan lazított a tilalmakon. 2001-re megszületett a szabályozás, mely – szigorú feltételek fennállása esetén – teljes büntetlenséget biztosít az orvosnak az emberölés és az öngyilkosságban közreműködés büntette alól.<sup>11</sup> Bel-

<sup>8</sup> Fővárosi Bíróság 9.B.855/1994/4.

<sup>9</sup> Legfelsőbb Bíróság. Bf. IV. 220/1995/10.

<sup>10</sup> Tóth (7. lj.) 254.

<sup>11</sup> A liberalizáció holland példáját Kovács József, a Semmelweis Egyetem tanszékvezető egyetemi tanára vázolta fel az *Öngyilkosság és jogtudomány* c. konferencián az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. november 18-án, de azt az AB is ismerteti az első eutanázia határozat indokolásában (ABH 2003, 235, 251–252.).

gumban 2002-ben született hasonló törvény.<sup>12</sup> Az Egyesült Államokban is a bírói gyakorlat lendítette előre az eutanázia-vitát, melynek komoly mérföldkövét jelentette, hogy a szövetségi Legfelsőbb Bíróság 1990-ben a betegeket megillető jogként deklarálta az életfenntartó kezelés visszautasításához való jogot.<sup>13</sup> A Washington v. Glucksberg<sup>14</sup> és a Vacco v. Quill<sup>15</sup> ügyekben hozott határozatok tették lehetővé az Egyesült Államokban a kérdés tagállami szabályozását.<sup>16</sup>

A bírói gyakorlat fejlődésével párhuzamosan számos tagállamban tartottak népszavazást az eutanázia legalizálásáról. Az első állam, ahol a liberalizációs törekvések sikerre vezettek, Oregon volt, itt már 1997-ben legalizálták a terminális állapotú betegek öngyilkosságához nyújtott orvosi segítséget.<sup>17</sup> A Death with Dignity Act 2. szakasza az életnek véget vető kezelés (*medication for the purpose of ending his or her life*) kérelmezésének feltételrendszerét szabályozza.<sup>18</sup> Az oregoni törvény által legalizált – valójában az orvos által asszisztált öngyilkosság fogalomkörébe tartozó – méltóságteljes halálesetek száma a kezdetektől szinte folyamatosan emelkedik. Míg 1998-ban 24 recept felírására került sor, amelyből 16 esetben regisztrálták a beteg halálát, addig 2018-ban már 249 receptfelírásra és 168 halálesetre került sor.<sup>19</sup>

Az eutanázia problémaköre természetesen újra és újra napirendre kerül az alapjogok védelmének nemzetközi rendszerében, így a kérdés az Európa Tanács fórumain is fontos megállapításokhoz vezetett.<sup>20</sup> A Parlamenti Közgyűlés 1996-ban ajánlást fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy az orvoslás célja nem kizárólagosan az élet meghosszabbítása, ugyanilyen mértékben kell törekedni a szenvedések enyhítésére is.<sup>21</sup> A Közgyűlés egy 1999-es ajánlásban átfogóan foglalkozott az eutanázia problémakörével. Megállapította, hogy a halálos betegek emberi méltóságának tisztelete és védelme az emberi méltóság élet végéig tartó sérthetlenségéből fakad. Az ajánlás az államok széles körű intézkedését javasolja a halálos betegek testi és lelki szenvedéseinek csökkentése érdekében.<sup>22</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) eutanáziával kapcsolatos egyik legfontosabb ítélete a Pretty kontra Egyesült Királyság ügyben<sup>23</sup> született, melyben a Bíróság megállapította, hogy az Egyezmény 2. cikkéből, mely az élethez való jogot

<sup>12</sup> ABH 2003, 235, 252.

<sup>13</sup> US Supreme Court, 497 U.S. 261 Cruzan v. Director, Missouri Department of Health.

<sup>14</sup> US Supreme Court, 521 U.S. 702 Washington v. Glucksberg.

<sup>15</sup> US Supreme Court, 521 U.S. 793 Vacco v. Quill.

<sup>16</sup> KÖMŰVES Sándor: „Életvégi döntéshelyzetek. Orvos által asszisztált öngyilkosság: Amerikai Egyesült Államok” *Lege Artis Medicinae* 2016/5–6. 303.

<sup>17</sup> KÖMŰVES (16. lj.) 303.

<sup>18</sup> Oregon Death with Dignity Act ORS 127. 800–897.

<sup>19</sup> Oregon Death with Dignity Act 2018 Data Summary, <https://bit.ly/2QM6dUc>

<sup>20</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének gyakorlatát röviden az első eutanázia határozat indokolás is ismerteti (ABH 2003, 235, 258.).

<sup>21</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 779 (1996) sz. ajánlása.

<sup>22</sup> Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1418 (1999) sz. ajánlása.

<sup>23</sup> Pretty v. The United Kingdom, Judgment of 29 April 2002, no. 2346/02. ECHR.



biztosítja, „nem vezethető le sem más személy keze általi, sem az állam segítségével történő elhalálozáshoz való jog”.<sup>24</sup> Az élethez való jognak ilyen értelemben nem tulajdonítható a halálhoz való jogot is biztosító értelem a nyelv szabályainak lerontása nélkül. A testület továbbá arra a következtetésre jutott, hogy nem zárhatja ki az Egyezmény 8. cikk szerinti magánélet tiszteletben tartásához fűződő joggyakorlásába történő beavatkozások közül azt az esetet, amikor törvény tiltja az érintett számára, hogy saját elhatározásából öngyilkosságot kövessen el. Végül az EJEB döntése kifejezetten utalt arra, hogy a tagállamoknak széles mérlegelési lehetőségük van az életvédelem kérdésében, ezért a maguk útját járhatják az élet végén hozott orvosi döntések megítélésében.

### 3. INDÍTVÁNY

Az Eütv. fentiekben ismertetett szabályrendszerét a vonatkozó végrehajtási rendeletekkel együtt támadta meg Kmetty Ildikó ügyvéd és Takács Albert főiskolai tanár az AB előtt absztrakt normakontrollra irányuló eljárásban.<sup>25</sup> Az indítvány egyik okaként jelölték meg a már korábban részletesen elemzett Binder-ügyet.

Az 1993. november 25-én kelt indítvány az 1972. évi egészségügyi törvény hatálya alatt került benyújtásra. Az indítványozók egyfelől az 1972. évi II. törvény azon mondata alkotmányellenességének megállapítását indítványozták, mely szerint „[a]z orvos az általa gyógyíthatatlannak vélt beteget is a legnagyobb gondossággal köteles gyógykezeltetni”.<sup>26</sup> Emellett indítványozták azt is, hogy az AB állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azon az alapon, hogy a Btk. kifogásolt rendelkezéseit (így az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés és az öngyilkosságban közreműködés tényállásait) a jogalkotó elmulasztotta összhangba hozni az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének követelményeivel.

Az AB hosszú ideig nem foglalkozott az eutanázia valamennyi formájának liberalizálására irányuló indítvánnyal, a törvényhozótól várta az indítványban felvetett kérdések megválaszolását.<sup>27</sup> Sólyom László akkori AB-elnök egy 1997-es interjúban nyíltan felvállalta a testület döntésképtelenségét: „Az előttünk lévő indítvány alapján nekünk teljes komplexitásában kellene választ adnunk az eutanázia kérdéseire. Szinte azt várják tőlünk, hogy modelltörvényt adjunk, amit később a parlament – a döntésünkre hivatkozva – lelkiismereti aggályok nélkül meghozhat. Ez most túl nagy feladat.”<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Lásd 23. lj. alatti ítélet 40. pont.

<sup>25</sup> KMETTY Ildikó – TAKÁCS Albert: „Az eutanáziához való jog. Indítvány az Alkotmánybírósághoz” *Fundamentum* 2003/1. 125.

<sup>26</sup> Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 43. § (2) bekezdésének második mondata.

<sup>27</sup> VISSY (5. lj.) 57.

<sup>28</sup> TÓTH Gábor Attila interjúja Sólyom Lászlóval, az AB elnökével. *Fundamentum* 1997/1. 39–40.

Az AB kivárára irányuló taktikája végül sikeresnek bizonyult, mert 1997-ben a törvényhozó új egészségügyi törvényt alkotott. Az indítványozók az eutanázia új szabályozására tekintettel 2001-ben módosították indítványukat, rögzítve, hogy az emberi méltósághoz való jogot az új szabályozás változatlanul alkotmányellenesen korlátozza.

Az indítvány elvi kiindulópontját annak vizsgálata képezi, hogy az emberi méltósághoz való joggal fogalmilag milyen mértékű korlátozások egyeztethetők össze: „A jelen indítvány az emberi méltóság azon lényegi tartományának megfogalmazására tesz kísérletet, amely nem egyszerűen személyes jog, hanem emberi szabadság, s amelynek sem korrekt, sem hibás korlátozása nem lehetséges, éppen azért, mert emberi szabadságról van szó. A mi indítványunk nem egyes törvényi szabályozások megengedhetőségét méri az emberi méltóságból folyó valamely részkövetelményhez viszonyítva, hanem arra kérdez rá, hogy az emberi méltóságnak van-e olyan tartománya, amelynek lényegi tartalma semmilyen törvényhozási beavatkozás tárgya nem lehet.”<sup>29</sup>

Az indítvány<sup>30</sup> rögzítette, hogy az élethez való jog és az emberi méltóság alkotmányos elvének normatartományába az emberhez méltó halálhoz való jog is beletartozik. A szabályozás alkotmányellenességét végső soron abban látták az indítványozók, hogy az emberi méltóságból eredeztethető, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére alapított önrendelkezési jog alkotmányellenes korlátozását valósítja meg egyrészt az Eütv. feltételrendszere, amikor az életfenntartó és életmentő beavatkozások visszautasításának jogát szigorú alakiságokhoz köti, és csak a rövid időn belül halálhoz vezető és gyógyíthatatlan betegségekben szenvedőkre korlátozza, másrészt az aktív eutanázia büntetőjogi tilalma.

Az állam intézményvédelmi kötelezettségét az indítványozók újszerűen értelmezik: ez az állami kötelezettség szerintük nem lehet más, mint az emberi méltóságból következő önrendelkezés biztosítása. Minden más állami kötelezettség már az emberi méltóság alapjogának lényegét: a személyes önrendelkezést sérti. Az emberi méltóságot az annak lényegi tartalmát képező önrendelkezési jog ellenében védeni nem lehet.

Az indítványozók azt is kifejtik, hogy Btk. szabályai nem elégségesek az emberi méltóság érvényesítéséhez. Utalnak arra is, hogy a jelenlegi privilegizált tényállások nem veszik figyelembe az emberi méltóság olyan drámai határhelyzeteit, mint ami a Binder-ügyben felmerült, ezért – álláspontjuk szerint – a büntetőjogi törvényhozó nem kellő körültekintéssel szabályozza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésére visszavezethető élethez való jog és emberi méltósághoz való jog kollíziójának lehetséges eseteit. A Btk. 166–168. §-ait illetően ebben áll a mulasztásos alkotmányértés.

Az indítvány tárgyában Kis J. és Sajó – amerikai példára – *amicus curiae* formájában fordult az AB-hoz. Írásukból kiemelendő, hogy az élethez való jog kor-

<sup>29</sup> KMETTY – TAKÁCS (25. lj.) 127.

<sup>30</sup> Az indítvány ismertetését lásd FILÓ (2. lj.) 185–186.

látozhatatlansága nem jelenti azt, hogy az életet ne lehessen a gyógyíthatatlan beteg akaratából az ő érdekében megrövidíteni. Az élethez való jogból kizárólag akkor következne ez, ha az AB úgy dönt, hogy e jog alanya, tehát ő maga semmilyen körülmények között nem rendelkezhet életének befejezéséről. Ha viszont azt feltételezzük, hogy az élethez való jog azt jelenti, hogy senki más nem dönthet az ember életéről, akkor az élethez való jog korlátozhatatlansága nem zárja ki az „aktív eutanázia” alkotmányosságát.<sup>31</sup>

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

Az AB – régi adósságát törlesztve<sup>32</sup> – végül 2003. április 28-án hirdette ki az eutanáziáról szóló határozatot, amelyben az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben foglalt passzív eutanázia alkotmányossága mellett foglalt állást, és rendelkezett az egyébként addig sem megengedett aktív eutanázia alkotmányellenességéről.<sup>33</sup>

Tekintettel arra, hogy az AB az Alkotmánnyal összeegyeztethetők találta a gyógyíthatatlan betegek életfenntartó vagy életmentő beavatkozás visszautasításához fűződő jogára vonatkozó szabályozást, elutasította azt a kapcsolódó indítványt, mely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányult, mert a törvényhozó nem hozta összhangba a Btk. emberölésre, erős felindulásban elkövetett emberölésre és öngyilkosságban való közreműködésre vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével.

##### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A gyógyíthatatlan beteg döntése arról, hogy életének a rá váró szenvedésekkel teli hátralévő részét nem akarja végigélni, a beteg önrendelkezési jogának része, amely korlátozható, de el nem vonható. Az állam életvédelmi kötelezettségéből fakad, hogy a törvény garanciális feltételek teljesüléséhez köti e jog gyakorlását [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 54. § (1) bekezdés].**

A határozat alapvetése, hogy a saját haláláról való döntés minden embert megillet. A világnézeti szempontból semleges alkotmányos alapokon álló jogrendszer sem helyeslő, sem helytelenítő álláspontot nem foglalhat el az ember saját életének

<sup>31</sup> Kis János – Sajó András: „Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz” *Fundamentum* 2003/1. 135–136.

<sup>32</sup> Györfy Tamás: „A tulajdonságok nélküli ember elmélete” *Fundamentum* 1998/3. 23.

<sup>33</sup> Tóth J. Zoltán: „»Oszthatatlan és korlátozhatatlan?« – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán” *Jogelméleti Szemle* 2005/1.

befejezését elhatározó döntésével kapcsolatban; itt olyan szféráról van szó, melytől az államnak főszabályként távol kell magát tartania. Az állam e körben csak annyiban jut szerephez, amennyiben ezt az élethez való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettsége elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

Ebből következik, hogy a gyógyíthatatlan beteg arra vonatkozó elhatározása: életét nem kívánja végig élni, ezért visszautasítja az életfenntartó beavatkozást, önrendelkezési jogának olyan része, melynek gyakorlását a törvény más alapjog védelméhez elkerülhetetlenül szükséges mértékben korlátozhatja ugyan, de nem vonhatja el (ABH 2003, 235, 262.). Alkotmányossági megítélés tárgya legfeljebb ezen önrendelkezési jog korlátozásának indokoltága lehet, például az, hogy a törvény e jog gyakorlását bizonyos eljárási követelmények teljesítésétől teszi függővé. Ezen az alapon alkotmányellenes a nem önkéntes eutanázia minden formája. Ha ugyanis a gyógyíthatatlan beteg rendelkezésének hiányában, erre vonatkozó kívánsága nélkül az orvos vagy más véget vet az életének, még ha ezt szándéka szerint a beteg emberi méltóságának megóvása érdekében tenné is, az nincsen közvetlen alkotmányos összefüggésben a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogával, mivel éppen a beteg beleegyezése kerül kiiktatásra az életére vonatkozó döntésből.

Az első eutanázia határozat arra az általános személyiségi jogra építette az érvelését, amelyet az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozattal emelt be gyakorlatába az emberi méltósághoz való jogból levezetve. „Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.” [8/1999. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44–45.]. Az AB felhívta továbbá az 23/1990. (X. 31.) AB határozatot, mely szerint az élethez és az emberi méltósághoz való minden mást megelőző legnagyobb érték, elválaszthatatlan egységet képező korlátozhatatlan alapjog (ABH 1990, 88, 93.). Az emberi méltóság azonban csak az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308, 312.], az anyajog mivoltából levezetett egyes részjogosítványok (pl. az önrendelkezési jog) korlátozhatók [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.].

Az emberi méltóság az élettel együtt fennálló egységében akkor korlátozhatatlan, ha azt mások korlátoznák. A méltó halálhoz való jog viszont nem az élettől való mások általi megfosztás, hanem az élet saját elhatározásából való befejezésének összefüggésében merül fel, így a méltó halálhoz, illetve az emberi méltósághoz való jog nem az élethez való joggal egységben jelentkezik. Az emberi méltóság sérelme éppen azáltal következik be, hogy az élet nem ér véget azon a ponton, ahol a fájdalom és kiszolgáltatottság folytán a beteg élete és méltósága konfliktusba kerül. Ebben az esetkörben tehát – a halálbüntetés és az abortusz problémakörétől eltérően – az élethez és az emberi méltósághoz való jog nem egységben jelentkezik, hanem az egyik érvényesülésével éppen a másik szorulhat háttérbe.

Ebből következően az emberi méltósághoz való jog, illetve az abból eredő önrendelkezési jog korlátozható.

Az AB kiemelte, ha a törvényhozó megfelelő garanciák biztosítása nélkül teszi lehetővé az életnek az emberi méltósággal összeegyeztethető befejezéséhez való jog érvényesülését, ez az élettől való önkényes megfosztás forrásává válhat, amely alkotmányellenes helyzetet teremt. Alapvető fontosságú annak biztosítása, hogy a döntés a beteg saját, valódi, befolyásolástól mentesen kialakított akaratát testesítse meg. Az AB szerint ezért az életfenntartó, életmentő beavatkozás visszautasítására vonatkozó jog gyakorlásának feltételrendszere (pl. orvosi bizottság vizsgálata) és az annak részét képező alakiságok, illetve a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes személyekre irányadó további feltételek, melyek az állam intézményvédelmi kötelezettségét szolgálják, az önrendelkezési jog szükséges és arányos – tehát alkotmányos – korlátozását jelentik.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A gyógyíthatatlan betegnek az a kívánsága, hogy életének az orvos tevőleges segítségével vessen véget, nem tekinthető önrendelkezési joga olyan részének, amelyet törvény akár teljes egészében is ne vonhatna el [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

A gyógyíthatatlan betegnek azt a kívánságát, hogy életének nem pusztán az életfenntartó, életmentő orvosi beavatkozás visszautasításával, hanem az orvos tevőleges segítségével vessen véget, az AB részben eltérő szemlélettel közelítette meg és két okból találta alkotmányosnak az aktív eutanázia büntetőjogi tilalmát.<sup>34</sup> Egyrészt mert ebben az esetben a beteget illető önrendelkezési jog szembekeřül az orvos lelkiismereti szabadságával, ilyenkor ugyanis az ő aktív közreműködésére van szükség a halál előidézéséhez; erre viszont – saját jobb meggyőződése ellenére – senkit sem lehet kötelezni. Másrészt pedig mert az önrendelkezési jog szembekeřül az élethez való jog abszolút mivoltával, e jog objektív oldalából pedig az államnak az a kötelezettsége következik, hogy az emberi életet és létfeltételeit általában is védenie kell. Az aktív eutanázia tilalmában az állam intézményvédelmi kötelezettsége nyilvánul meg, az önrendelkezés fenti korlátozása az élethez való jog érvényesülése érdekében szükséges, és mivel a korlátozás nem indokolatlanul széles körű, arányosnak tekinthető.

A gyógyíthatatlan betegnek az a kívánsága, hogy életének az orvos tevőlegesen vessen véget, már az önrendelkezési jog azon része, amelyet törvény más alapvető jog védelme érdekében akár teljesen el is vonhat (ABH 2003, 235, 262.). Ezért a beteg halálának kívánságára, de aktív orvosi tevékenységgel való előidézése nem vezethető le a beteget illető önrendelkezési jogból.

<sup>34</sup> TóTH J. (33. lj.).

Nem mellékes kérdés az aktív eutanázia alkotmányos tilalmával kapcsolatban annak kulturális kötöttsége, ideiglenes vagy végleges jellege. Erre a kérdésre az AB megemlíti, hogy – többek között az EJEB gyakorlatában is – előfordult már, hogy a körülmények változása, a tudományos ismeretek fejlődése meghaladottá tette egyes emberi jogok korábban indokolt korlátozását. A még alkotmányos és a már alkotmányellenes szabályozás közti határvonal a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési jogával kapcsolatban ezért nem tekinthető egyszer s mindenkorra adottnak, azt számos tényező (pl. az ismeretek szintje, az egészségügyi intézmények állapota) befolyásolhatja.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. AZ OSZTHATATLANSÁGI DOKTRÍNA ÉS AZ „ÉLŐ JOG” DOKTRÍNÁJA

Mivel az AB az eutanázia kapcsán nem foglalkozott részletesen az emberi méltósághoz való jog értelmezésével, pusztán visszautalt korábbi határozataira,<sup>35</sup> a testület passzív eutanáziára vonatkozó megállapításait alapvetően két irányból érte kritika az alkotmányjogi irodalomban. Egyrészt az oszthatatlansági doktrína hibáival, illetve az alkotmányos judikatúra ezzel összefüggő problémáival, másrészt az alkotmányosnak nyilvánított szabályozás gyakorlati érvényesülésével (pontosabban annak hiányával) kapcsolatos anomáliák kerültek megfogalmazásra.

A monista emberszemléletből kiinduló oszthatatlansági doktrína, mely szerint az ember élete és méltósága, illetve az ezen értékeket védő jogok egymástól elválaszthatatlanok, a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban került megfogalmazásra, részletes kidolgozására Sólyom László párhuzamos indokolásában került sor.<sup>36</sup> Klasszikus értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog egysége felbonthatatlan, az ember életének és méltóságának konfliktusa fogalmilag kizárt. A doktrína, illetve annak klasszikus értelmezése az AB gyakorlatában egyre nehezebben fenntartható. Kritikusai szerint az élet és az emberi méltóság, illetve az ezen értékeket védő jogok elválaszthatók, külön is értelmezhetők és külön is érvényesülhetnek. Létezik továbbá legalább egy szituáció, amikor az élet és a méltóság tisztán elválik egymástól, ez pedig maga az eutanázia,<sup>37</sup> de ezen kívül is előfordulhatnak helyzetek, amikor konfliktusba kerülnek.<sup>38</sup>

Mindenesetre a határozat az oszthatatlansági doktrína klasszikus értelmezéséhez ragaszkodókat sem elégítette ki. E felfogás szerint az emberi méltósághoz való

<sup>35</sup> Filó (2. lj.) 187.

<sup>36</sup> Győrfy (32. lj.) 23.

<sup>37</sup> Tóth J. Zoltán: „Élethez való jog és életvédelem pro futuro” *Pázmány Law Working Papers* 2011/12. 7.

<sup>38</sup> Több példát is említ az élet és az emberi méltóság konfliktusaira Tóth J. (33. lj.).

jog és az élethez való jog egysége abszolút és felbonthatatlan. Az emberi méltóság fogalmának téves értelmezésére utal minden olyan megfogalmazás, mely az élet és a méltóság közötti konfliktus lehetőségét felveti, így a többségi határozat indokolása is. Az emberi méltósághoz való jogból nem következik a saját halálról való döntés joga. Ez a döntés (pl. az öngyilkosság, eutanázia) alapvetően jogon kívüli helyzetben jelentkezik, ezért ebben az összefüggésben téves az állam világnézeti semlegességére való hivatkozás.<sup>39</sup>

Mint láttuk, az élethez és a méltósághoz való jog elválaszthatatlanságának kérdései és az emberi méltóság meghatározásának nehézségei merülnek fel: „A gyakorlati kiút keresés azonban elméleti zsákutcához vezetett; akkor a jog korlátozhatatlan része gyakorlatilag nem létező tartalmat véd. Hiszen sem korlátozhatatlan egyéni alanyi jogok nem következnek belőle, sem pedig az alapjog egész konstrukciójának megőrzése nem keletkeztet feltétlen állami intézményvédelmi kötelezettséget. A méltóság korlátozhatatlan tartalmát az AB megjegyzései addig szűkítették, amíg az teljesen el nem tűnt – ha egyáltalán volt valaha bármilyen terénuma.”<sup>40</sup>

A fenti rendszertani kritikákon túl ki kell emelni, hogy a jogirodalom azt sem fogadta egyöntetű lelkesedéssel, hogy az AB szerint az önrendelkezési jog szűkös és arányos korlátozását jelenti a passzív eutanáziát övező szigorú garanciális feltételrendszer. A vélemények közül figyelemre méltónak tartjuk azt a megállapítást, hogy a testület szociológiai karakterű döntést hozott.<sup>41</sup> Az *amicus curiae* egyenesen azzal érvel, hogy az egészségügyi jogszabályok tényleges megvalósulása (pontosabban: meg nem valósulása) alapjog lényeges tartalmát korlátozza.<sup>42</sup> A szigorú feltételrendszerrel kapcsolatban felmerül, hogy az AB ugyan nem ténybíró, amely bizonyítást vehetne fel, de azt vizsgálhatja, hogy az egyes jogszabályi rendelkezések miként érvényesülnek a valóságban. Ennek nyomán alakította ki a Sólyom-féle testület az „élő jog” doktrínáját, melynek értelmében nemcsak a formális jog, hanem annak tényleges érvényesülése vagy érvényesülésének hiánya is megsemmisítési ok lehet.

Márpedig ebből a szempontból a határozat, illetve az általa alkotmányossá nyilvánított szabályozás komoly aggályokat vet fel. Az indokolás egyszerűen az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségével magyarázza a passzív eutanázia igénybevételének szigorú feltételrendszerét (pl. orvosi bizottság vizsgálata, háromnapos várakozási idő), illetve azt a szabályozást, amely a terminális állapotú,

<sup>39</sup> Az oszthatatlansági doktrína klasszikus, 23/1990. (X. 31.) AB határozat szerinti értelmezése mellett tör lándsát párhuzamos indokolásában Tersztyánszkyne Vasadi Éva alkotmánybíró az eutanázia-határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában.

<sup>40</sup> SZENTE Zoltán: „Az alkotmány morális olvasatától a pragmatikus alkotmányértelmezésig” *Fundamentum* 2003/3–4. 92.; URTZ Renáta: „Váratlan lehetőségek kényszere: az eutanázia-döntés margójára” *Fundamentum* 2003/3–4. 106.

<sup>41</sup> SZENTE (40. l.) 91.

<sup>42</sup> KIS-SAJÓ (31. l.) 137.



az életben tartó kezelések leállítását kezdeményező betegeket nem kezeli magától értetődően cselekvőképes személyekként.<sup>43</sup>

Az életfenntartó, életmentő ellátás visszautasításának feltételrendszere az orvosi gyakorlatban nem hagyja ténylegesen érvényesülni a terminális állapotú betegek döntési jogát. Így éppen azon garanciák üresítik ki a haldokló önrendelkezési jogát, amelyek annak biztosítására lennének hivatottak.<sup>44</sup>

## 5.2. AKTÍV EUTANÁZIA: ÖRÖK ÁLOM?

Mint láttuk, az AB az önrendelkezési joggal összeegyeztethetőnek találta az önkéntes passzív eutanáziát, az aktív eutanázia tilalmát pedig alkotmányosnak nyilvánította. A döntés indokolásában a testület rögzíti, hogy a gyógyíthatatlan betegnek az a kívánsága, hogy halálát az orvos idézze elő, például erre alkalmas szer rendelkezésre bocsátásával vagy beadásával, már nem tekinthető önrendelkezési joga olyan részének, melyet a törvény más alapjog védelme érdekében akár teljes egészében is ne vonhatna el (ABH 2003, 235, 262.). A határozatban szerepel azonban az a következtetés is, hogy a gyógyíthatatlan beteg halálának kívánságára, aktív orvosi tevékenységgel való előidézése nem vezethető le a minden beteget megillető általános önrendelkezési jogból (ABH 2003, 235, 266.). Nem egyértelmű tehát, hogy a testület „az önkéntes aktív eutanáziát is az önrendelkezési jog védelmi körébe utalta-e, vagy csak annak korlátozását ítélte – az állam objektív életvédelmi kötelezettségére tekintettel – szükségesnek és arányosnak.” (ABH 2003, 235, 266.) Az aktív eutanázia tilalmát ily módon nem sikerült maradéktalanul beleilleszteni az emberi méltóság, illetve az önrendelkezési jog értelmezési tartományába.

Mindazonáltal a jogirodalom számára az AB aktív eutanáziával kapcsolatos döntése nem okozott meglepetést. Ahogy az indokolás is rávilágít, a beteg az élet és halál közötti döntés esetében rendkívüli mértékben ki van szolgáltatva a környezet befolyásának, de még az egészségügyi ellátórendszer állapotának is. Az orvosi tapasztalat is azt mutatja, hogy aktív eutanáziát csak akkor lehet egy társadalomban felelősséggel alkalmazni, ha nagyon fejlett az egészségügyi ellátórendszer és a terminális állapotba jutott beteg minden, a tudományos fejlődés adott szintjén elérhető orvosi segítséghez hozzáfér. Valós veszély ugyanis, hogy egy fejletlen egészségügyi ellátórendszerben a szakmaiatlan döntések és a nem megfelelő ellátás helyett választanak az emberek az orvosi segítséget a halálhoz, pedig

<sup>43</sup> Ha így kezelné, akkor nem rendelné el valamennyi eutanáziát kérő beteg elmeorvosi vizsgálatát. Lásd Vissy (5. lj.) 66.

<sup>44</sup> A fentiekre a második eutanázia határozat [24/2014. (VII. 22.) AB határozat] alapjául szolgáló, Vadász Gábor nyugalmazott főorvos által benyújtott indítvánnyal kapcsolatban hívja fel a figyelmet: Vissy (5. lj.) 60.

az aktív eutanázia nem helyettesítheti, csak kiegészítheti a fejlett egészségügyi ellátást.<sup>45</sup>

A fenti tapasztalatokra is reflektálva hagyhatta nyitva a testület – előremutató módon – az önrendelkezési jog még alkotmányos és már alkotmányellenes korlátozása közötti határvonal későbbi átértékelésének lehetőségét.<sup>46</sup> Bár egyes vélemények szerint az alkotmányos és alkotmányellenes közötti érzékeny határvonal ebben a tekintetben egyszer s mindenkorra adott, és az élethez való jog relativizálását jelentik az eutanáziával kapcsolatos döntés kulturális kötöttségére utaló megfogalmazások,<sup>47</sup> a tilalom felülvizsgálatának, illetve az önrendelkezési jog szélesebb körű értelmezésének lehetőségére több különvéleményben is találtunk utalást.<sup>48</sup>

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat hosszú időre konzerválta az eutanázia hazai szabályozását, amelynek lényegi elemei a mai napig érintetlenül maradtak. A kérdéskör megközelítésén a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény szemlélete sem változtatott, és az AB más összefüggésben sem kényszerült a monista emberképen alapuló, egyre nehezebben tartható oszthatatlansági doktrína felülvizsgálatára. Eközben az egészségügyi ellátórendszerben a nehézkes, körülményes szabályozás miatt a halálos betegek méltó halálhoz való joga továbbra sem tud megfelelően érvényesülni.

Az AB 2012-ben egy, a szabályozás gyakorlati problémáit behatóan ismerő nyugalmazott főorvos indítványára kényszerült az eutanázia akta leporolására. Az újabb indítvány nem az első eutanázia határozat teljes felülvizsgálatára irányult, elfogadta, hogy csak az önkéntes passzív eutanázia igazolható alkotmányosan. Ehelyett azt kívánta elérni, hogy a terminális állapotba jutott betegeknek az első eutanázia határozatban elismert joga az élet méltó befejezéséhez a valóságban is érvényesülhessen, bemutatva a szabályozás orvosi tapasztalatait és azt, hogy az életmentő vagy életfenntartó beavatkozás visszautasításának szigorú garanciális feltételei a gyakorlatban kiüresítették az önrendelkezési jogot.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> A fenti összefüggésekre Kovács József, a Semmelweis Egyetem tanszékvezető egyetemi tanára világitott rá az *Öngyilkosság és jogtudomány* c. konferencián az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. november 18-án.

<sup>46</sup> A *res judicata* kérdésével részletesen foglalkozott az Alkotmánybíróság a 4/2013. (II. 21.) AB határozatban (ABH 2013, 128, 133.).

<sup>47</sup> Lásd Tersztyánszkyé Vasadi Éva alkotmánybíró eutanázia határozathoz fűzött párhuzamos indokolását: „Az a szabályozás alkotmányos, amely a tájékozott, személyes, minden külső kényszertől és befolyástól mentes, szabad döntés lehetőségét biztosítja a visszautasításról. A kezelésnek az ilyen visszautasítása nem a halálát idézi elő, hanem elfogadja, hogy nem tudja azt megakadályozni. Ami ennél többet jelent a vizsgált körben, az alkotmányellenes, mert az Alkotmány az élethez való jog korlátozását kizárja.”

<sup>48</sup> Lásd Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolását és különvéleményét és Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményét.

<sup>49</sup> Vissz (56. l.j.) 59.

Az indítvány folytán született meg a második eutanázia határozat [24/2014. (VII. 22.) AB határozat, ABH 2014, 1128]. Első eutanázia határozatában hiába hagyta nyitva döntése későbbi felülvizsgálatának lehetőségét az AB, ezzel az új eljárásban az indítvány keretei között sem kívánt élni és annak csak igen szűk körben, az élő végrendelet feltételei körében adott helyt. Egyebekben a passzív eutanázia feltételrendszerén nem lazított, bár az első határozat egyik dogmatikai alapvetése felett szemet hunyva akként foglalt állást, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége nincs összefüggésben az beteg szabad döntését biztosító garanciákkal.<sup>50</sup>

Előremutató módon szabadította azonban ki a testület az élő végrendeletet korábbi korlátainak béklyójából, amikor alkotmányellenesnek tekintette annak a kétéves megújítási kötelezettségére, valamint az ahhoz szükséges elmeorvosi szakvéleményre vonatkozó előírást. Ez oda vezetett, hogy ma gyakorlatilag egyszerűbb élő végrendelet keretében – előre és feltételesen – visszautasítani az életmentő beavatkozást, mint annak hiányában, ha a beteg terminális állapotba kerül.<sup>51</sup>

## 7. IRODALOM

FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban* (Budapest: ELTE Eötvös 2009).

HEGEDŰS Katalin: „Életvégi dilemmák. Az eutanázia és a palliatív terápia néhány etikai és jogi kérdése” *Lege Artis Medicinae* 2015/10. 784–787.

TÓTH Mihály: „Gondolatok az eutanáziáról – avagy egy büntetőjogász kritikus pillantása a »kegyes halál« álarca mögé” *Jura* 2001/1. 88–94.

UITZ Renáta: „Váratlan lehetőségek kényszere: az eutanázia-döntés margójára” *Fundamentum* 2003/3–4. 106–121.

<sup>50</sup> VISSY (5. lj.) 72.; ZAKARIÁS (1. lj.) 315.

<sup>51</sup> VISSY (5. lj.) 73.



SZABÓ ZSOLT\*

## 50/2003. (XI. 5.) AB HATÁROZAT – ORSZÁGGYŰLÉSI BIZOTTSÁGI VIZSGÁLATOK

**Az Országgyűlésnek törvényben kell megállapítania a szervezetén kívüli személyekre kiterjedő vizsgálatokat folytató bizottságaira vonatkozó általános szabályokat, valamint hatékony működésük feltételeit.**

**A vizsgálattal érintettek számára a személyiségi jogok védelmét és a jogorvoslathoz való jogot biztosítani kell.**

Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységének korlátairól, alkotmányos kritériumairól szóló ügyben az AB egyszerre gyakorolta normakontroll hatáskörét, és tett igazságot egy parlamenti eljárást érintő, konkrét, házszabályi természetű jogvitában. Az AB ugyanis egyrészt elégtelennek minősítette egy parlamenti eljárást, a bizottsági vizsgálati tevékenység szabályozását, másrészt, megvizsgálva a parlamenti jogi aktusokkal szembeni alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét, rávilágított a parlamenti jogi aktusokkal szemben igénybe vehető jogorvoslat hiányára. A határozat fontos mérföldkő volt a parlamenti autonómia és a hatalommegosztás kritériumainak meghatározásához vezető úton, még ha később nem is a határozat által megszabott irányba haladt a testület gyakorlata.

### 1. ELŐZMÉNYEK

2002. június 18-án, mindössze néhány héttel az akkori miniszterelnök, Medgyessy Péter hivatalba lépését követően, a *Magyar Nemzet* közölte egy Kádár-rendszerbeli szigorúan titkos állományú tiszt lapját, kijelentve, hogy az illető nem más, mint maga a miniszterelnök. A kibontakozó politikai botrányban ellenzéki MDF képviselői (Dávid Ibolya és Balsai István) vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezték „a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának” tényei és következményei vizsgálata céljából. Ezt követően az egyik kormányko-

\* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Az elemzés elkészítését a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja is támogatta.

alicióban részt vevő párt, az SZDSZ képviselői – ellenlépésként – hamarosan egy másik vizsgálóbizottság felállítását is kezdeményezték, amelynek célja a rendszerváltás utáni kormánytagok esetleges állambiztonsági kapcsolatának vizsgálta volt. Az Országgyűlés 2002. július 9-i ülésnapján mindkét kezdeményezésnek zöld utat adott, valamint a bizottságokat meg is alakította, azaz tagjaikat és tisztviselőiket is megválasztotta.

Az indítványozók által megsemmisíteni kért „kormánypárti” országgyűlési határozat, azaz a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról szóló 41/2002. (VII. 12.) OGY határozat (Ogyh.) a *Magyar Közlöny* 2002. július 12-i számában jelent meg. A vizsgálóbizottság (a sajtóban a bizottság elnöke, Mécs Imre, az SZDSZ parlamenti képviselője után: Mécs-bizottság) célja az 1990. május 2-át követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek (miniszterelnök, miniszterek és politikai államtitkárok) az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való esetleges részvételének vizsgálata volt. Az Ogyh. szerint a vizsgálóbizottság megbízatása feladatának elvégzéséig, de legkésőbb 2002. szeptember 30-ig tart.

A bizottság 2002. július 10. és szeptember 2. között 8 ülést tartott, ám ezek egyike sem tartott tovább 2 percnél, napirendet nem állapítottak meg, irományt nem tárgyaltak. A bizottság 2002. július 24-én levélben értesítette az 1990. május 2-át követően kormányzati szerepet betöltő 194 politikust arról, hogy személyük a vizsgálóbizottság vizsgálati körébe esik, ugyanekkor a bizottság levélben megkereste a Történelmi Hivatal (az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára jogelődje) elnökét, a belügyminisztert, a honvédelmi minisztert, nyilatkozzanak arról, hogy a felügyeletük alá tartozó szervezetek nyilvántartásában szerepel-e a vizsgálati körbe eső 194 személy neve. A bizottság által jelentés elfogadására és benyújtására nem került sor.

Az ügy kapcsán az adatvédelmi biztos is megállapította, hogy adatkezelésre – leszámítva az érintett beleegyezésének esetét – csak törvény adta felhatalmazást követően kerülhet sor, az országgyűlési határozat pedig nem törvény, még csak nem is jogszabály. Törvényi szabályozás nélkül az Országgyűlés nem jogosult határozat formájában eseti megbízást adni személyes adatok kezelésére.

Az indítványok megtételekor nem volt törvényi szabályozás az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban. Az Alkotmány mindössze annyit tartalmazott, hogy „az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni” [Alkotmány 21. § (3) bekezdés]. További rendelkezéseket csak az Országgyűlés Hárszabályáról szóló, az eljárás időpontjában hatályos 46/1994. (XI. 30.) országgyűlési határozat tartalmazott. Ennek 34–36. §-ai alapján az Országgyűlés „bármely kérdés” megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhetett ki, a bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés

az eseti bizottság felállításakor határozza meg. A vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít, amelynek tartalmaznia kell a bizottság feladatát, a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket, a bizottság ténybeli és jogi megállapításait, annak bemutatását, hogy megállapításait milyen bizonyítékokra alapította, továbbá a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan, valamint – esetlegesen – javaslatot a szükséges intézkedésekre.

A határozat meghozatala idején hatályos, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (régí Jat.) rendelkezett az állami irányítás egyéb jogi eszközeiről. Ezek között a normatív határozat olyan szervezetszabályozó belső norma, amelyben többek között az Országgyűlés saját működését szabályozza. Ez volt a Házsabály mint országgyűlési határozat elfogadásának jogi alapja.

A kétségkívül hiányos hazai szabályozással ellentétben, számos európai ország már a határozat meghozatalakor magas szintű, vagy részletes rendelkezéseket alkotott a parlamenti vizsgálatokról. A francia alkotmány 2008 óta külön szakaszt szentel a kérdésnek, a német alaptörvény 44. cikke négy bekezdésével a legrészletesebb alaptörvényi rendelkezés a témában. A kisebbségi jogok kifejezett, az eljárás egészére kiterjedő védelme Németországban alakult ki, a kötelező kisebbségi kezdeményezést több ország (Portugália, Szlovénia, Albánia, Litvánia, Magyarország 2014-ig) átvette. Több ország (Belgium, Dánia, Hollandia, Portugália, Lengyelország, Németország) külön törvényt fogadott el a parlamenti vizsgálóbizottságok hatásköreiről és eljárásáról. Más országokban a házsabály melléklete tartalmazza ezeket a rendelkezéseket (Ausztria, Szlovénia, Csehország).<sup>1</sup>

A vizsgálóbizottságok hatásköre is országonként eltérő. A Benelux-államokban a parlamenti vizsgálóbizottság nyomozati jogköre erős, megegyezik a bíróságokéval, az eljárást keretjellegű, főként alapelveket tartalmazó törvény szabályozza. Franciaországban – és ennek nyomán Romániában – ezzel szemben az igazságügyi hatóságok által vizsgált ügyekben parlamenti vizsgálóbizottság nem hozható létre, a parlamenti vizsgálatoknak ezen felül is van korlátja, az erős végrehajtó hatalmi modellnek megfelelően. Eseti jelleggel létrehozott parlamenti vizsgálóbizottságokat az Egyesült Királyság, Írország, valamint a skandináv országok alkotmányos rendszere nem ismer, a vizsgálatokat állandó parlamenti grémiumok (állandó bizottságok, speciális ellenőrző szervek) látják el.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjogában ugyan nem következetesen állapítja meg hatáskörét a parlamenti szuverenitás körébe tartozó kérdésekben, ám ez esetenként, de egyre növekvő számban előfordul (nyilvánvaló példa erre a Karácsony és társai ügy, lásd a határozat utóéletéről írtak között).

<sup>1</sup> Részletes nemzetközi összehasonlításért lásd Szabó Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok* (Budapest: Patrocínium 2011).



## 2. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybírósághoz az ügyben négy indítvány is érkezett, ezek között az Ogyh. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozók egyaránt voltak. Az eljárások absztrakt normakontroll és alkotmányjogi panasz formájában indultak meg, kérve többek között a bizottságot létrehozó országgyűlési határozat megsemmisítését.

Az első indítvány az Ogyh. alkotmányellenességének utólagos megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte, arra hivatkozva, hogy az, mint a régi Jat. alapján az állami irányítás egyéb jogi eszköze, olyan normatív rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek nem az Országgyűlés által irányított szervekre, illetve a képviselőkre vonatkoznak, valamint olyan alapjogokat érint, amelyek csak törvényben korlátozhatók, és csak bíróság által vizsgálhatók. Az indítványozó szerint emellett az Ogyh. által vizsgálat alá vont személyek jó részénél az adatok már nem közérdekű adatok, azokra kiterjed a személyes adatok védelme, így felhasználásukhoz az érintett beleegyezése vagy törvény rendelkezése szükséges. A második beadvány szerint az Ogyh. valójában új személyi körre terjesztette ki az átvilágítást, és ezt részben visszamenőleg, részben diszkriminatív módon tette.

A harmadik indítványozó alkotmányjogi panasza szerint az Ogyh. sérti a jogállamiság követelményét, többek között, mert országgyűlési bizottságnak nincs hatásköre az érintett személyi kör vizsgálatára, mert az eljárás alá vont személyek nem alanyai, hanem tárgyai az eljárásnak, valamint, mert nem garantálja sem a bírósághoz fordulás jogát, sem a jogorvoslathoz való jogot, és nem rendelkezik a bizottság által begyűjtött és felhasznált adatok kezeléséről. A panaszt előterjesztő szerint – akit személyesen is érintett a vizsgálóbizottság tevékenysége – nem áll módjában bírósághoz fordulni, és nincs más jogorvoslati lehetősége.

A negyedik indítvány benyújtója mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte. Álláspontja szerint törvényben és nem országgyűlési határozatokban kell szabályozni az országgyűlési vizsgáló- és eseti bizottságok tevékenységét és jogait, mivel az ilyen bizottságok működése kiterjedhet a nem az Országgyűlés által irányított szervekre és személyekre is. Az indítványozó emellett kezdeményezte az Ogyh., valamint a bizottsági tagok és tisztségviselők megválasztásáról szóló országgyűlési határozat egészének, továbbá a Házsabály vizsgálóbizottsági jelentés tartalmi elemeire vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

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

Az AB elsőként az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértését állapította meg, mivel az nem szabályozta törvényben az országgyűlési bizottságok által végzett vizsgálatok szabályait, hatékony működésük feltételeit, a vizsgálatok során a közügyek megvitatásának szabadságát, a személyiségi jogok védelmét, valamint a bizottságok által hozott jogsértő döntések elleni jogorvoslathoz való jogot. Az AB felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. március 31-ig tegyen eleget. Az AB megjegyezte, hogy az Országgyűlés bizottságai a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvény hatálybalépéséig is folytathatnak vizsgálatokat, de ezeknek az érintett személyek önkéntes együttműködésén kell alapulniuk.

Az AB emellett olyan nagymértékű visszaállítást látott a vizsgálóbizottság működésében, hogy a mulasztás megállapítása mellett alkotmányellenesnek minősítette és – elfogadásának napjára visszamenőleges hatállyal – megsemmisítette az Ogyh.-t. A vizsgálóbizottság tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásáról szóló határozatot azonban hatályában fenntartotta, és visszautasította a házsabály vizsgálóbizottsági jelentésre vonatkozó tartalmi előírásainak megsemmisítésére vonatkozó indítványt is. Az AB megállapította azt is, hogy az Ogyh.-val felállított vizsgálóbizottság alkotmányellenesen járt el az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben (az indítványozóról adatok gyűjtése és továbbítása).

Az Alkotmánybíróságnak abban is állást kellett foglalnia, hogy van-e hatásköre a támadott országgyűlési határozat absztrakt alkotmányossági vizsgálatára. Bár az Ogyh. olyan rendelkezéseket is magában foglal, amelyek az Országgyűlés szervezeten és irányítási jogkörön kívülálló jogalanyokra tartalmazznak kötelező normatív szabályokat, a testület arra a következtetésre jutott, hogy az Ogyh. megfelel az AB absztrakt utólagos normakontroll-hatáskörét meghatározó ismérvek.<sup>2</sup>

A határozat meghozatala során az AB – az Alkotmány házsabályi autonómiára, valamint alapjogok védelmére és jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezésein túl – a Házsabály eseti bizottságokra vonatkozó általános és vizsgálóbizottságokra vonatkozó különös rendelkezéseit, valamint a jogalkotási törvény normatív határozat mint belső szervezetszabályozó norma megalkotására vonatkozó rendelkezéseit is értelmezte.

<sup>2</sup> Mivel az AB gyakorlata szerint a kizárólag személyi kérdésekben hozott országgyűlési határozatok, így az országgyűlési bizottsági tisztségviselők és tagok megválasztásáról szóló határozatok is a Jat. 46. § (2) bekezdése szerinti egyedi aktusnak minősülnek, ezért nem tekinthetők az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek. Az AB ezért az Ogyh.-val létrehozott vizsgálóbizottság tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásáról szóló országgyűlési határozatra irányuló normakontroll-indítványt hatáskör hiánya miatt visszautasította.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának biztosításához törvényi szintű garanciák szükségesek [Alkotmány 21. § (2) bekezdés].**

Annak érdekében, hogy az alkotmányos mulasztás megállapítása céljából azonosítsa az esetlegesen hiányzó szabályozás jogforrási szintjét, az AB szélesebb alkotmányjogi összefüggésben vizsgálta az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési funkcióját, és annak – az akkor hatályos Házzsabályon alapuló – jogi szabályozását. E vonatkozásban a testület az országgyűlési bizottságok ellenőrző, vizsgálati funkcióját meghatározó rendelkezésekre koncentrált. Arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés bizottságainak ellenőrző tevékenysége, ezen belül vizsgáló funkciója sem az Alkotmány, sem a Házzsabály alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz. Semmi sem zárja tehát ki, hogy az állandó bizottságok, az ideiglenes eseti bizottságok és az ideiglenes vizsgálóbizottságok egyaránt folytassanak vizsgálatokat, és ellássanak ellenőrző funkciót. Az AB megállapította továbbá, hogy általában az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a vizsgálati eljárásról, az igénybe vehető eszközökről és módszerekről sem a Házzsabály, sem más jogi norma nem tartalmaz koherens és részletes szabályozást. A Házzsabály alapvetően a bizottságok önszabályozására bizza a vizsgálati eljárások rendjének meghatározását.<sup>3</sup>

AB megvizsgálta azt is, hogy az Alkotmány milyen követelményeket támaszt a jogalkotóval szemben az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrző tevékenységének garanciális szabályozása érdekében. E körben két alkotmányos szabályt azonosított: a jogállamiság elvét (és a hozzá köthető hatalommegosztás elvét), valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (mint a közügyek megvitatása szabadságának feltételét). A testület szerint egyrészt a hatalommegosztás elvéből következik a kormányzati munka országgyűlési ellenőrzése bizottsági vizsgálatok és miniszterek beszámoltatása által. Másrészt a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele: csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad vitában ütközhetnek ellentétes vélekedések. Az Országgyűlés a közügyek megvitatásában is kiemelkedő és mással nem helyettesíthető szerepet tölt be, ennek egyik lényeges fórumát jelentik a közügyekben vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságok.<sup>4</sup>

Az AB azt is vizsgálat alá vonta, hogy az Országgyűlés megfelelő szintű jogi normát alkotott-e, azaz adhatott-e állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő normatív országgyűlési határozatban (a Házzsabályban) felhatalmazást országgyűlési vizsgálóbizottságnak az Ogyh.-ban meghatározott vizsgálatokra, ráadásul úgy, hogy a vizsgálatok eljárási rendjének megállapítását a bizottság önszabályo-

<sup>3</sup> Határozat II. 2.3.

<sup>4</sup> Határozat II. 3.1.2.

zására bizta. Az AB párhuzamot vont az Ogyh. és egy, a testület által korábban a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban vizsgált, és a jogbiztonság követelményét és az alapvető jogok törvényi szabályozásának követelményét sértőnek talált 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalás között. A kérdésre nemleges választ adva megállapította, hogy mindkettő olyan, formailag állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősülő norma, amely az Országgyűlés szervezetén és irányítási jogkörén kívülálló jogalanyokra tartalmaz kötelező magatartási szabályokat, holott ez csak törvényben lenne lehetséges.

Az AB szerint az Alkotmány 21. § (3) bekezdésében foglalt garancia, amely szerint az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és mindenki köteles a bizottságok előtt vallomást tenni, önmagában nem elégséges. Ennek konkretizálása érdekében további jogi garanciák szükségesek: joghátrányt kilátásba helyezése a norma jogellenes megszegőivel szemben; a norma, valamint a szankció végrehajtásának garantálása; emellett az országgyűlési bizottsági vizsgálatok bírósági eljárásokhoz való viszonyának tisztázása. A testület szerint ahhoz, hogy az Országgyűlés határozattal az Országgyűlésen, annak szervein, továbbá az általa irányított szerveken kívüli személyekre és szervezetekre vonatkozó vizsgálatot végző bizottság felállításáról rendelkezzen, illetve bizottságot ilyen vizsgálati feladattal ellásson, törvényi szintű garanciák szükségesek.<sup>5</sup>

Az egyik indítványozó szerint a Házsabály 36. § (5) bekezdése azért alkotmányellenes, mert felhatalmazást ad arra, hogy egy másik országgyűlési határozat, illetve országgyűlési bizottsági döntés szabályozza a bizottsági eljárás rendjét, vizsgálati módszereit, a bizottsági jelentés tartalmát, valamint a vizsgálat által érintett szervek és személyek jogait. Az AB szerint ugyanakkor nem a vizsgált szabály ad felhatalmazást a bizottsági eljárási rend és vizsgálati módszerek szabályozására, valamint a vizsgálattal érintettek jogainak és kötelezettségeinek meghatározására. Önmagában a vizsgálóbizottsági jelentés kötelező tartalmi elemeinek házsabályi felsorolása nem sérti a jogalkotásnak az Alkotmányban és a Jat.-ban meghatározott rendjét, és összhangban áll az Alkotmánynak a Házsabályról szóló, a Ház szabályozási autonómiájáról rendelkező 24. § (4) bekezdésével. Az AB ezért a Házsabály 36. § (5) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

### **3.2. ELVI TÉTEL 2.**

**Az országgyűlési bizottsági vizsgálatok során törvényben kell biztosítani a vizsgálatban érintettek alapvető jogainak védelmét és a jogorvoslathoz való jogot [Alkotmány 21. § (3) bekezdés].**

<sup>5</sup> Határozat IV. 3.

Az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgálva arról is meg kívánt győződni, hogy az országgyűlési bizottságokra vonatkozó szabályozás hiányos-e olyan mértékben, hogy ezáltal az érintett alapvető jogok (bírószághoz fordulás joga, jogorvoslatihoz való jog, személyes adatok védelméhez való jog, közérdekű adatok nyilvánossága) érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, hogy a hiányos szabályozás ezek érvényesítését veszélyezteti, és ez alkotmányellenességet okoz.

Az AB arra a következtetésre jutott, hogy az emberi méltóság körébe tartozó magánszféra, magántitok, jó hírnév, személyes adatok védelme, az állam indok nélküli beavatkozása az emberek magánéletébe, olyan alkotmányos korlátai az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységének, amelyek jogi szabályozást igényelnek. Ebből következik, hogy az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint mindenki köteles az országgyűlési bizottságok által kért adatokat rendelkezésre bocsátani, kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Az országgyűlési bizottságok sem jogosultak saját szabad elhatározásuk alapján bármilyen ügyben, bárkiről, bármilyen információt megismerni.<sup>6</sup>

A magánszféra védelmével szorosan összefüggő kérdés, hogy a vizsgálati tevékenységet végző országgyűlési bizottságok eljárása során miként érvényesülnek a más eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban megkövetelt alkotmányos garanciák. Az AB külföldi példákat is megvizsgált a vizsgálóbizottsági tevékenység és a büntetőeljárás egymáshoz való viszonyának tisztázása érdekében, elsősorban az Egyesült Államok, Franciaország, Olaszország és Belgium szabályozását áttekintve.

Az AB szerint a bíróságok és a parlamenti bizottságok funkcionális elkülönülése miatt a parlamenti bizottsági vizsgálatokra is irányadó az az alkotmányossági követelmény, hogy a bűnössé nyilvánítást (elítélést) csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával. A testület szerint azonban a magyarországi szabályozásban azonban nem tisztázott a vizsgálat alá vont, vallomástételre kötelezett, illetve meghallgatásra meghívott személyek jogállása.

Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési bizottságok előtt mindenki köteles vallomást tenni. Ugyanakkor alkotmányossági szempontból nyilvánvaló, hogy az önvádra kötelezés tilalmának, valamint az ártatlanság védelme alkotmányos elvének a büntetőeljárásokon kívül más eljárásokban is feltétlenül érvényesülnie kell. A vallomástétel megtagadásának joga, illetve az igazmondási kötelezettség azonban már a vallomásra kötelezett személy eljárási pozíciójától függ. E tekintetben más eljárásjogi szabályok vonatkozhatnak a „felekre”, az „ügyfelekre”, a „tanúkra”, a „terheltekre” stb. A testület szerint a hatályos magyar normatív szabályozás más eljárási hiányosságokban is szenved, például, hogy nem

<sup>6</sup> Határozat II. 3.2.1.

rendelkezik a jogi képviselétről (vö. sértetti képviselő, védelemhez való jog). Azokban az államokban, amelyekben a törvények a büntetőeljárás szabályok értelem-szerű alkalmazását rendelik el a parlamenti vizsgálóbizottsági eljárásokban (pél-da: német alaptörvény), ezt részben azért teszik, hogy a büntetőeljárás garanciák megfelelően védjék az eljárás résztvevőit.

Az AB további különbségeket is megállapított az országgyűlési bizottsági vizsgálatok és a bírósági eljárások között. A vizsgálatot végző parlamenti bizottságok nem pártatlanok (hiszen javarészt pártok képviselői alkotják őket), nem folytatnak ítélező tevékenységet, valamint nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés részei, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei, valamint a közügyek megvitatásának szinterei.

A mulasztás megszüntetéséhez szükséges törvényi szint mellett szól a testület szerint az is, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A bizottságokat megillető alapjog-korlátozó jogosítványok tartalma nem nyugodhat sem a szabályozatlanságból fakadó esetlegességen, sem az országgyűlési bizottságok saját szempontjait előtérbe helyező önszabályozáson.

A jogorvoslathoz való jog kapcsán az AB megállapította, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül, következésképpen az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat biztosítása – mint minden hatósági döntés ellen – alkotmányos követelmény. Az akkori szabályozás ugyanis nem tette kötelezővé, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok az állampolgárok jogait, kötelezettségeit befolyásoló döntéseiket, intézkedéseiket formalizált határozatban jelenítsék meg, és nem voltak normatív előírások a bizottsági döntésekkel szembeni jogorvoslatokról. Az országgyűlési bizottságok döntéseivel szemben semmiféle jogorvoslati eljárás megindítására nem volt lehetőség, mivel az országgyűlési bizottságok nem rendelkeztek perképességgel, és nem voltak közigazgatási szervnek tekinthetők sem.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZOTTSÁGI VIZSGÁLATI JOG TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSÁNAK KRITÉRIUMA**

A parlamenti vizsgálati tevékenység szabályozatlanságát kimondó határozat tárgya tágabb értelemben az országgyűlési ügyrendi autonómia határainak kérdése volt: ha az Országgyűlés maga határozhatja meg eljárási rendjét, megválaszthatja-e a szabályozás szintjét és a jogforrást, illetve az autonómia negatív értelemben is megilleti-e, azaz megteheti-e, hogy bizonyos kérdéseket nem szabályoz. Az AB nemleges válasza, és alapvető követelmények előírása (törvényi szint, alkotmányos garanciák) annak a jele, hogy a testület a parlamenti autonómiánál fonto-

sabbnak ítélte az alapvető jogok védelmét, azaz a parlamenti szuverenitásnál az alkotmány szuverenitását. Ez illeszkedett akkori aktivista törvényalkotás-kontroll szerepfelfogásába: nemcsak a törvényeknek, hanem a törvényalkotási eljárásnak is alkotmányosnak kell lennie, e fölött pedig az AB örökös. A határozat üzenete, hogy a jogállamiság elve az alkotmány alapján álló és kikényszeríthető parlamenti eljárásrendet követel, ennek leginkább a törvényi szint felel meg.

Az AB helyesen állapította meg, hogy az állandó és az ideiglenes országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési tevékenységének jogi szabályozása hiányos volt. Egyfelől hiányoztak a bizottsági vizsgálat hatékonyságát biztosító jogszabályi feltételek, és a bizottsági vizsgálat *sui generis* voltát (a bírósági eljárásokhoz, a közigazgatási, illetve a büntetőeljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok, másfelől nem voltak olyan jogi garanciák, amelyek az állampolgárok alapvető jogait (magánszférához való jogot, eljárási jogosultságokat, jogorvoslati jogot stb.) védtek volna a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságokkal mint jogalkalmazó közhatalmi szervekkel szemben.

Az AB döntése azért is aktivista alkotmányvédő jellegűnek mondható, mert a testület korlátozta az Országgyűlés ügyrendi autonómiáját, hiszen mulasztást állapított meg a bizottságok vizsgálati tevékenységének szabályozásában. Emellett megsemmisített egy vizsgálóbizottságot létrehozó országgyűlési határozatot (ez utóbbi döntés jogforrástani szempontból vitatható, hiszen a határozat meghozatalakor az Ogyh. már nem volt hatályban).

#### **4.2. AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELME ÉS A JOGORVOSLATI JOG BIZTOSÍTÁSÁNAK KÖTELEZETTSÉGE**

A parlamenti autonómia és privilégiumok (parlamenti beszéd) gyakran érintik, sérítik az alapvető jogokat. A parlamenti szuverenitás alapján álló országokban (Egyesült Királyság) ez nem bírósági ügy, legfeljebb a Speaker (a Képviselőház elnöke) hatáskörébe tartozik. Az alkotmány szuverenitását valló államokban azonban, így Németországban vagy Magyarországon, az utolsó szót az (alkotmány)bíróság mondja ki, amely adott esetben megvédi a parlamenten kívüli személyek jogait.

A határozat megkísérelte levezetni az országgyűlési vizsgálat során készült bizottsági jelentéssel szembeni jogorvoslati jogot az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből, amely csak bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben követelte azt meg. A testület kreatív értelmezése szerint a vizsgálóbizottsági döntések „állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésnek”, így hatósági döntésnek minősülnek, ennél fogva biztosítani kell ellenük a jogorvoslatihoz való jogot. Ez alapján egyébként bármely parlamenti aktus, akár az ülésvezetési aktus is hatósági döntésnek minősül, és jogorvoslat



tárgya lehet.<sup>7</sup> Nem meggyőző tehát a határozatnak az a következtetése,<sup>8</sup> amely a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenységét dogmatikai megalapozás, részletes levezetés nélkül, egy kinyilatkoztatással közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősíti.

Mivel a vizsgálóbizottsági jelentés nem jogi, hanem politikai „ítéletet” mond ki, így a parlamenti vizsgálat hatékonyságát, valamint az Országgyűlés önálló hatáskör-gyakorlását, ezáltal pedig a hatalommegosztás elvét veszélyeztetné, ha a jelentést bíróság előtt vitatni lehetne. A bírósági eljárás célja az igazságszolgáltatás, a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése, míg a vizsgálóbizottságok a közügyek megvitatásának, a közérdekű problémák feltárásának színterei. Ebből a szempontból a német megoldás megfelelőnek tűnik: a vizsgálóbizottságok jelentése teljesen ki van vonva a bírósági felülvizsgálat alól.<sup>9</sup> A bíróság a jelentés alapján szolgáló tényeket szabadon bírálhatja el, a bizottsági jelentés a bíróságokat nem köti. A jelentéssel érintett személy bírósági úton felléphet az őt ért sérelem kapcsán azzal a konkrét személlyel szemben, aki a jogsérelmet okozta. Más kérdés, hogy a vizsgálóbizottság eljárási jellegű, azaz például eljárási szankciót kiszabó határozataival szemben valóban szükség lenne jogvédelemre. Az ilyen döntések elleni rendes bírósági utat *de lege ferenda* meg kellene nyitni, a büntetőeljárás szabályai szerint.

Az AB a határozatban tehát szélesítette a jogorvoslathoz való jog alkotmányos fogalmát. A testület ezen felül, nemcsak a jogorvoslati fórum hiányát állapította meg, hanem „házzsabálybírósként” fellépve, döntött is egy konkrét jogsérelem tárgyában. Ez az új, a magyar alkotmányjogtól addig idegen, ugyanakkor *de lege ferenda* valóban szükségesnek mondható hatáskör azonban a későbbiekben nem domborodhatott ki a testület tevékenységében, hiszen sem a jogalkotó nem bővítette a testület hatáskörét ilyen irányban, sem maga nem szélesítette azt arrafelé.

A határozat gyenge pontja a nemzetközi összevetés elnagyoltsága. A határozat megemlíti az Egyesült Államok, Franciaország, Olaszország, Németország és Belgium szabályozását, azonban mind az ország-, mind a példaválasztás esetleges és hiányos. A vizsgálóbizottság döntésével szembeni jogorvoslat kérdéskörében a határozat bizonyítás nélkül jelenti ki, hogy ilyenre „számos állam törvénye lehetőséget biztosít”, a felhozott példák ugyanakkor nem meggyőzőek (nem relevánsak vagy pontatlanok).

<sup>7</sup> ERDŐS Csaba: „Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén” *Jog Állam Politika* 2014/2. 35–48.

<sup>8</sup> Határozat II. 3.2.3.

<sup>9</sup> Német alaptörvény 44. cikk.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat által kijelölt aktivista útról az AB később letért, például a jogorvoslathoz való jog tekintetében. Egy évtizeddel később – az országgyűlési fegyelmi döntésekkel kapcsolatos jogorvoslat hiányának megítéléskor – már azt mondta ki, hogy „mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.”<sup>10</sup> Azaz a mai AB nem tekinti magát házsabály-bíróságnak, és maga nem is kíván azzá válni. A szakirodalomban ugyanakkor – német mintára – rendre felmerül az AB felruházása házsabály-bírói jogkörrel, amennyiben alkotmányos jog vagy érték is sérül a házsabálysértéssel.<sup>11</sup>

Említést érdemel, hogy van olyan álláspont, amely szerint házsabályi jogi jogorvoslati fórumnak a parlamenten belül van a helye. Emellett érvel Kiss László alkotmánybíró, aki a fent idézett, 2013-as AB-határozathoz fűzött különvéleményében azt javasolja, hogy belső parlamenti jogi vitákban az „első fokú” jogorvoslati fórum a bizottság, a második fokú a plenáris ülés legyen. Elveti ugyanakkor a külső jogorvoslati fórum lehetőségét, amely szerinte „értelemszerűen és nyilvánvalóan már hatalommegosztási dilemmákat/problémákat is felvetne”.<sup>12</sup> Az AB e többségi határozatával ellentétesen határozott az EJEB Karácsony és társai ügyben<sup>13</sup> hozott ítélete, amely az EJEE jogorvoslathoz való jogot kimondó 13. cikkét a parlamenti jogban is alkalmazhatónak találta.<sup>14</sup> Időközben ugyan az Országgyűlés a Kiss-féle megoldásra emlékeztető, kétfokú belső fórumrendszert vezetett be fegyelmi jogi vitákban, de mindez nem változtatott az EJEB nagykamara döntésén. Úgy tűnik, ha a jogalkotó vagy az AB nem gondoskodik hazai házsabályi vitákat eldöntő fórumról, szupranacionális fórumok előtt csapódnak le az ilyen jellegű jogviták, hiszen az indítványozók megtalálják az oda vezető utat. Még akkor is, ha elvben a nemzeti parlamenti szuverenitás körébe tartozó kérdésről van szó.

A végleges megoldással az Országgyűlés nem sietett. Az AB határozatot követően közel tíz évig kellett várni a mulasztás Országgyűlés általi pótlására. A parlamenti bizottsági vizsgálatok azonban addig sem álltak le teljesen: a vizsgálóbizottságokat létrehozó országgyűlési határozatok rendre tartalmaztak egy klauzulát, amely szerint a bizottság meghallgatásai és adatkezelése „az érintett személyes, önkéntes együttműködésen” alapul, szankcionálási lehetőség nélkül, és erre az eljá-

<sup>10</sup> 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [39].

<sup>11</sup> Lásd a következő munkákban kifejtett érvelést: SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008); SZABÓ (1. lj.); ERDŐS (7. lj.).

<sup>12</sup> 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [86].

<sup>13</sup> Karácsony and others v. Hungary, Judgment of 16 September 2014, no. 42461/13.

<sup>14</sup> A döntés megítélése az Egyezmény parlamenti jogra való alkalmazásában nem egységes, a kritikai érvelést lásd SZENTE Zoltán: „Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok?” *Állam- és Jogtudomány* 2015/2. 74–90.

rás során az elnöknek fel kell hívnia a figyelmet. Ezt a megoldást az ügyrendi bizottság javasolta 45/2002-2006 ÜB számú állásfoglalásában.

A parlamenti aktusok ellen igénybe vehető jogorvoslat hiányának problémája később is felbukkant. Az elméleti kérdésselvetéseken<sup>15</sup> túl több konkrét esetben is problémát okozott, hogy sem a parlamenten belül, sem azon kívül nincs olyan kontrollmechanizmus, amely a parlamenti jogi aktusokkal szemben igénybe vehető lenne.<sup>16</sup> Kontrollmechanizmusok ugyan elszórtan megjelennek, például a parlamenti fegyelmi jog terén, ahol belső parlamenti („pártos”) jogorvoslati fórumok (bizottság, majd plénum) döntenek, azaz a politikai többség dönt. Ezek azonban nem állnak össze koherens rendszerré.

A 2014-ben hatályba lépett Országgyűlésről szóló törvény (Ogytv.) elfogadásával a jogalkotó a határozatból eredő mulasztásának is eleget kívánt tenni (egy évtizeddel meghaladva az eredetileg kitűzött határidőt). Az Ogytv. kimondta a parlamenten kívüli személyek – korábban pusztán házszabályon alapuló, ezért elégtelen szintű – együttműködési kötelezettségét: előírta, hogy a vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a vizsgálati tevékenységében való közreműködésre (adatszolgáltatás, megjelenés és nyilatkozattétel) kötelezheti.<sup>17</sup> Ezzel voltaképpen egy új eljárásjogi státusz jelent meg a parlamenti jogban, az „együttműködésre kötelezett” személyé, aki lehet akár a vizsgált tárgykörön kívül álló, de arról tudomással bíró tanú, vagy a vizsgálat által érintett, „kvázi-terhelt” egyaránt. A hármas kötelezettség emlékeztet a büntetőeljárásból ismert tanúzási kötelezettségre, az igazmondási kötelezettség kivételével. Ennek kimaradása egyben azt is jelentheti, hogy hamis tanúzást vizsgálóbizottság előtt nem lehet elkövetni.

Kérdés marad azonban, hogy az előírt kötelezettség, amely valódi szankció híján *lex imperfectának* tekinthető, hogyan tesz eleget a vizsgálatok hatékonyságának biztosítását is elváró alkotmánybírói határozatnak. Ha ugyanis az együttműködésre kötelezett személy törvényben előírt kötelezettségének nem tesz eleget, mindössze azzal kell szembenéznie, hogy kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.

Az Ogytv. hiányosságaként értékelhetjük azt is, hogy nem tartalmaz az együttműködésre kötelezettek vonatkozásában adat- és jogvédelemre vonatkozó rendelkezéseket, nem tisztázott az együttműködésre kötelezett személy jogállása, különös tekintettel az alkotmányos garanciákra (önvádra kötelezés tilalma, védelemhez való jog, ártatlanság védelme). Az AB határozata ugyanis nem csak a törvényi szintű szabályozás és a hatékonyság biztosítását írta elő, hanem a vizsgálattal érintet-

<sup>15</sup> SZABÓ Zsolt: „Lehet-e az Alkotmánybíróságból »Házszabály-bíróság«?” *Közjogi Szemle* 2017/4. 55–61.

<sup>16</sup> A problémáról részletesebben lásd ERDŐS (7. l.).

<sup>17</sup> Ogytv. 25. § (1)–(2).

tek jogvédelmét is. A jelentéssel, illetve a jelentés alapján elfogadott országgyűlési határozattal érintett személynek az új törvény szerint mindössze ahhoz van joga, hogy a jelentés rá vonatkozó megállapítására írásban tett észrevételeit az Országgyűlés honlapján (tehát nem a jelentésben!) közzétegyék. A jogvédelemnek a nyilatkozat megtagadhatósága, az észrevételek megjeleníthetősége körében széleskörűbben is érvényesülnie kellene. Bár ez a megoldás nem tekinthető a bemutatott alkotmánybírósági határozat elvárása szerinti hatékony jogorvoslatnak, nézetem szerint helyesen döntött a jogalkotó, amikor a vizsgálóbizottság jelentését kivonta a bírósági felülvizsgálat alól, hiszen az nem jogi felelősséget állapít meg, hanem politikai felelősséget vizsgál.<sup>18</sup>

Az új, az Ogytv.-ben foglalt vizsgálóbizottsági szabályozás tehát eleget tett az AB legfontosabb szabályozási előírásnak: kimondta a bizottsággal történő együttműködési kötelezettséget, emellett pontosította a vizsgálat feltételeit, mindezzel valóban tett lépéseket a parlamenti bizottsági vizsgálatok hatékonyságának növelése érdekében. Egyidejűleg azonban korlátozta a vizsgálatindítás lehetőségét, mivel a vizsgálati feltételek igencsak leszűkítik a vizsgálati lehetőségeket (pl. interpellációval nem tisztázható kérdés lehet csak vizsgálat tárgya, folyamatban lévő hatósági vagy bírósági ügy nem lehet vizsgálat tárgya), és a vizsgálatindítási jogot kivette az ellenzék kezéből (a képviselők egyötöde már nem kérheti, csak javasolhatja a vizsgálóbizottság létrehozását).

A mulasztás pótlásának gyakorlati tapasztalataira aligha támaszkodhatunk: az Ogytv. hatálybalépése óta egyáltalán nem került sor vizsgálóbizottság felállítására és más bizottság tényleges vizsgálati cselekményére sem. A mulasztásnak a jogalkotó oly módon tett eleget, hogy lehetőleg ne induljanak el parlamenti bizottsági vizsgálatok: valamelyest növelte a vizsgálatok hatékonyságát, de jelentősen szűkítette alkalmazási lehetőségüket – lehetséges, hogy éppen ez volt a politikai cél.

## 6. IRODALOM

ERDŐS Csaba: „Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén” *Jog Állam Politika* 2014/2. 35–48.

ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia* (Budapest: Gondolat 2016).

SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).

SZABÓ Zsolt: „Lehet-e az Alkotmánybíróságból »Házsabály-bíróság«?” *Közjogi Szemle* 2017/4. 55–61.

SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok* (Budapest: Patrocinium 2011).

<sup>18</sup> SZABÓ Zsolt: „Vizsgálóbizottságok új szabályozása” in RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség – válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére* (Budapest: KRE ÁJK 2012) 330–337.

Szabó Zsolt: „Vizsgálóbizottságok új szabályozása” in Rixer Ádám (szerk.): *Állam és közösség – válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére* (Budapest: KRE ÁJK 2012) 330–337.

SZENTE Zoltán: „Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok?” *Állam- és Jogtudomány* 2015/2. 74–90.



HALLÓK TAMÁS\*

**32/2004. (IX. 14.) AB HATÁROZAT  
– KÜLKÉPVISELETI SZAVAZÁS I.**

**A választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok az országgyűlési választásokon gyakorolhassák választójogukat. A külképviseleti szavazáson a szavazás titkosságát garantáló szabályokat kell megalkotni.**

A külképviseleti szavazás I. határozat jelentősége két vonatkozásban is tetten érhető. Az egyik az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosításhoz (2002. évi LXI. törvény) kötődik. Ez minden Magyarország területén lakóhellyel rendelkező választópolgár számára biztosítja a választójog gyakorlását függetlenül attól, hogy a szavazás napján az ország területén tartózkodik-e. Ezért a külföldön tartózkodóknak valamilyen módon biztosítani kell, hogy szavazhassanak. 2004-ben a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (régi Ve.) csak az európai parlamenti választásokon tette lehetővé a külképviseleteken való szavazást. Az országgyűlési választásokra nem volt erről szabály. Így a külföldön tartózkodók meg lettek fosztva attól, hogy az alkotmányosan rögzített választójogukat gyakorolják. A határozat jelentősége tehát egyrészt az, hogy kötelezte az Országgyűlést ennek az alkotmányellenes helyzetnek a feloldására, ténylegesen biztosítja ezen választópolgárok alkotmányos jogának gyakorlását.

A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat másik jellemvonása, hogy kimondta a külképviseleti szavazásokon alkalmazandó szabályok alkotmányellenességét. A szavazás titkossága ugyanis sérülhet, ha a külképviseleteken számolják meg az ott leadott szavazatokat, különösen, ha kevesen szavaznak. Így az AB kötelezte az Országgyűlést, hogy alkosson ezen alapelvnek megfelelő szabályokat.

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.



## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. NEMZETKÖZI VONATKOZÁSOK

A külföldön szavazásról a nemzetközi jog nem mindig rendelkezik egyértelműen. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 25. cikke szerint: „Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy [...] b) szavazzon és megválaszthatassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését [...]”

Európában leginkább az Európa Tanács fordít erre figyelmet. A szabad választásokhoz való jogot Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve is tartalmazza, amit Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdettek ki. Ennek 3. cikke szerint: „a Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését”. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben [9267/81 ECHR (1987. március 2.)] megállapította, hogy e cikk egyéni jogokat foglal magába: a választójogot és a választhatóság jogát. A Bíróság rámutatott arra, hogy az államok szabad és tisztességes választás tartására irányuló kötelezettsége magában foglalja a választójog általánosságát, amely alapelvből viszont következik az egyén joga arra, hogy részt vegyen a választáson. A Hirst kontra Egyesült Királyság ügyben [74025/ 01 ECHR (2005. október 6.)] a Bíróság azt is megállapította, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkébe foglalt jogok a hatékony és működő jogállam kialakításának és működtetésének lényeges feltételei. E jogok nem tekinthetők abszolút jellegűeknek, de a korlátozásnak törvényes célt kell szolgálniuk és meg kell felelniük az arányosság követelményének.

A külföldi szavazás szempontjából az Európa Tanács egyik legfontosabb dokumentuma A választások megfelelő lebonyolításáról szóló kódex,<sup>1</sup> amit a Velencei Bizottság dolgozott ki. A kódex az általános választójog kapcsán úgy rendelkezik, hogy a választójoghoz a lakóhely követelménye előírható. A választójogosultság és a választhatóság joga biztosítható a külföldön tartózkodó állampolgároknak is (1.1. c. pont). Emellett a titkos szavazást is nemcsak jognak, hanem kötelességnek is tekinti, aminek megsértését szankcionálni kell (4. pont). A kódex deklarálja, hogy a külföldön tartózkodó állampolgárok is választhatnak és választhatók a származásuk szerinti országban. Azonban a választásokon való részvétel lakóhelyhez kötése nem sérti az általános választójog elvét.

<sup>1</sup> *Code of good practice in electoral matters*. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2002.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy Törökországgal kapcsolatos ítéletében elismerte, hogy nem ellentétes az egyezményvel, ha a külföldön élő állampolgárok választójogának terjedelmét szűkebben határozzák meg az otthon élőkéhez képest.<sup>2</sup> A Melnychenko kontra Ukrajna ügyben [17707/02 ECHR (2004. október 19.)] azonban a Bíróság azt állapította meg, hogy a belföldi lakóhely megkövetelése a passzív választójog gyakorlásánál összeegyeztethető az Egyezményvel [54/2008. (IV. 24.) AB határozat].

## 1.2. HAZAI ELŐZMÉNYEK

A korábbi magyar választójogi törvények nem ismerték a külföldön való szavazást. A probléma először 1990-ben közvetlenül az első szabad választások előtt vetődött fel. Az Alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított szövege kimondta, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen (70. §). Tehát a választójog gyakorlásához nem kellett a szavazás napján az ország területén tartózkodni. Az 1989. évi XXXIV. tv, vagyis a régi választójogi törvény (régi Vjt.) eredeti szövege [2. § (4) bekezdés] viszont ezt korlátozta. Eszerint a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon.

Az AB az előbbi mondat első felét a 3/1990. (III. 4.) AB határozatában (előzményhatározat) alkotmányellenesnek nyilvánította. Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés korlátozza a magyar állampolgárok Alkotmányban biztosított jogainak gyakorlását. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy milyen indokok vezethették a törvényhozót ennek a szabálynak a megalkotásakor. A törvény hivatalos indokolása szerint a szavazásban akadályoztatás bevezetése abból adódik, hogy a javaslat minden magyar állampolgárt megillető politikai alapjogként biztosítja a választójogot és pusztán annak gyakorlásában tekinti akadályozottnak azokat, akik rövidebb vagy hosszabb ideig külföldön tartózkodnak. Az AB szerint ez sérti azoknak az állampolgároknak a jogait, akiknek belföldi lakóhelye van, csupán a szavazás napján tartózkodnak külföldön. Az átmeneti külföldön tartózkodás ugyanis a modern hírközlési és közlekedési viszonyok mellett nem képezheti akadályát az állampolgári jogok gyakorlásának [előzményhatározat]. Az AB itt tehát nagyon jól rámutatott a külföldön történő szavazás indokoltságára.

<sup>2</sup> HALÁSZ Iván: „A külföldön élő választópolgárok országos szintű (parlamentari) választójoga az Európai Unióban” in CSERNY Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 15–16.

További indokként hozták fel azt is, hogy az Alkotmány 8. § (3) bekezdése szerint alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben<sup>3</sup> korlátozható. A választási törvény nem alkotmányerejű törvény. A törvény rendelkezése az Alkotmányban foglalt választójogot az Alkotmány 8. § (3) bekezdésére tekintettel alkotmányellenesen korlátozza. Az AB ezért a törvénynek ezt a rendelkezését megsemmisítette.

Az alkotmánybírák maguk is észlelték, hogy így joghézag keletkezett. Ugyanis a választási törvény nem rendelkezett arról, hogy a választás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok a választási jogukat hogyan gyakorolhatják. Így felhívták az Országgyűlés figyelmét arra, hogy a joghézagot lehetőség szerint már a jelen választásokra kiható hatályú jogalkotással pótolja, szem előtt tartva a szavazás titkosságának követelményét [előzményhatározat].

Mivel az 1990-es választások első fordulójának időpontja a határozat kihirdetését követő harmadik hétre esett, ezért az Országgyűlésnek gyorsan kellett cselekednie. Az alkotmányellenességet sajátosan, az Alkotmány 1990. évi XVI. törvénnyel való módosításával „oldották fel”. A módosítás előírta, hogy a választópolgárnak a választás napján az ország területén kell tartózkodnia választójoga gyakorlásához: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.” Egyetérthetünk azzal, hogy itt egy joghézag betöltésénél több történt. Ugyanis a régi Vjt.-ből még az következett, hogy a Magyarországon lakóhellyel rendelkező és a szavazáskor külföldön tartózkodó nagykorú magyar állampolgárnak van választójoga, csak annak gyakorlásában akadályozott. Az Alkotmány új szabálya viszont már a választójog feltételül szabta az itthon tartózkodást. Ezzel az alkotmányozó túllépett az eredeti korlátozáson.<sup>4</sup> Magyarországon tehát az alkotmányellenes törvényi rendelkezést ekkor írta felül először a törvényhozó alkotmánymódosítással, ami a későbbiekben is időnként mintául szolgált. A legjobb alkotmányos megoldás a külföldön szavazás szabályainak biztosítása lett volna.

Innentől kezdve tartalmilag az Alkotmány szövege hosszú időn át változatlan maradt. Arra a kérdésre, hogy miért nem szavazhatnak a szavazás napján külföldön tartózkodók, az volt a válasz, hogy Magyarország ehhez sem az anyagi, sem a technikai feltételeket nem tudja biztosítani.

<sup>3</sup> A törvény ezen típusát az ún. rendszerváltó alkotmánymódosítás (1989. évi XXXI. törvény) vezette be. Az ilyen törvény az Alkotmánnyal egyenértékű volt, és elfogadásához az országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazata volt szükséges. Ezt a típust az ún. paktumos alkotmánymódosítás (1990. évi XL. törvény) megszüntette, és bevezette a jelenlévő 2/3-os törvények kategóriáját.

<sup>4</sup> Kovács László Imre: „Az európai parlament tagjai megválasztásának magyar rendszere” *Politikatudományi Szemle* 2005/2. 30.

### 1.3. A MEGOLDÁS FELÉ

A probléma csak az EU-csatlakozás küszöbén vetődött fel ismét. Az Alkotmányt módosító 2002. évi LXI. törvény változtatott a választójog alkotmányos szabályaiban. Az országgyűlési és az európai választásokon már nem írta elő, hogy a szavazás napján az ország területén kell tartózkodni: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” [Alkotmány 70. § (1) bekezdés]. „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választó és választható legyen.” [Alkotmány 70. § (4) bekezdés]. A korábbi megkötés egyedül csak az önkormányzati választásokra maradt fenn.

Az Országgyűlés, mivel a közelgő 2004-es európai parlamenti választások miatt sürgetett az idő, először csak az európai parlamenti választásokra talált megoldást, mégpedig a külképviseleti szavazással. Több javaslat is felvetődött. A Kormány 2003 nyarán benyújtotta a T/4146. törvényjavaslatot, ami szerint a külképviseleti szavazás a külképviseleten elhelyezett szavazógép segítségével a szavazás titkoságát biztosító módon történik. Ebben azonban a parlamenti pártok nem egyeztek meg. A Kormány következő javaslata, a T/6457. törvényjavaslat szerint a külképviseleteken szavazatszámoló bizottság (SZSZB) működik, ami megszámolja a szavazatokat, erről jegyzőkönyvet készít, s azt elektronikus úton az Országos Választási Irodához (OVI) továbbítja. A szükséges egyetértés azonban ehhez sem volt meg.

A Kormány 2003 decemberében benyújtotta a T/6766. törvényjavaslatot, amelyet a 2003. évi CXIII. törvénnyel az Országgyűlés elfogadott. Egyben ezzel a törvénnyel módosította a régi Ve.-t is. Ez a módosítás csak az európai választásokon tette lehetővé a külképviseleti szavazást, más választástípusoknál nem.

Eszerint a külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár személyesen a külképviseleten szavazhat [99/N. § (2) bekezdés]. A külképviseleti szavazás eredményéről készült jegyzőkönyvet a külképviseleti választási iroda vezetője elektronikus úton haladéktalanul továbbítja az OVI-hoz. Az OVI az adatokat úgy tárolja, hogy csak a szavazás magyarországi lezárását követően lehessen hozzáférni [99/O. § (1)–(2) bekezdés].

A külképviseletekre a jelölő szervezetek (pártok) állami költségen szavazatszámoló bizottsági tagot delegálhattak, és a tagok a külképviseleteken számolták meg a szavazatokat. A 2004-es európai parlamenti választások küszöbén ez ellen a sajtó erős kampányt indított többek között a nagy költségigénye miatt. Így ezt a változatot az utolsó pillanatban „lefújták”, s helyette új, csak erre az egy választásra alkalmazandó szabályokat léptettek hatályba a 2004. évi XLIII. törvénnyel. Eszerint a külképviseleteken nem működnek szavazatszámoló bizottságok, feladata-

ikat a külképviseleti választási iroda (KüVI) látja el. A KüVI a szavazás lezárását követően az urnát lezárja úgy, hogy ne lehessen abba szavazólapot elhelyezni vagy abból szavazólapot eltávolítani, s azt diplomáciai postával haladéktalanul az Országos Választási Bizottsághoz (OVB) továbbítja. Az OVB három kijelölt tagja felbontja az urnát, megszámlolja a külképviseleten leadott szavazatokat és megállapítja a külképviseleti szavazás eredményét. Az OVB a választás eredményét a szavazatszámláló bizottságok és a külképviseleti szavazás eredménye alapján állapítja meg (rég. Ve. 172. §).

Ilyen jogszabályi környezetben született meg az AB külképviseleti szavazás I. határozata.

## 2. INDÍTVÁNY

A külképviseleti szavazás I. határozat esetén az indítványozók az alkotmánybírósi eljárások két típusát kezdeményezték: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és utólagos normakontrollt.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását azért kérte az indítványozó, mert az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogukat gyakorolják. Ezt azzal indokolta, hogy a választójog gyakorlásához az anyagi jogi szabályok mellett eljárási szabályok is szükségesek, mert ezek nélkül a választópolgár ténylegesen nem tudja leadni a szavazatát. Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének 2004. május 1-jén hatályba lépett módosítása alapján az országgyűlési képviselők választásán, az országos népszavazáson részt vehetnek azok a választópolgárok is, akik a szavazás napján nem tartózkodnak a Magyar Köztársaság területén. A régi Ve. akkor hatályos szabályai csak az európai parlamenti képviselők választásán állapítanak meg eljárási szabályokat erre vonatkozóan. Az indítványozó szerint a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogát sérti, hogy az országgyűlési választásokra és az országos népszavazásokra nincsenek ilyen szabályok.

Az indítványozó utólagos normakontrollt a régi Ve. 99/N–99/O. §-aira kért, mert azok sértik az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott titkosság követelményét. E szerint az európai parlamenti választásokon a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok a Magyar Köztársaság külképviseletein adják le szavazatukat, ha felvételüket kérik az adott külképviselet névjegyzékébe. Ha csak egy választópolgár kéri felvételét, és figyelembe vesszük az SZSZB tagjait is, akkor legfeljebb öt választópolgár fog szavazni a külképviseleten. Ilyenkor húsz százalékos valószínűséggel kiszámítható, hogy egy választópolgár milyen szavazatot adott le. Az indítványozó kifejti, hogy a szavazás titkossága nem abszolút követelmény, a szükségesség–arányosság teszt szerint korlátozható. Azonban rámutat arra is, hogy a törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkal-

mas legenyhébb eszközt választani. Ebben az esetben pedig tudott volna olyan eszközt választani, amely a szavazás titkosságát kevésbé korlátozza.

Az indítványozó rámutat arra is, hogy a vitatott rendelkezések alkotmányellenességét nem érinti az sem, hogy az Országgyűlés 2004. május 24-én a régi Ve. olyan módosítását fogadta el, amely az európai parlamenti képviselők 2004. évi választásán alkalmazandó.<sup>5</sup> Ugyanis ezek a szabályok csak átmenetiek, egyszeri választás lebonyolítására vonatkoznak, ám a vitatott szabályok továbbra is hatályban maradtak.

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

A külképviseleti szavazás I. határozat rendelkező részének két tételes megállapítása van, és emellett egy elutasító döntést is tartalmaz. A rendelkező rész első pontjában az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert az Országgyűlés nem alkotott szabályokat arról, hogy a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok hogyan gyakorolják az országgyűlési képviselők választásán aktív választójogukat, és az országos népszavazáson a részvételi jogukat, és hiányoznak a szabályok garanciái is.

A rendelkező rész második pontjában az AB kimondta, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott alapelv érvényesülését sértő, alkotmányellenes helyzet keletkezett, mivel a törvényhozó a választási eljárásról szóló törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek a külképviseleti szavazáson a szavazás titkosságát garantálják.

Az AB mindkét esetre vonatkozóan felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének haladéktalanul tegyen eleget, figyelemmel az országos népszavazásokkal, illetőleg országgyűlési képviselő választásokkal kapcsolatos határidőkre.

Viszont nem tartotta alkotmányellenesnek a régi Ve.-nek az európai parlamenti választásokra vonatkozó eredeti rendelkezéseit a külképviseleti szavazásról (régii Ve. 99/N–99/O. §). Ezért a rendelkező rész harmadik pontjában az alkotmányellenesség megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A külföldön történő szavazás szabályainak hiánya az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján választójoggal rendelkező állampolgárokat kizár alapvető jogaik gyakorlásából.**

<sup>5</sup> Lásd 1.3. pont.

A mulasztásos alkotmányellenesség vizsgálata kapcsán előzményként részletesen utalt az AB a már elemzett Előzményhatározatra is és annak jogalkotási következményeire. Ezután az EU csatlakozással kapcsolatos alkotmánymódosításra (2002. évi LXI. törvény) tért ki. Az Alkotmánynak a módosított választójogi rendelkezéseit ebben a határozatában értelmezte először. Rámutatott arra, hogy ez a módosítás az aktív választójog korábbi alkotmánybeli korlátozását megszüntette, minden Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár számára biztosítja mind az aktív választójogot, mind az országos népszavazásban való részvétel jogát. Így ez megilleti azokat a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárokat is, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak.

Az AB rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében szabályozott aktív választójog és a népszavazásban való részvétel joga olyan alkotmányos alapvető jog, amely akkor érvényesülhet, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit, tehát törvény szabályozza gyakorlásuk módját, garanciarendszerét. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a szabályozás hiánya lehetetlenné teszi a választópolgárok számára alapvető joguk gyakorlását. Ez az értelmezés későbbi AB határozatokban is megjelenik.<sup>6</sup>

Rámutatott továbbá arra is, hogy a régi Ve. csak az európai parlamenti választások kapcsán tartalmaz szabályokat arról, hogy a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok aktív választójogukat hogyan gyakorolhassák. E szabályok azonban az országgyűlési választásokon és az országos népszavazáson nem alkalmazhatók.

Miért alkotmányellenes ez? A szabályok hiánya az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján választójoggal rendelkező állampolgárokat zár ki abból, hogy ezen alapvető jogukat gyakorolhassák. Ezért az Alkotmány 70. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett, mert a jogalkotó nem teremtette meg az összhangot az Alkotmány 70. § (1) bekezdése és a régi Ve. között. Tehát nem alkototta meg azokat az eljárási szabályokat, amelyek az országgyűlési választásokon is minden választópolgár számára biztosítják a választójog gyakorlásának feltételeit.

A mulasztás orvoslásának időpontját pedig a következőképpen indokolta: az AB ennél a felhívásánál eltért eddigi gyakorlatától, mivel a határozat meghozatalának időpontjában több országos népszavazási kezdeményezés és időközi választási eljárás van folyamatban. Ezzel el szerette volna kerülni azt, hogy ezekre a szabályok hiánya miatt alkotmányellenes helyzetben kerüljön sor. Figyelemmel volt a mulasztás megszüntetésére irányuló törvényjavaslat országgyűlési tárgyalásának előrehaladottságára is. Ezért hívta fel az Országgyűlést az AB arra, hogy haladéktalanul tegyen eleget jogalkotási feladatának.

<sup>6</sup> Lásd 54/2008. (IV. 24.) AB határozat; 1/2013. (I. 7.) AB határozat.



### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve. Ezért az alapvető jogokat korlátozó jogszabályok alkotmányosságának megállapítására kidolgozott ún. szükségesség-arányosság teszt alkalmazásával nem ítéltető meg a szavazás rendjére vonatkozó eljárási szabályok alkotmányellenessége a szavazás titkosságának sérelme miatt.**

Az indítványozó utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmét részben tartotta megalapozottnak az AB. Először arról az észrevételről értekezett, hogy a vitatott szabályok sértik az Alkotmány 71. § (1) bekezdését, mert a törvényhozó nem a cél eléréséhez szükséges legenyhébb módszert választotta. Az indítványozó érveléséből ugyanis tudjuk, hogy abban az esetben, ha csak egy választópolgár kérte a külképviseleti névjegyzékbe való felvételét, az aránytalanul korlátozza a szavazás titkosságát.

Itt a szavazás titkosságának alapelvét először értelmezte az AB abban a vonatkozásban, hogy egy választási alapelv sérelme megállapítható-e az alapjogok korlátozásának szempontrendszer alapján. Ez az értelmezése későbbi határozatokban is visszaköszön.<sup>7</sup> Eszerint a szavazás titkossága önmagában nem alapvető jog, hanem a választások egyik alapelve, a választójog, illetőleg a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlásának, a választások demokratizmusának az Alkotmányban szabályozott egyik eljárási garanciája. Ezért az ún. szükségesség-arányosság teszt alkalmazásával a szavazás rendjére vonatkozó eljárási szabályok alkotmányellenessége a szavazás titkosságának sérelme miatt nem ítéltető meg.

Az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a választási rendszer klasszikus alapelveit tartalmazza. Ezeket az alkotmányos követelményeket a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése során biztosítani kell azért, hogy az demokratikus legyen.

A szavazás titkosságának követelményét is először értelmezi az AB, s ennek iránymutató jellege van. A titkosság elve azt jelenti, hogy az egyes választópolgárok által leadott szavazat tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy a szavazás rendjére és a szavazatok számlálására, összesítésére olyan szabályokat köteles alkotni, és a szavazáskor olyan feltételeket köteles biztosítani, amelyek garantálják, hogy a választópolgár által leadott szavazat tartalma mások számára ne legyen megismerhető, megállapítható.

Külön is hangsúlyozza a testület, hogy az Alkotmány a választójogosultságra és a választási alapelvekre vonatkozó szabályokon túl nem tartalmaz rendelkezése-

<sup>7</sup> Lásd 54/2008. (IV. 24.) AB határozat; a győzteskompenzációról szóló 3141/2014. (V. 9.) AB határozat.

ket a választási rendszerre nézve, a törvényhozásra bizza a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a választási alapelvek garanciarendszerének kialakítását is. Ennek megfelelően az Országgyűlésnek széles mozgásteret van a választási szabályok megalkotásában. Itt korábbi határozatára is hivatkozik, miszerint az „Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezésével ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.” (63/B/1995. AB határozat). Ez a későbbi határozatokban is visszaköszön még.<sup>8</sup>

Ennek megfelelően az Országgyűlés szabadon mérlegelhet abban is, hogy a szavazás milyen módját rendeli alkalmazni a külföldi szavazásra. Rámutat arra, hogy ez önmagában nem alkotmányossági kérdés, azt csak akkor vet fel, ha szabályai az Alkotmány valamely rendelkezésével ellentétesek.

Az AB indokolta, hogy miért utasította el a régi Ve. nevezett szakaszainak megsemmisítését. Eszerint a külképviseleti szavazás szabályait a régi Ve.-be oly módon iktatták be, hogy mellettük a szavazás rendjére vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni a külképviseleti szavazásra. Így a régi Ve. 99/N. §-a csak néhány speciális rendelkezést tartalmaz a szavazás módjára nézve (a szavazás időtartama, legalább egy szavazófülke, legalább egy urna biztosítása), a szavazatszámolás módját pedig nem szabályozza. A 99/A. § úgy rendelkezik, hogy a régi Ve. I-X. fejezeteit, valamint 89. és 93. §-t a XI/A. fejezetben foglalt eltérésekkel az európai parlamenti választásokra is alkalmazni kell. Ennek megfelelően a szavazás módjára és a szavazatszámolásra – néhány szabály kivételével – az európai parlamenti választások során is a régi Ve. VIII. fejezetében megállapított általános szabályok alkalmazandók. A külképviseleten történő szavazás titkosságát tehát alapvetően a választási eljárás általános szabályai garantálják. A régi Ve. 99/N. és 99/O. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely önmagában a szavazás titkosságának az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében szabályozott követelményét sértené. Ezért az AB megállapította, hogy a régi Ve. 99/N. és 99/O. §-a esetében az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének sérelme nem állapítható meg, ezért a vitatott rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A külképviseleti szavazás olyan szabályaira van szükség, amelyek megfelelő garanciákkal kizárják azt, hogy a szavazatszámoló bizottság utólag vissza tudjon követeltetni arra, hogy az egyes választópolgár milyen szavazatot adott le [Alkotmány 71. § (1) bekezdés].**

<sup>8</sup> Lásd 54/2008. (IV. 24.) AB határozat; 1/2013. (I. 7.) AB határozat; 3141/2014. (V. 9.) AB határozat.

Ugyanakkor a szavazás titkosságával kapcsolatos észrevételnek helyt adott az AB. Rámutatott arra, hogy a szavazás titkosságát sérti az is, ha a szavazatok számlálása során visszakövetkeztethető, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le, s az SZSZB ezt meg tudja állapítani. A következtetés az, hogy a külképviseleti szavazás hatályos szabályozása valóban magában rejtje az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát. A külképviseleti szavazás esetén a szavazásra a hazai szavazás kialakult és szigorúan ellenőrzött rendjétől eltérő, rendkívüli körülmények között kerül sor, még akkor is, ha arra alapvetően a szavazás általános szabályai az irányadók.

A külképviseleti szavazás során kisszámú – nem tekinthető kivételes helyzetnek az sem, hogy csak egyetlen – szavazó adja le a szavazatát. Ezért az AB rámutatott arra, hogy a külképviseleti szavazás esetén a szavazás titkosságának biztosítása fokozott garanciákat igényel. Erre már az előzményhatározat is felhívta a jogalkotó figyelmét. A régi Ve.-nek a külképviseleti szavazásra vonatkozó szabályai nem biztosítják teljes körben a szavazás titkosságának garanciáit. Így nem biztosított a szavazás titkossága, ha a külképviseleten csak egy választópolgár adja le a szavazatát. Ebben az esetben a szavazás rendjére vonatkozó szabályok lehetővé teszik, hogy az SZSZB visszakövetkeztessen arra, hogy a választópolgár milyen szavazatot adott le. A választópolgár szavazatának tartalmára való következtetést lehetővé teszi a leadott szavazatok kis száma, a kisszámú szavazat miatt nyomon követhető a szavazatok leadásának sorrendje. Az AB álláspontja szerint a választópolgár által leadott szavazat megismerhetősége a szavazás titkosságának sérelmét eredményezi.

Az AB rámutatott arra, hogy a törvényhozó ezt az alkotmányossági problémát a 2004. évi európai parlamenti választások esetében megoldotta.<sup>9</sup> Ezeket a szabályokat csak egyszer, a 2004. évi európai parlamenti választásokon alkalmazhatták, utána hatályukat veszítették. Következésképpen a szavazás titkosságának garanciarendszere a régi Ve.-nek a külképviseleti szavazásra vonatkozó hatályos szabályozásában hiányos, ami a következő európai parlamenti választásokon a titkosság elvének sérelmét eredményezheti.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **4.1. A KÜLFÖLDI SZAVAZÁS SZABÁLYAINAK HIÁNYA**

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indoklásával, annak érvelésével egyetértek. Az Alkotmány ugyanis mindenkinek biztosítja a választójogot, függetlenül attól, hogy hol tartózkodik a szavazás napján. Az országgyűlési

<sup>9</sup> Lásd 1.3. pont.

választáson és az országos népszavazáson is biztosítani kell, hogy a szavazás napján távollevők is tudják gyakorolni választójogukat. Ezek a szabályok valóban hiányoznak. Ennek mikéntje, a szavazás módja – például postai, külképviseleti vagy elektronikus szavazás – a törvényalkotó szabad belátásán múlik. A lényeg, hogy ezek a választópolgárok is tudjanak szavazni. Teljesen nyilvánvaló ez az érvelés, hiszen a demokrácia egy fontos követelménye az, hogy a hatalom létrehozásából senkit se zárjanak ki indokolatlanul.

Nagyon fontos a választójog azon sajátosságának a hangsúlyozása is, hogy az nem pusztán az egyén joga, hanem egyfajta állami kötelezettség is: akkor érvényesülhet, ha az állam biztosítja gyakorlásának feltételeit. Ebből is ered az az állami kötelezettség, hogy meg kell alkotni a szükséges szabályokat.

A mulasztás orvoslására általában egy konkrét időpontot ad az AB, aminél figyelembe veszi azt az időt, ami a probléma orvoslásához szükséges. Ezzel mindig szem előtt tartja a jogbiztonság elvének érvényesülését. Ettől most valóban eltért azzal, hogy haladéktalan orvoslást írt elő. Ez azonban teljesen indokolt. Ahogy a határozat is rámutat, jelentős számú országos népszavazási eljárás és időközi választás volt folyamatban. Ha hosszú határidőt szab az AB, akkor szembe kellett volna néznie azzal, hogy a választók akár jelentős számban is meg lettek volna fosztva a választójoguk gyakorlásától, ami akár a szavazások érvénytelenségéhez is vezethetett volna. Ezt semmiképpen sem lett volna szabad megkockáztatni, ennek megóvása mellett nagyobb érdek szólt, mint a megfelelő felkészülési idő mellett. Igazából ez utóbbi is kisebb mértékben sérült, mivel a problémát megoldó törvényjavaslat tárgyalása az Országgyűlésben már folyamatban volt.

#### **4.2. A SZAVAZÁS TITKOSSÁGÁNAK SÉRELMERE NEM ALKALMAZHATÓ AZ ALAPJOGI TESZT**

Az AB kimondta, hogyha az Alkotmányba foglalt egyik választási alapelv sérül, annak megítélésére nem alkalmazható a szükségesség-arányosság teszt. Az érvelése itt teljesen világos. Mivel a választójog maga a jog, annak korlátozása vizsgálható az alapjogi teszttel. Az alapelv pedig nem jog, hanem az alapjognak egy alapelve. Azonban felvethető az a kérdés, miért ne fordulhatna elő olyan eset, hogy valamely alapelv sérelme egyben a jog szükségtelen és aránytalan korlátozását is jelenthetné. Jelen esetben is előállhat ez, hiszen a választójog általánossága, mint alapelv sérülhet amiatt, hogy a választópolgárok egy része (a szavazás napján külföldön tartózkodók) nem tud élni választójogával. Azonban ez akkor sem a választójog általánossága, mint alapelv, hanem a választójog, mint jog szükségtelen és aránytalan korlátozása lesz.

A szavazás titkosságánál helyesen rámutatott arra, hogy a választópolgár szavazatának tartalma semmilyen körülmények között nem kerülhet nyilvánosságra. Ez teljesen világos, a választások tisztaságát is érinti. A szavazás titkosságának

a megsértése esetén ugyanis a szavazás érvényessége is megkérdőjelezhető.<sup>10</sup> Ha a szavazat napvilágra kerül, akkor ellenőrizhető, befolyásolható vagyunk, illetve mi is tudunk másokat indokolatlanul befolyásolni.

Viszont nem látom indokoltnak, miért ne lehetett volna megsemmisíteni a régi Ve. 99/N. és 99/O. §-ait. Az AB indoka az volt, hogy valójában nem ezek a szakaszok szabályozzák a szavazás módját, hanem csak utalnak az általános szabályokra. Csakhogy itt nem az általános szabályokkal van gond, hanem azzal, hogy ezek a szabályok az általános szabályokra utalnak, hogy azokat alkalmazzuk. Pedig ebben az esetben nem kellene, mert így sértik a szavazás titkosságát. Ezért az utaló szabály miért ne lehetne alkotmányellenes? Másrészt az európai választásokra vonatkozó különös szabályok rendelkeztek arról, hogy a külképviseleteken SZSZB működik. Ez viszont feltételezi azt, hogy csak helyben lehet megszámolni a szavazatokat. Ekkor viszont sérülhet a szavazás titkossága. Tehát ezen rendelkezés alkotmányossága is aggályos.

#### 4.3. A KÜLKÉPVISELETI SZAVAZÁS TITKOSSÁGÁNAK GARANCIÁI

Az AB utólagos normakontrollal kapcsolatos megállapításai közül mindenképp helytálló, hogy biztosítani kell a titkosság garanciáit. Az ilyen rendkívüli körülmények közötti szavazás titkosságának biztosítása fokozott garanciákat igényel, amelyek viszont a választási eljárási szabályok nem tartalmaztak.<sup>11</sup>

A határozat azzal összefüggésben tartotta a szabályokat aggályosnak, hogy a külképviseleteken szavazatszámoló bizottságokat hoztak létre, mivel a szavazásra itt a hazai szavazás rendjétől eltérő rendkívüli körülmények között kerül sor.<sup>12</sup> Eredetileg ugyanis a régi Ve. 2003. évi CXIII. törvénnyel való módosítása szerint a külképviseleteken SZSZB számolja meg a szavazatokat. Ebben a megoldásban valóban sérül a szavazás titkosságának alapelve. Ehhez ugyanis nemcsak az szükséges, hogy a szavazó mindenki más kizárásával adhassa le a szavazatát, hanem az is, hogy utólagosan sem lehessen semmilyen ismeretet szerezni arról, hogy a választópolgár hogyan szavazott.

Tehát a választópolgár által leadott szavazat megismerhetősége az ilyen esetekben a szavazás titkosságának sérelmét eredményezi.<sup>13</sup> Így teljesen megalapozott az a veszély, hogy kisszámú szavazó esetén vissza lehet következtetni arra, hogy azok milyen szavazatokat adtak le. A kisszámú szavazó pedig a külképviseleteken előfordulhat, amit a későbbi gyakorlat igazolt: például a 2010-es országgyűlési

<sup>10</sup> PÁRICSI Viktor: *A választójog elméleti alapproblémái. Tansegédlet* (Miskolc: [k. n.] 1995) 11.

<sup>11</sup> DEZSŐ Márta: „A választási rendszer” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 208.

<sup>12</sup> BERTA Zsolt – PÉTERI Attila: „Kommentár a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényhez” in CSERNY Ákos (szerk.): *Választójogi kommentárok* (Budapest: Wolters Kluwer 2014) 367.

<sup>13</sup> HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett alkotmány. Alkotmánybírói gyakorlat 1990–2009* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 1073.

választások első fordulójában Tiranában 2, Bejrútban 1, Vilniusban 1, Szkopjében pedig 3 főt vettek névjegyzékbe.<sup>14</sup> Viszont az AB ezen döntése elégségesnek bizonyult ahhoz, hogy a probléma a későbbiekben teljesen megoldódjon.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Figyelemmel az időközi országgyűlési választásokra és az országos népszavazásra, az Országgyűlés a régi Ve.-be a 2004. évi XCII. törvénnyel beiktatta a külföldön történő szavazás átmeneti szabályairól szóló fejezetet. Ezt csak ideiglenesen, 2006. március 31-ig léptették hatályba.

Eszerint külképviseleti szavazáson az SZSZB feladatait a KüVI látja el. A szavazólap képét az OVI elektronikusan küldi el a KüVI-nek, amely annak kinyomtatásával állítja elő a szavazólapokat. A külképviseleti névjegyzékbe felvett választópolgár a külképviseleten, vagy a külképviselet által biztosított egyéb helyiségben szavazhat [182. § (1)–(4) bekezdés]. A hagyományos bizottsági feladatokat a KüVI végzi el.

A jelölt szervezetek csak megfigyelőket küldhetnek a külképviseletekre a saját költségükön, aki figyelemmel kísérheti a szavazást. Jogaik korlátozottabbak, mint egy szavazatszámoló bizottsági tagnak, ugyanis a KüVI munkáját nem befolyásolhatják és nem zavarhatják [175. §].

A külképviseleti szavazás I. határozatra tekintettel biztosították a szavazás titkosságát: a szavazatokat Magyarországra továbbítják, így a többivel együtt otthon számolják meg. Ennek időben meg kell történnie, így a külképviseleteken a választások első fordulója a magyarországi szavazás napját megelőző 7. napon zajlik. A választások második fordulóján és az országos népszavazáson a külképviseleten a magyarországi szavazás napján lehet szavazni [182. § (5)–(7) bekezdés].

A garanciák érvényesülése érdekében a szavazólap és a boríték választópolgárnak való átadásakor a KüVI tagja szavazásról szóló nyilatkozatot tölt ki, amit a választópolgár aláír, és a KüVI tagja hitelesít. A választópolgár a szavazólapot borítékba helyezi, lezárja, és a szavazásról szóló nyilatkozattal együtt a KüVI tagja egy másik (külső) borítékba helyezi, lezárja és átadja a választópolgárnak. A választópolgár a külső borítékot a leragasztáson aláírja, majd az urnába helyezi. [183. § (1)–(3) bekezdés] A kétborítékos rendszer biztosítja a szavazó névtelenségét, a szavazás titkosságát, hiszen otthon a külső borítékból veszik ki a névtelen belsőt, s azt keverik össze a többivel.

A titkosság megteremtése azonban még további garanciákat igényelt. A KüVI a szavazás lezárása után az urnába teszi a szavazási anyagokat, és azt haladéktalanul az OVI-hoz szállítja, ahová a választás első fordulójában a magyarországi szavazás előtti 3. nap éjfélig, országos népszavazás és az időközi országgyűlési választás második fordulójában a szavazást követő 4. nap éjfélig kell megérkez-

<sup>14</sup> A külképviseleti szavazás részvételi adatai 2010. I. forduló, <https://bit.ly/38BC2W6>

nie. Így utóbbi esetben a külföldi szavazatok hazai megszámlálása időben eltolódik [184. § (1)–(3) bekezdés].

Az időközi országgyűlési választáson az OVI a külképviseleti szavazási iratokat a külső borítékok felbontása nélkül az illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottsághoz (OEVB) továbbítja [185. § (2) bekezdés]. Az OEVB a külső borítékot és a szavazásról szóló nyilatkozatot a szavazólapot tartalmazó belső boríték felbontása nélkül a külképviseleti névjegyzék adatai alapján ellenőrzi [186. § (2) bekezdés]. Az OEVB a belső borítékokat szállítóborítékba zárja, és az egyéni választókerület székhelyén azon SZSZB elnökének kell átadni, amelyet az OEVB kijelölt. Ez a kijelölt bizottság az első fordulóban a borítékokat azok felbontása nélkül összekeveri a szavazókörben leadott szavazatok borítékjaival [187. § (1)–(2) bekezdés]. Itt a szavazás napján együtt megszámlálják ezeket. Így nem lehet visszakövetkeztetni a szavazat leadójának személyére.

A szavazás második fordulójában viszont a kijelölt SZSZB nem számol szavazatokat. A szavazás lezárása után lezárja az urnát, azt átadja az OEVB-nek, amely gondoskodik annak biztonságos őrzéséről. A magyarországi szavazást követő 6. napon pedig az urnát és a külképviseletekről érkezett szavazólapok borítékjait átadja a kijelölt szavazatszámoló bizottságnak. Ők pedig a külképviseleti szavazólapok borítékjait haladéktalanul összekeverik a szavazókörben leadott szavazatok borítékjaival és megszámlálják a szavazatokat [188. § (1)–(2) bekezdés]. Tehát ebben az esetben sem sérül a titkosság.

Országos népszavazás esetén viszont a külképviseleteken leadott szavazatokat az OVB tagjai számolják meg [190. § (1)–(2) bekezdés]. Tehát itt központi szinten összegeződnek a szavazatok, ahol már több összegyűlhet, ezért így nem sérül a szavazás titkosságának elve. Mindezek az AB határozatában foglaltaknak megfeleltek.

Azonban a szabályok csak 2006. március 31-ig voltak hatályban. Így az Országgyűlés a 2005. évi LXXXI. törvénnyel a választási eljárási törvényt módosította, s ezzel a korábbi ideiglenes szabályokat általánosította. Azonban ezek a szabályok is először ideiglenesen, 2009. december 31-ig voltak hatályban.

A külképviseleti szavazás lebonyolítására, időpontjára, a szavazási anyagok továbbítására [rég. Ve. 73/C. § (1) bekezdés], határidejére a két fordulóban<sup>15</sup> [96/B. § (1) bekezdés; 71/C. § (2) bekezdés] és a megérkezett szavazatok kezelésére is [96/B. § (2)–(3) bekezdés] az addigi ideiglenes szabályokkal megegyezőt adott a módosítás. A 2005. évi LXXXI. törvény indokolása szerint a szabályok a külképviseleti szavazáson végig biztosítják a szavazás titkosságát, mivel a szavazásról szóló nyilatkozat ellenőrzése és a belső boríték felbontása elválik egymástól. A nyilatkozatokat az OEVB ellenőrzi, míg a belső borítékokat felbontás nélkül a kijelölt szavazókörben összekeverik az ott leadott szavazatokkal. Tehát a szabályok megfeleltek a külképviseleti szavazás I. határozatban előírtaknak.

<sup>15</sup> A 2005. évi LXXXI. törvény indokolása szerint a külképviseleti szavazási iratok továbbításáról szóló szabályok azért térnek el az általános szabályoktól, mert a két forduló közötti két hét nem lett volna elég a külképviseleti szavazás lebonyolítására.



Az országgyűlési választások esetén azonban ekkor is alkotmányossági aggályok vetődtek fel. Az 54/2008. (IV. 24.) AB határozat (külképviselési szavazás II. határozat) szerint ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állt fenn, mivel nem volt biztosítva azok választójoga, akik a külképviselési szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján viszont külföldön tartózkodnak. A mulasztást az Országgyűlésnek 2008. december 31-ig kellett volna pótolni.

Tehát valamennyire hasonló a helyzet, mint a külképviselési szavazás I. határozat esetén. 2004-ben bizonyos választójogosultak nem tudták gyakorolni választójogukat, mert nem tartózkodnak a szavazás napján Magyarországon, s erre nem voltak szabályok. 2008-ban ugyan vannak erre szabályok, de megint csak azért nem tudják a választójogukat gyakorolni, mert az első fordulóban pont a szavazás napján tartózkodnak külföldön, és például korábban nem. Tehát maradnak olyanok, akik továbbra is meg vannak fosztva választójoguk gyakorlásától.

A külképviselési szavazás II. határozat többször is hivatkozik az I. határozatra, megismétli a választójog jelentőségére, a szabályozás hiányára vonatkozó tételt. Továbbra is utal arra, hogy az Országgyűlés szabad mérlegelésének tárgya az is, hogy a szavazás milyen módját rendeli alkalmazni a külföldön szavazásra. Ez alapján rámutatott arra is, hogy önmagában az, hogy külképviselési szavazás időpontját a magyarországinál korábbi időpontban határozták meg, nem jelenti az Alkotmány 70. § (1) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének sérelmét. Ehhez indokként szintén megismételte az I. határozat azon tételét, hogy a választási alapelvek (itt a határozatban a választójog általánossága) egyike sem alapvető jog önmagában, hanem olyan alapelv, amely a választójog demokratizmusának a garanciája, s az alapelv sérelmére nem alkalmazható a szükségesség-arányosság teszt. Itt a lényeg az, hogy vannak-e olyan szabályok, amik biztosítják minden választópolgár jogának gyakorlását. Az Országgyűlés azonban a 2009. évi CXXVIII. törvénnyel csak annyit tett, hogy a szabályok ideiglenességét oldotta fel, s állandósította ezeket.

A külképviselési szavazás II. határozatban felvetődő problémát csak az új országgyűlési választásokról szóló 2011. évi CCIII. törvény és az új választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) oldotta meg azzal, hogy az országgyűlési választásokat egyfordulósá tette. Így már az első fordulót a külképviseléseken nem kellett hamarabb megtartani, nem fosztották meg azt a választópolgárt jogának gyakorlásától, aki a szavazás napja előtti hetedik napon még nincs külföldön. Így a szabályok a II. határozatnak végül is megfelelnek.

Tekintsük át, hogy a hatályos szabályok az külképviselési szavazás I. határozat követelményeinek is megfelelnek-e. A szabályok nagyrészt változatlanok, a szavazatszámoló bizottság feladatait a KüVI látja el, a pártok küldhetnek megfigyelőt. A külképviselési szavazás a magyarországi szavazás napján zajlik. A választópolgárnak szavazásról szóló nyilatkozatot nem kell kitöltenie. A szavazólapot a kitöltése után borítékba helyezi a választópolgár, lezárja, és a borítékon megjelöli az egyéni választókerületet (269–271. §) A külképviselési szavazatok továbbítására is hasonló szabályok vonatkoznak, mint a régi Ve.-ben a második forduló

lóban (284. §). Tehát nem kétborítékos rendszer van, hanem a lezárt urnában a szavazatokat lezárt borítékban továbbítják a Nemzeti Választási Irodához (NVI).

Az NVI az urnákban lévő lezárt borítékokat országgyűlési egyéni választókerületenként szétválogatja, zárt csomagba helyezi, és az OEVI vezetőjének átadja [287. § (1)–(2) bekezdés]. Az NVI-nek azért van nagy szerepe, mert a Ve. szabályai szerint itt egyszerre válogatják ki egyéni választókerületenként a külképviseleteken szavazók mellett az átjelentkezéssel szavazók és a levélben szavazók szavazatait is. A Ve. 2013. évi LXXXIX. törvénnyel való módosítása a nagyobb nyilvánosság érdekében bevezeti, hogy megfigyelők ellenőrizzék az NVI-ben a szavazatok számlálásának törvényességét. Jelölőszervezetenként legfeljebb öt megfigyelőt lehet megbízni [245. § (2) bekezdés]. Az egyéni választókerületekben a kijelölt SZSZB a korábbi szabályokkal egyezően a szavazást követő hatodik napon a megérkezett szavazatokat a helyben leadott szavazatokkal összekeveri és megszámlálja (292. §).

Tehát összességében azt mondhatjuk, hogy a Ve. jelenlegi szabályai megfelelnek a külképviseleti szavazás I. és II. határozatokban foglalt követelményeknek. A szavazás napján külföldön tartózkodók nincsenek megfosztva választójoguk gyakorlásától. A szavazás titkossága sem sérül, hiszen a szavazat lezárt borítékban és urnában kerül haza és a megfelelő egyéni választókerület egy szavazókörének szavazataival keverik össze. Így nem lehet következtetni a szavazatot leadó személyére.

## 6. IRODALOM

- BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014).
- CSERNY Ákos (szerk.): *Választási dilemmák. Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában* (Budapest: Választási Rendszerek Kutatóműhely – Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2015).
- DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban* (Budapest: KJK–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1998).
- HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció. A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2009).
- HALLÓK Tamás: „A külképviseleti szavazásról” *Magyar Közigazgatás* 2006/9. 519–530.
- HALLÓK Tamás: *Választási részvétel és alkotmányjog. A szavazási módok* (Budapest: HVG-ORAC 2015).



**55/2004. (XII. 13.) AB HATÁROZAT  
– A KORMÁNY HIVATALI IDEJE**

**Az Alkotmány a Kormány megalakulását, illetve megbízásának megszűnését a miniszterelnök személyéhez köti. Az Alkotmány tétele – eltérést nem engedő – szabályai a miniszterelnök Alkotmányban rögzített közjogi pozíciójáról való lemondását követően a kormányzati munka stabilitásának alkotmányos értékére figyelemmel minden lényeges mozzanatról rendelkeznek.**

Sári János néhai alkotmányjogász professor emeritus, alkotmánybíróági főtanácsadó az alábbi örökérvényű szavai szerint a kormány alkotmányos helyzetének szabályozása „abban a koordinátarendszerben határozható meg, amelynek egyik tengelyét a megbízására, felelősségére stb. vonatkozó szabályok, a másik tengelyt ellenben a pártrendszer »paraméterei« képezik. Igazából persze a pártrendszer jellemzői, adottságai nem mindig kifejezetten vannak jelen az alkotmányokban, hanem mint »háttéranyag«, mint történeti, politikai-kulturális kiindulópont.”<sup>1</sup>

A magyar parlamentarizmus „pártrendszerének” anatómiájában a most elemzett határozat is olyan immáron alkotmányjog-történeti és politikai-kulturális háttéranyag, amely nem éppen a kiindulópontja, hanem záróakkordja volt a hazánkban a Kormány megbízásával kapcsolatban a 2000-es évek elején kirobbant jogi és politikai vitáknak, ahogy ezt az alábbiakban bemutatom.

A Kormány hivatali idejéről szóló határozat érdeme, hogy az akkori jogi és politikai helyzetben az Alkotmány szövege alapján „tisztá fejjel” foglalt állást a miniszterelnök alkotmányjogi helyzetének és főként a Kormány megbízásának, s így a kormányzati munka stabilitásának garanciáiról a hatalommegosztás, valamint a fékek és ellensúlyok összefüggésében.

A magyar parlamentarizmus tág és szűk értelemben vett kormányzati és politikai rendszere<sup>2</sup> vonatkozásában a vizsgált kérdésben ténylegesen elsőként megszületett

\* Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; műhelyvezető, Mathias Corvinus Collegium Közjogi Műhely.

<sup>1</sup> SÁRI János: „Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 1996/1. 535.

<sup>2</sup> A kérdésről bővebben lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana* (Budapest: HVG-ORAC 2009) 9–29. Cservák szerint a magyar parlamentarizmus sajátja, hogy abban „a hatalommegosztás rendszerében a kormányé a »túlsúly«”, erre építve végzi

határozat ezáltal mindmáig ható fontos sarokköve a kormányzást végző központi szervek (az Országgyűlés és a Kormány) együttműködése, egymásba vetett bizalma vizsgálatának, és a kancellár-demokrácia elvéhez kapcsolódóan a miniszterelnök szerepének értékelésére is kiterjedő magyar alkotmánybíróági gyakorlatnak.

## 1. ELŐZMÉNYEK

A Kormány hivatali idejéről szóló határozat alapjául szolgáló indítvány elbírálásakor a magyar jogrendszerben a miniszterelnök alkotmányjogi helyzete, s hozzá kapcsolódóan a Kormány tagjainak felelőssége, a Kormány megbízatása és annak megszűnése már aktív érdeklődés tárgyát képezte.

Közvetlen előzménynek tekinthető ebből a szempontból a 49/1996. (X. 25.) AB határozat, amelyben az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása mellett felhívta az Országgyűlést, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből következően tegyen eleget jogalkotási feladatuknak a Kormány tagjainak (és az államtitkároknak)<sup>3</sup> a felelőssége és jogállása tekintetében.<sup>4</sup> Az ennek nyomán „előállt jogalkotási kényszer miatt a jogalkotónak szabályoznia kellett az Alkotmányban – a Kormány megbízatása megszűnésének újabb eseteivel együtt – a miniszterek megbízatása megszűnésének eseteit”<sup>5</sup> is. Az itt elemzett határozathoz kapcsolódó indítvány és a döntés indokolása is már a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény (Jt.) 7. és 9. §-ainak az Alkotmány akkor hatályos szövegével való összevetéséhez kapcsolódik.

A magyar alkotmányjogászokat, vagy alkotmányjoggal foglalkozó kutatókat ezenkívül természetesen az ügy origója szempontjából más, jogon kívüli (elsősorban aktuálpolitikai) előzmények is orientálták. „[A] rendszerváltozás utáni magyar alkotmány történetében [ekkor jutottak legközelebb] a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetőségéhez.”<sup>6</sup> Ebben a hazai aktuálpolitikai klímában heves jogi vitákat kiváltó helyzetben született meg a Kormány hivatali idejé-

el – egyebek mellett – a kormány szerepének vizsgálatát a magyar kormányzati rendszerben, összefonódását a parlamenttel. CSERVÁK Csaba: „Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái” *Jogelméleti Szemle* 2001/4. <https://bit.ly/3qGZcR1>

<sup>3</sup> A jelen határozat ismertetésében a továbbiakban kizárólag a Kormány tagjainak felelősségével kapcsolatban lesznek utalások vagy megállapítások, így az államtitkárok jogállásának és felelősségének további említésétől és vizsgálatától eltekintünk. CSERVÁK (2. lj.).

<sup>4</sup> Karsai Dániel például „nagy ügy”-nek nevezi ezt az 1996-os határozatot, ugyanakkor megfogalmazza azt is, hogy természetesen az Országgyűlés mellett a Kormány felelőssége is megállapítható lett volna a Kormány tagjainak jogállását rendező jogszabállyal kapcsolatos mulasztás vonatkozásában. KARSAI Dániel: „A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere” *Jogtudományi Közöny* 2003/2. 91–99.

<sup>5</sup> KÜPPER, Herbert – TÉREY Vilmos: „33/A. § [A Kormány megbízatásának megszűnése]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég<sup>2</sup>2009) 1318.

<sup>6</sup> Medgyessy Péter miniszterelnök Mádl Ferencnek bejelentett lemondására, s ezt követően Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké választására utaltak ezzel. MEZEI Péter – HENNING, Regina: „A bizalmi kérdés a német és a magyar alkotmányjogban” *De Iurisprudencia et Iure Publico* 2008/1. 15.

ről szóló határozat, „amely [alig 3 hónappal az új miniszterelnök megválasztását követően] elsődlegesen a lemondás kérdéskörét tárgyalva kitért annak a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz fűződő viszonyára is”.<sup>7</sup>

A Kormány jogállására vonatkozó alkotmányi szintű szabályok zárt rendszert alkottak, amelyet tovább pontosított a Jt. Az elbíráláskor hatályos Alkotmány alapján a Kormány megbízásának megszűnésére az alábbi esetekben kerülhetett sor (33/A. §): a) az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával; b) a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával; c) a miniszterelnök halálával; d) a miniszterelnök választójogának elvesztésével; e) a miniszterelnök összeférhetetlenségének megállapításával; f) ha az Alkotmány rendelkezése (39/A. §) alapján az Országgyűlés a miniszterelnöktől a bizalmat megvonja és új miniszterelnököt választ.<sup>8</sup>

A bizalom megvonására az Alkotmány az alábbiakat rendelte alkalmazni (39/A. §): azt az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásban kell kezdeményeznie bizalmatlansági indítvány benyújtásával, amelyben egyúttal a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy nevét is meg kell határozni. Innen származik az a máig élő szabály is, hogy a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormánnyal szemben benyújtottnak kell tekinteni.<sup>9</sup> Eljárási szempontból ha az így benyújtott indítványt a képviselők többsége támogatta, akkor a parlamenti bizalom a Kormánnyal szemben már nem állt fenn, s a miniszterelnöki pozícióra javasolt új személyt az indítvány elfogadásával megválasztottnak kellett tekinteni (értsd: konstruktív bizalmatlansági indítvány).

A bizalom megvonásának másik esetköréként (bizalmi szavazás) az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy a Kormány – a miniszterelnök útján – bizalmi szavazást javasolhat, illetve azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen, amelynek sikeressége esetén a Kormánnyal szemben lemondási kötelezettséget támasztott (és ezáltal ügyvezető Kormányá alakulását eredményezte).

Az Alkotmány 39/B. §-a rendezte az ügyvezető Kormányra vonatkozó hatáskör-korlátozó rendelkezéseket, mely szerint az új Kormány megalakulásáig „gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik; nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat”.

A 39/C. § pedig arra az esetre tartalmazott kitétel, ha a miniszterelnök megbízása lemondás vagy a Kormány lemondása miatt szűnt meg, amikortól ügyvezető miniszterelnökként gyakorolhatta csak hatáskörét, azzal, hogy „új miniszter kinevezésére, illetőleg miniszter felmentésére javaslatot nem tehet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat”. Ugyan-

<sup>7</sup> MEZEI – HENNING (6. lj.) 16.

<sup>8</sup> Az Alaptörvény által e vonatkozásban bevezetett új szövegről lásd az 5. pontot.

<sup>9</sup> A kancellárdemokrácia elve alapján a miniszterelnök alkotmányjogi pozíciója mindmáig azt eredményezi, hogy politikai értelemben a miniszterelnöknek van Kormánya, s nem a Kormánynak miniszterelnöke, jogilag azonban a Kormány nem a miniszterelnök szerve.

ezen szakasz elbíráláskor hatályos (2) bekezdés pedig halállal, összeférhetetlenség megállapításával és választójog elvesztésével történt megszűnés esetére rendezte a miniszterelnök (kijelölt miniszter általi) helyettesítésének<sup>10</sup> rendjét és kérdését.

A zárt alkotmányi szintű keretrendszert a Jt. rendelkezései az alábbiak szerint cizellálták, egészítették ki: deklarálták, hogy a miniszterelnök megbízásának megszűnése egybeesik a Kormány megbízásának megszűnésével (Jt. 6. §, referálva az Alkotmány 33/A. §-ára); a Jt. 7. §-a részletezte a lemondás eljárásjogi kérdéseit, ezek között a problémásnak tekintett harminc napos lemondási idő megjelölésének kritériumát. Az idézett szakasz szerint a miniszterelnök, illetőleg a Kormány a köztársasági elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett írásbeli nyilatkozatával – harmincnapos lemondási idő megjelölésével – mondhat le megbízatásáról. A köztársasági elnök pedig legkésőbb a nyilatkozat kézhezvételétől számított harmadik napon köteles továbbítani a lemondó nyilatkozatot. Az Országgyűlés elnöke legkésőbb a nyilatkozat kézhezvételét követő ülésnapon tájékoztatja az Országgyűlést. A lemondás érvényességéhez az idézett szakaszhely szerint elfogadó nyilatkozat nem szükséges. A Jt. 8. §-a alapján az Alkotmány 33/A. §-ában foglalt közjogi tényeken alapuló, „deklarálható” megszűnési feltételek (lemondás, halál, választójog elvesztése) bejelentését a Házelnök teszi meg. A Jt. 9. §-a pedig rögzítette, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadására irányuló eljáráson kívül a köztársasági elnöknek harminc napja van az új miniszterelnök személyére vonatkozóan javaslat megtételére.

## 2. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján utólagos normakontroll hatáskörében eljáró Alkotmánybírósághoz négy (anonimizált) indítvány érkezett, amelyek tárgyában az AB megkeresésére az igazságügyminiszter is kifejtette – a döntés során figyelembe is vett – szakmai álláspontját. Az indítványok a felmondási idő alkotmányellenessége – három esetben visszamenőleges hatályú megsemmisítése – tárgyában születtek. Az indítványokat az AB szoros tárgyi összefüggésük miatt egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el.

Az indítványozók szerint a vizsgálni kért normaszöveg az Alkotmány több rendelkezésével is szemben áll. Az indítványozók szerint a lemondási időre vonatkozó vizsgálni kért szövegrész ellentétes azzal az alkotmányi szabállyal, hogy a Kormány megbízása a Miniszterelnök és a Kormány lemondásával szűnik meg [Alkotmány 33/A § b) pont]. Ugyanúgy ellentétes az Alkotmány azon cikkével a rendelkezés, amely a Kormány megbízásának megszűnése esetére mondja ki, hogy az új Kormány megalakulásáig a (lemondó, s így ekkor már csak ügyvezető)

<sup>10</sup> Az Alkotmány 2010. május 25-i módosításának 3. §-a vezette be ebben a vonatkozásban az Alaptörvény által is alkalmazott miniszterelnök-helyettes kifejezést.



Kormány – korlátozott hatáskörökkel – hatalmon marad. Az indítványozók szerint a lemondási időre vonatkozóan vizsgálni kért szövegrész ellentétes továbbá az Alkotmánynak a Kormány megbízatása megszűnését kimondó rendelkezésével, amelyben megfogalmazódik, hogy a Kormány ebben az esetben az új Kormány megalakulásáig ún. „ügyvezető Kormányként” korlátozott jogkörrel marad hivatalban. Az indítványozók szerint ezen felül a lemondási időre vonatkozóan vizsgálni kért szövegrész ellentétes az Alkotmány 39/C. § (1) bekezdésével is, amely az ügyvezető miniszterelnökről rendelkezik. (Ehhez kapcsolódóan az egyik indítványozó kifejtette azt is, hogy a vizsgálni kért szövegrésszel érintett harminc napos lemondási idő tulajdonképpen alkotmányellenesen szélesíti a már lemondott miniszterelnök jogköreit, s ezzel az ország demokratikus rendjét veszélyezteti.)

Egy indítványozó szerint a miniszterelnök lemondási joga az Alkotmányból fakad, s ezzel kapcsolatban a lemondás időpontjának a meghatározását magára a miniszterelnökre bizza, ehhez pedig egy az önrendelkezési jogra [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] vonatkozó indítvány is kapcsolódott azzal összefüggésben, hogy az indítványozó szerint senkit nem lehet akarata ellenére az ország vezetésére kényszeríteni. Ebből vezette le az indítványozó az Alkotmánynak az ügyvezető Kormányra és a miniszterelnök korlátozott ideig, korlátozott hatáskörrel való működésére vonatkozó rendelkezéseinek létjogosultságát. Ezen indítvány arra nézve is tartalmazott érvelést, hogy a vizsgálni kért lemondási időre vonatkozó szövegrész a már lemondott miniszterelnökkel szemben is lehetővé teszi bizalmatlansági indítvány benyújtását, és ez azért aggályos, mert a Kormány megbízatása megszűnésének több oka egyidejűleg nem állhat fenn.<sup>11</sup>

Az indítványok közül három a vizsgálni kért szövegrész visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte, míg egy indítvány erre irányuló kérelmet (*petitum*) nem fogalmazott meg.

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

Az AB határozata rendelkező részében megállapította, hogy a Jt. 7. §-ának vizsgált szövegrésze („harmincnapos lemondási idő megjelölésével”) alkotmányellenes, ezért azt (a határozat közzététele napjával) megsemmisítette. Az utólagos normakontrollal érintett jogszabályi hely (a Jt. 7. §-a) pedig az alábbi szöveggel

<sup>11</sup> A Kormány hivatali idejéről szóló határozat indokolásának III. 4. pontja alapján ugyan az indítványozók a Jt. 7. §-ának a harmincnapos lemondási határidőt előíró szabályát az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján is kérték vizsgálni, azonban a megalapozott (és a döntésben részletesen hivatkozott) gyakorlat szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az AB az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősít, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már alkotmányellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. Erre tekintettel az AB az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből fakadó önrendelkezési jog sérelme alapján nem vizsgálta, s így erre az elemzés sem tér ki a továbbiakban.

maradt hatályban: „A miniszterelnök, illetőleg a Kormány a köztársasági elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat megbízatásáról. A köztársasági elnök legkésőbb a nyilatkozat kézhezvételétől számított harmadik napon köteles továbbítani a lemondó nyilatkozatot. Az Országgyűlés elnöke legkésőbb a nyilatkozat kézhezvételét követő ülésnapon tájékoztatja az Országgyűlést. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges.”

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az Alkotmány rendelkezései a Kormány megalakulását, illetve megbízatásának megszűnését a miniszterelnök személyéhez kötik, amelyek az új miniszterelnök megválasztásáig irányadóak [Alkotmány 33/A. §, 33. § (3) bekezdés].**

A Kormány megalakulásával és a miniszterelnök személyéhez kötöttségével kapcsolatban a határozat elvi érveléssel emeli ki annak fontosságát, hogy az Országgyűlés a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg dönt a Kormány programjának elfogadásáról is. A határozat szerint az egyidejűség alkotmányos jelentőségű, mert meghatározza a miniszterelnök és a megalakuló Kormány viszonyát. Ebből az következik, hogy a megválasztott miniszterelnök határozza meg a Kormány személyi összetételét [Alkotmány 33. § (4)–(5) bekezdés], és a megalakult Kormány (a kormányzás tartalma tekintetében) a miniszterelnök megválasztásával egyidőben elfogadott program alapján fejt ki tevékenységét.

A megbízatás megszűnése kapcsán a miniszterelnök személyéhez kötött esetben a miniszterelnök lemondásához az Alkotmány nem kapcsol feltételeket. Az AB megállapítja, hogy e „megszűnési okok jogi tényekhez<sup>12</sup> kötöttek: az új Országgyűlés megalakulásához, és a miniszterelnök, illetve a Kormány lemondásához” [ABH 2004, 798.].

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A Kormány és a miniszterelnök megbízatásának megszűnési eseteit és jogkövetkezményeit „azonnalosság” jellemzi, a miniszterelnökkel szemben nem köthető ki harminc napos lemondási idő (Alkotmány 33/A. és 39/C. §).**

A határozat alapját képező indítvány a lemondást követő harminc napos időtartamban „még teljes jogkörű miniszterelnököt és Kormányt feltételez (tart hivatalban)” [ABH 2004, 794.]. Ez a határozat szerint ellentétben áll az Alkotmány 33/A §.

<sup>12</sup> 55/2004. (XII. 13.) AB határozat, III. 2.1. pont. E jogi tények „lelőhelye”: Alkotmány 33/A. § a) és b) pontjai, Alkotmány 39/C. § (1) bekezdés (utóbbi rendelkezik az ügyvezető miniszterelnök „kötelezően ellátandó feladatáról” is).

B) pontjával, a 39/B. §-sal, valamint a 39/C. § (1) bekezdésével, amelyek alapján az Alkotmány nem enged olyan következtetést, hogy a miniszterelnök lemondását követően ő, valamint a Kormány teljes jogkörrel hivatalban maradnának, a lemondás jogkövetkezményei és hatálya annak benyújtásával „azonnal” beállnak.

Ahogy az 1. pontban kifejtettem, az új miniszterelnök megválasztásáig tartó „átmeneti időszakban” az a miniszter gyakorolja – az ügyvezető miniszterelnökre előírt korlátozással – a miniszterelnök hatáskörét, akit a miniszterelnök a helyettesítésére kijelölt [Alkotmány 39/C. § (2) bekezdés]. Ezek alapján természetesen a Kormány is korlátozott jogkörrel marad hivatalban (Alkotmány 33/A. §, 39/B. §) úgy, hogy „a kormányzati munka stabilitásának alkotmányos értékére<sup>13</sup> [tekintettel] az Alkotmány az átmenet minden lényeges mozzanatáról [eltérést nem engedően] rendelkezik” [ABH 2004, 793.].

A harmincnapos lemondási idő megjelölésével az indítvánnyal érintett törvény „külön választja a lemondás időpontját [és] a lemondás [hatályát], ami ellentétben áll az Alkotmánynak az ügyvezető miniszterelnökről, és korlátozott jogkörű Kormánnyról szóló rendelkezéseivel” [ABH 2004, 794.], törvényi szabályozáson keresztül kiegészítve „az Alkotmány tárgykörében” (értsd: nem „törvényhozási tárgykörben”, vagyis az Alkotmány szabályainak zárt rendszerében) rendezett szabályokat.

Az AB szerint semmilyen megoldással nem lehet lemondási időt előírni a kormányfő számára, és ez alapvetően következik „a miniszterelnök Alkotmányban meghatározott közjogi pozíciójából, illetve a Kormány megbízatása megszűnésének a miniszterelnök lemondásához rendeléséből is” [ABH 2004, 794.].

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A Kormány – a miniszterelnök útján – bizalmi szavazást javasolhat, illetve az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazást bizalmi szavazásként javasolhatja megtartani. Ha az Országgyűlés nem szavaz bizalmat, akkor a Kormány köteles lemondani [Alkotmány 39/A. § (3)–(5) bekezdés].**

Az AB szerint az átmenet lényeges mozzanatainak szabályozása körében sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében nincs szükség plusz szabályokra, hiszen az Alkotmány 33/A. § f) pontja szerint a konstruktivitás abban áll, ellentétben a korábban alkalmazott destruktív indítványokkal,<sup>14</sup> hogy „ha az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, egyben új miniszterelnö-

<sup>13</sup> Máshol a határozat a „kormányzás Alkotmányon alapuló stabilitására” hivatkozik a Jt. 7. §-ának alkotmányellenessége tárgyában [ABH 2004, 795.].

<sup>14</sup> A weimari és bonni alkotmányok által bevezetett módszerek „csak” a kormány lemondásának kikényszerítésére szolgáltak, új kormány alakítására nem. Lásd pl. TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

köt választ” [ABH 2004, 793.]. A Kormány megbízatása megszűnésének ugyanitt szabályozott esetköreihez azonban két út vezet: vagy a miniszterelnök, vagy a Kormány lemondása.

Az AB szerint az első esethez mint „jogi tényhez” az Alkotmány nem fűz semmilyen feltételt, nevesítve a lemondás helyszínét vagy okát. A második esetkörhöz kapcsolódó „jogi tények” viszont a Kormány lemondásával függenek össze, amelyvel kapcsolatban viszont a releváns alkotmányi rendelkezések lemondási kötelezettséget állapítanak meg az ún. bizalmi szavazás két esetére, ha az Országgyűlés nem szavaz bizalmat a Kormánynak.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS<sup>15</sup>

### 4.1. A KORMÁNY MEGALKULÁSÁNAK ÉS MEGBÍZATÁSA MEGSZŰNÉSÉNEK MINISZTERELNÖKHÖZ KÖTÖTTSÉGE

A határozat elvi élel emeli ki annak fontosságát, hogy az Országgyűlés a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg dönt a Kormány programjának elfogadásáról, s ez az egyidejűség azért alkotmányos jelentőségű, mert meghatározza a miniszterelnök és a megalakuló Kormány viszonyát. „Logikailag [egy] gyengébb kormányfői pozíciót [eredményezne], ha a kormányprogramot a már működő kormány a megalakulásától számított rövid határidőn belül lenne köteles benyújtani.”<sup>16</sup> Az alkotmányi szabály tehát az idézett álláspont – és a szakirodalmi konszenzus alapján is – egy erős miniszterelnöki pozíciót hoz létre. Az egyidejűsége vonatkozó érvet a másik oldalról nézve, az új Országgyűlés megalakulásával egyidejűleg<sup>17</sup> a köztársasági elnök általában megteszi személyi javaslatát az új miniszterelnök személyére, minekutána a jelölt megválasztásával azonnal létrehozható az új kormány, a miniszterek kinevezését követően.<sup>18</sup>

Elviekben a Kormány – mint testületi szerv – megbízatásának megszűnése azt jelentené, hogy valamennyi tagjának azonos időpontban ér véget a megbízatása, ha az Alkotmány releváns rendelkezésének felsorolásában szereplő okok valamelyike

<sup>15</sup> A határozathoz egy alkotmánybíró sem fűzött párhuzamos indokolást vagy különvéleményt, amelyek kiindulási alapot szolgáltathatnának a határozat kritikai értékeléséhez.

<sup>16</sup> MÜLLER György: „A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990–2002)” *Magyar Közigazgatás* 2002/6. 353.

<sup>17</sup> Az elemzett határozat szerint nem alkotmányellenes azon törvényi rendelkezés (Jt. 9. §), amely a köztársasági elnök számára – a konstruktív bizalmatlanság esetét kivéve – harminc napon belül ad lehetőséget az új miniszterelnök személyével kapcsolatos javaslatlételre, mert az „nem változtatja meg az Alkotmánynak a teljes jogkörű Kormányt ügyvezető Kormánnyá minősítő alkotmányos előírásait, hanem az ügyvezető miniszterelnöki tevékenység és korlátozott jogkörű Kormány fennállásának időbeli korlátját adja alkotmányosan igazolható cél érdekében: az új miniszterelnök mielőbbi megválasztása és az új Kormány megalakulása végett” [ABH 2004, 795.].

<sup>18</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1310.

bekövetkezik. Ahogy viszont ezzel ellentétben az Alkotmány kommentárja rámutat: „A Kormány megbízatásának megszűnési okai többnyire kizárólag a miniszterelnök személyét érintő változással állnak összefüggésben, és így a miniszterelnök személyéhez kötött Kormány képét tükrözik<sup>19</sup> [...] A Kormány [ez esetben] nem a testületiség elve szerint működik.”<sup>20</sup> Ez az álláspont is azt erősíti, hogy a Kormány megbízatásának keletkezése és megszűnése is alapvetően az erős miniszterelnöki pozícióhoz és a miniszterelnök személyéhez kötött.

#### **4.2. A MINISZTERELNÖK ÉS A KORMÁNY LEMONDÁSÁNAK JOGHATÁSAI, A LEMONDÁSI IDŐ ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK KÉRDÉSE AZ „AZONNALISÁG” TÜKRÉBEN**

A határozat szerint a Kormány és a miniszterelnök lemondásának jogát jogszabály nem korlátozhatja [ABH 2004, 788, 793.], és annak „jogi tényként” rögzített formáival szemben sem fogalmaz meg különösebb feltételeket, ahogy a határozat a lemondás ideje és oka kapcsán ezt külön ki is emelte, példalózó jelleggel [ABH 2004, 792.]. Az lehet például a miniszterelnök által a nyilvánosság előtt tett olyan nyilatkozat is, amely alapján egyértelmű, hogy a lemondás „feltétel nélküli és nem szenved akarathibában”.<sup>21</sup> A Jt.-nek – a határozat által is vizsgált – 7. §-a nyelvtani értelmezéséből is az a következtetés vonható le, hogy itt egy szabad elhatározásból meghozható döntésről van szó, hiszen a lemondást feltételes módon („lemondhat”) teszi lehetővé a törvény.<sup>22</sup> E nyilatkozat jogi érvényének kérdése az alapján válik a miniszterelnök személyéhez kötötté (lásd 4.1. pont), hogy az Alkotmány rendszerében a miniszterelnök feladata a közös kormánydöntés végrehajtása, a miniszterek csak a miniszterelnök lemondásával együtt mondhatnak le a Kormány megbízatásáról, ellenkező esetben – ti. önállóan – csak saját miniszteri megbízatásukról mondhatnak le.<sup>23</sup>

A határozatban olvasható, hogy az Alkotmány nem enged olyan következtetést, hogy a miniszterelnök lemondását követően ő, valamint a Kormány teljes jogkörrel hivatalban maradnának [ABH 2004, 794.]. A lemondás jogkövetkezményei és hatálya annak benyújtásával „azonnal” beállnak. Az ekkor beálló átmenet időszakában pedig a kormányzati munka stabilitásának alkotmányos értékére tekintettel az Alkotmány rendezi a részletszabályokat. A törvény által meghatározott harminc napos lemondási idő kérdése így válik a határozatban alkotmányossági vizsgálat

<sup>19</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1310.

<sup>20</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1312.

<sup>21</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1311.

<sup>22</sup> A fenti álláspontot és a törvény kapcsán a magyar jogrendszer e tekintetben létező „alkotmányos joghézagainak” elemzését lásd VINCZE Attila: »Kabinet-kérdés« – A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén” *Magyar Jog* 2004/6. 340.

<sup>23</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1312., 1317–1320.

tárgyává, hiszen az Alkotmány, amennyiben jogkövetkezményeket nevesít, minden esetben megfelelően rögzíti azok határidejét is.<sup>24</sup> Mivel a határozat azt a megállapítást tette, hogy az Alkotmány a miniszterelnök és a Kormány megbízatásának megszűnése körében zárt rendszert alkot [ABH 2004, 793.], így érthető, hogy a fentiek figyelembevételével arra a következtetésre jutott, hogy ez esetben az Alkotmány tárgykörén kívüli, ott nem szabályozott határidők megállapítása – az átmenet egyéb szabályaira is tekintettel – szükségtelen.

#### 4.3. A BIZALMI SZAVAZÁS ÉS A LEMONDÁSI KÖTELEZETTSÉG PROBLEMATIKÁJA

Az Alkotmány természetesen megkülönböztette a Kormány és a miniszterelnök lemondásának esetköreit,<sup>25</sup> amelyek a fentiek szerint egyoldalú nyilatkozat megtételével vontak maguk után joghatást. Ezzel ellentétes az a jogi helyzet, amikor sikeres bizalmi szavazást követően a Kormány köteles (azonnal, más jogi tény megvalósítása nélkül, elősegítve a jóhiszemű hatalomgyakorlást<sup>26</sup>) lemondani. A bizalmi szavazás nem feltétlenül a kormány parlamenti felelősségének érvényesítését célozza, annak megmértésére, fegyelmezésére és a parlamenti többség összefogására szolgál.<sup>27</sup> Ugyanakkor az előbb említett országgyűlési döntés nyomán keletkező lemondási kötelezettség az Alkotmány kommentárja szerint sem egyeztethető össze a lemondás intézményének lényegével, amely – a fentiek szerint is – feltétel nélküli és akaratihibától mentes egyoldalú nyilatkozat kell, hogy legyen.<sup>28</sup> Ezzel a felvetéssel alapvetően egyet kell érteni a lemondásról elmondottak fényében, és azt látni kell, hogy az Alaptörvény 20. és 21. cikkei talán emiatt is hoztak rendszertani szempontból lényeges változásokat a „bizalmi kérdés” vonatkozásában.<sup>29</sup>

Az Alkotmány 39/A. § szövegének súlyponti – és adott esetben félreértésekre is okot adó – része még úgy szólt a bizalmi szavazás kapcsán, hogy azt a Kormány javasolja (a miniszterelnök útján), és ebből következett az a szövegrész, hogy „ha az Országgyűlés [...] nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani”. Ténylegesen azonban a miniszterelnöktől vonják meg a bizalmat, hiszen a Kormány általános politikáját (illetve a kormánypolitika általános irányát) ő határozza meg, s bármely ezzel kapcsolatos „bizalmi kérdés” tárgyát képező előterjesztés természetesen ezzel a szerepével áll közvetlen összefüggésben, és a bizalom

<sup>24</sup> VINCZE (22. lj.) 340.

<sup>25</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1308–1316.

<sup>26</sup> VINCZE (22. lj.) 345.

<sup>27</sup> ÁDÁM Antal: „A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról” *Magyar Jog* 1995/3. 133.

<sup>28</sup> KÜPPER – TÉREY (5. lj.) 1311–1312.

<sup>29</sup> Legutóbb Frank Evelyn dolgozta fel e szabályokat, lásd FRANK Evelyn: „Negatív utópia a bizalmi szavazásról” *Arsboni*, 2016. <https://bit.ly/3eyQp0Y>

megvonása<sup>30</sup> természetesen annak a jele lehet, hogy az Országgyűlés nem ért egyet a Kormány általános politikájával, annak irányaival.

Az ún. „bizalmi kérdés” két esetköre tehát – szemben az Alkotmány szabályozásával – az Alaptörvény szintjén már a többi megszűnési okot is felsoroló rendelkezés dogmatikai keretében különül el egymástól. Abban az esetben, ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ, konstruktív bizalmatlansági indítványról beszélünk, ha pedig az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, akkor megszűnik a miniszterelnök megbízatása.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Két évvel a határozat kihirdetését követően, 2006. novemberében az Országgyűlés tisztázó módosítást (ti. új törvényt) fogadott el a Kormány tagjainak felelősségéről, amelyben a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány helyzetét megnyugtatóan tisztázta.<sup>31</sup> A hazai alkotmányjogi szakirodalmat is ekkor kezdte retro- és introspektíven foglalkoztatni a Kormány megbízatásához és a miniszterelnök alkotmányjogi helyzete, különös pedig az előzőek (mint végrehajtó hatalom) politikai felelősségének kérdése tekintetében az ún. bizalmi kérdéshez kapcsolódó diskurzus.<sup>32</sup> A kormány megbízatásával, hivatali idejével, illetve a miniszterelnök ezen összefüggések között értékelt alkotmányjogi helyzetével, közjogi pozíciójával kapcsolatos alkotmányjogi diskurzus alapvetően túlmutat az elemzett határozat tárgyát képező „lemondási idő” kérdésén, és a határozat által tett megállapítások tekintetében a szakirodalom konszenzusosnak tekinthető a magyar parlamentáris kormányzati rendszer összefüggései között az Alkotmány rendelkezéseihez kapcsolódóan.

A Kormány lemondásával kapcsolatos kérdés az elemzett határozatot követően mindösszesen egy alkalommal merült fel az AB gyakorlatában, akkor is egy népszavazási kezdeményezés kapcsán, amelynek aláírásgyűjtő ívén nem kérdés,

<sup>30</sup> A bizalom megvonásáról mint a politikai és alkotmányjogi felelősség összekapcsolódásáról írja az alábbiakat Chronowski Nóra és Petrétei József: „[A] kormányzati politikáért viselt felelősség alkotmányjogi felelősséggént megköveteli, hogy a kormány (és annak tagjai) »felelősek« legyenek a parlamentek – valójában a mindenkori parlamenti többségnek és ennek »bizalmától« – azaz parlamenti támogatottságától – függjenek. Ez a bizalom – mint parlamenti támogatottság – addig áll fenn, amíg a kormány a többség politikai céljait, elképzeléseit, törekvéseit valósítja meg, és a bizalomhoz kapcsolt alkotmányjogi felelősség érvényesítése teszi lehetővé a bizalom megvonását, vagyis a kormány menesztését.” CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „Az alkotmányjogi felelősségről” *Jogtudományi Közlöny* 2012/7–8. 286.

<sup>31</sup> 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Lásd pl. MEZEI – HENNING (6. lj.) 18–19.

<sup>32</sup> Lásd pl. MEZEI – HENNING (6. lj.). Összehasonlító jogi alapokon ekkortájt született nemzetközi elemzés az ún. *executive design* témakörében, a végrehajtó hatalom felépítésének, és a kormányzati rendszer belső hangsúlyainak alkotmányjogi tervezésével járó kérdésekről. Vö. Markus BÖCKENFÖRDE: „The Design of the Executive Branch” in *A Practical Guide to Constitution-Building* (International IDEA 2011) 147–183.



hanem a Kormány azonnali lemondását és országgyűlési választások kiírását célzó követelés állt. Ezek kapcsán megállapította, hogy a „kérdés” (formáját tekintve felszólítás) egyik eleme sem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, és erre tekintettel – az Országos Választási Bizottság aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó döntésének helybenhagyása mellett – csak utalt arra, hogy mely esetekben jogosult és köteles a Kormány a lemondásra [lásd bővebben: 63/2007. (X. 18.) AB határozat].

Összegezve a leírtakat elmondható, hogy a Kormány hivatali idejéről szóló határozat jelentősége alapvetően mára már inkább jogtörténeti. Újabb értelmezési kérdések az alkotmánybírói gyakorlat szintjén a konstruktív bizalmatlansági indítvány újbóli alkalmazása, és/vagy adott esetben egy erre irányuló indítvány esetén várhatóak. A határozat meghozatala és a törvényi szabályozás ezáltal indukált átalakítása óta alkotmányjogi értelemben a Kormány hivatali idejének kérdése sem merült fel az általánostól (ciklikustól) eltérő kontextusokban, ami a további értékelés lehetőségét adná.

### 5.1. A MINISZTERELNÖK ÉS A KORMÁNY VISZONYA – VÁLTOZÁSOK

A határozatban rögzített elvi tételek hatottak a témával foglalkozó alkotmányjogi irodalomra, s azokat az alábbiak szerint lehet összefoglalni a Kormány és a miniszterelnök viszonya, hatalma vonatkozásában. Egyesek szerint e kérdések átfogó alkotmányjogi vizsgálata azért is fontos, „mert a miniszterelnök lemondása nem csupán a kérdés politikai érzékenysége, hanem a kormányforma alakításában betöltött szerepe okán is széleskörű érdeklődésre tarthat számot”.<sup>33</sup> Nem véletlen talán, hogy a parlamentáris kormányforma kapcsán újabban trendszerűvé vált az ún. prezidencializálódás kutatása, amely egyes nézetek szerint „a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti”,<sup>34</sup> míg mások a kormány testületi karakterének gyengülése mellett nemcsak a miniszterelnöki hatalom, hanem a „kormányzati központ” szerepének erősödését is hangsúlyozták.<sup>35</sup> A Kormány testületiségének gyengülésére vonatkozó, korábban bemutatott érvek tehát ezen álláspontokban is visszaköszönnek.

A kormány testületi karaktere és a miniszterelnököt is érintő, kormányon belüli erőviszonyok alkotmányjogi és jogállási szempontjai kapcsán az Alaptörvény által a magyar közjogi rendszerbe formálisan is „visszavezetett” miniszterelnök-helyettes tisztségével kapcsolatos helyzetértékelések tekinthetők még az utóélet részének. A változás – funkcionális értelemben – tulajdonképpen pusztán terminológiai

<sup>33</sup> ORBÁN Balázs: „A miniszterelnök lemondásának alkotmányos korlátairól” *Jogi Tanulmányok* 2010/1. 195.

<sup>34</sup> KÖRÖSÉNYI András: „Mozgékony patthelyzet” *Politikatudományi Szemle* 2006/1. 44. Lásd még pl. STUMPF István: „A kormány alkotmányos jogállása” *Új Magyar Közigazgatás* 2015/2. 8–14.; TÓTH László: „A végrehajtó hatalom prezidencializálódásának egyes aspektusai a II. és III. Orbán-kormányok esetében” *Parlamentari Szemle* 2017/2. 47–68.

<sup>35</sup> STUMPF (34. l.) 8–9.

jellegűnek is tekinthető lenne, hiszen amíg az Alkotmány a miniszterelnök helyettesítésére az általa „kijelölt miniszterről” beszélt, addig az Alaptörvény szerint a „miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest” jelöl ki. Az Alkotmány rendelkezése azonban a miniszterelnök megbízatása megszűnésének kontextusában rendelkezett erről, míg az Alaptörvény idézett „tartalom-azonos” rendelkezése nem ilyen rendkívüli helyzetre alkalmazza ezt a megoldást, hanem a Kormány tagjainak felsorolásánál említi, és megtartja a rendelkezést a miniszterelnök megbízatásának megszűnése kapcsán is. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a kormányon belüli viszonyok hierarchikusabbá váltak volna, mindazonáltal ez a rendszertani csavar a miniszterelnök-helyettes tisztségét illetően egyesek szerint „politológiai-hatalmi értelemben a miniszterelnök többirányú tehermentesítést szolgálja, ami [...] szimbolikus értelemben [...] a miniszterelnök kormánytól történő oldódásának [sic!], egyfajta elemelkedésének lehetőségét teremti meg, ami [...] emeli a kormányfő hatalmát, presztízsét.”<sup>36</sup>

## **5.2. A MINISZTERELNÖK ALKOTMÁNYJOGI HELYZETE ÉS A KORMÁNY „PROGRAMJA” – VÁLTOZÁSOK**

A miniszterelnök közjogi pozíciója vonatkozásában érdemes röviden kitérni arra, hogy az Alkotmány 33. §-ának (4)–(5) bekezdései alapján a megalakult Kormány (a kormányzás tartalma tekintetében) a miniszterelnök megválasztásával egyidőben elfogadott program alapján fejtette ki tevékenységét. Ilyen szabályt azonban az Alaptörvény nem tartalmaz, amely tény a kormányprogram relatív fontosságának indikátora is egyben. Az ehelyett hatályba lépett rendelkezés szerint az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt, aki pedig „cserébe” (ezen felhatalmazás alapján) meghatározza a Kormány politikájának általános irányát. A kormányprogram mint instrumentum többé tehát nem bír ezen keretek között alkotmányos relevanciával, ugyanakkor az, hogy az Alaptörvény 18. cikke „a miniszterelnök jogává és kötelességévé teszi”<sup>37</sup> a Kormány általános politikájának meghatározását a Kormány alkotmányos jogállása, funkciója és a kormány Alaptörvény által újra-definiált „alkotmányos szerepköre” kapcsán az Alaptörvény által tovább erősített „közepesen erős” miniszterelnöki kormányzás modelljében helyezi el a jelenlegi rendszert.<sup>38</sup> Ezen alaptörvényi rendelkezésnek már a Kormány tágabb értelemben vett pozícióját is érintő hatáskörbővítő jellege is lehet, és az „meglehetősen tág értelmezési tartományt jelöl ki az alkotmányinterpretáció számára”.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> FRANCZEL Richárd: „A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása” *Jog – Állam – Politika* 2013/2. 25–26.

<sup>37</sup> STUMPF (34. l.) 10.

<sup>38</sup> STUMPF (34. l.) 10.

<sup>39</sup> PETRÉTEI József: „A kormány általános politikájának meghatározásáról” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. (Különszám.) 231.

Amennyiben ez az új hatáskörtelepítő szabály kizárólagos,<sup>40</sup> az egyben egy ilyen joggal is felruházta a miniszterelnököt, ezzel is szerepének és pozíciójának „kiemelését” hangsúlyozva a kormány soraiból. Funkcionális szempontból a rezort elv azonban önmagában szab korlátot e hatáskör/jog kiterjesztésének, hiszen az általános politika meghatározása a szak-/felelősségi területek irányításával nem kerülhet kollízióba, „a rezortfelelősség egyetlen esetben sem száll át a miniszterelnökre”.<sup>41</sup> Az általános politika „programszerű karakterének megfelelően a jövőbeli törvény- vagy jogszabály-módosításokat célozza”,<sup>42</sup> tehát az Alaptörvény ellenében az ennek meghatározására irányuló hatáskör/jog alaptörvény-ellenesen nem gyakorolható, legalábbis a parlamentáris kormányzati rendszer alkotmányosan meghatározott logikája szerint semmiképpen.

Egy más megközelítésben: a kormány a törvényhozó hatalomnak nem lehet alárendelt (a vele való összefonódás, hatalmi fúzió ellenére), autonóm módon formálja saját politikai koncepcióját az alkotmány felhatalmazása alapján. A kérdés így viszont az marad, hogy ebben az „önálló kormány-tevékenységben” mi lehet a szerepe és mozgástera a miniszterelnök autonómiájának a Kormány politikája általános irányának meghatározásában.<sup>43</sup> A miniszterelnök önállósága a kormány-szerkezet szempontjából nem kizárólag alkotmányjogi kérdés, helyzetét nem csak közjogilag kötött szükséges vizsgálni, hanem a miniszterelnöki hatalom megerősödését tápláló politikai feltételek adottsága alapján is. Fontos azonban, hogy a Kormány mindenkor ügyrendje ebben az időszakban felhatalmazza – adott esetekben és korlátozott körben – a miniszterelnököt a Kormány helyettesítésére, s így „a kormány nem testületi ülésen, szótöbbséggel hozza meg döntéseit, hanem csupán a miniszterelnök »tanácsadó testülete«; a miniszterek mint tanácsadók kifejtik álláspontjukat, a döntést azonban a Kormány nevében (tehát nem egyszemélyi döntésként) a miniszterelnök hozza meg”.<sup>44</sup>

### 5.3. A KORMÁNY MEGBÍZATÁSÁNAK MEGSZŰNÉSE – RENDSZERTANI KÉRDÉSEK

A Kormány hivatali idejéről szóló határozathoz kapcsolódóan is elemzett alkotmányszöveg szintjén az Alaptörvény 20. cikkében további minimális, a korábbi tartalmat nem módosító nyelvezeti változtatásokkal jelennek meg a miniszterel-

<sup>40</sup> Az Alaptörvény által bevezetett miniszterelnök-helyettes fentiekben már érintett pozíciójára és a miniszterelnök alkotmányjogi felelősségére tekintettel fontos, hogy Petrétei rendszerében a kizárólagosságot valamelyest megtöri a hatáskör címzettjének akadályoztatása, hiszen ilyen esetben az általános politika meghatározásának feladata is átszáll a miniszterelnök-helyettesre, viszont a kormány „alkotmányjogi felelősségét” kizárólag a miniszterelnök viseli a parlamenttel szemben. PETRÉTEI (39. l.) 236. A politikai felelősség közjogi sajátosságaként közelíti a kérdéskörhöz: STUMPF (34. l.) 11.

<sup>41</sup> PETRÉTEI (39. l.) 233.

<sup>42</sup> PETRÉTEI (39. l.) 234.

<sup>43</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz* (Budapest: Pázmány Press 2014) 68–73.

<sup>44</sup> CSINK (43. l.) 70.

nők megbízatása megszűnésének esetei, s ezek következményeként a Kormány megbízatásának megszűnése. Lényegesebb szövegszintű változás, hogy a miniszterelnök választójogának elvesztését, mint megszűnési esetkörrel felváltja a g) pont azon rendelkezése, mely szerint „ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn”, akkor megszűnik a miniszterelnök megbízatása. Ehhez az esetkörhöz immár egy technikai jellegű kiegészítő szabály [Alaptörvény 20. cikk (4) bekezdés] is kapcsolódik, amely alapján a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz. Nem egyértelmű, hogy az Alkotmányhoz képest mi indokolta a jelzett kétharmados döntés szükségességét, hiszen mind a miniszterelnök megválasztásáról, mind pedig a konstruktív bizalmatlansági indítványról való döntéshez is csak a képviselők többségét írja elő mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény. Változás még, hogy míg az Alkotmánynak a Jt.-vel „pontosított” szövege alapján a választójog elvesztése (vagyis a megválasztáshoz szükséges feltétel hiánya) miatti megszűnést a Házelnök csupán bejelentette (lásd Jt. 8. §), s így ahhoz nem kapcsolódott országgyűlési döntés, addig az Alaptörvény alapján már a fentiek szerint országgyűlési döntés kell a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához.

Rendszertani szempontból lényeges változást hozott az Alaptörvény azzal is, hogy a Kormány hivatali idejéről szóló határozatban felmerült ún. „bizalmi kérdés” két esetköre a többi megszűnési okot is felsoroló rendelkezés keretében különül el egymástól, a miniszterelnökhöz mint indítványozóhoz kötötten (lásd 4.3. pont).

## 6. IRODALOM

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana* (Budapest: HVG-ORAC 2009).

KÜPPER, Herbert – TÉREY Vilmos: „33/A. § [A Kormány megbízatásának megszűnése]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 1308–1317.

MEZEI Péter – HENNING, Regina: „A bizalmi kérdés a német és a magyar alkotmányjogban” *De Iurisprudentia et Iure Publico* 2008/1. 1–20.

PETRÉTEI József: „A kormány általános politikájának meghatározásáról” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. (Különszám.) 231–237.

SÁRI János: „Elméleti megfontolások a kormány alkotmányos helyzetének szabályozásához” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 1996/1. 535–544.

VINCZE Attila: „»Kabinet-kérdés« – A Kormány lemondási kötelezettsége a bizalom megvonása esetén” *Magyar Jog* 2004/6. 339–346.



**7/2005. (III. 31.) AB HATÁROZAT  
– NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK MEGKÖTÉSE  
ÉS KIHIRDETÉSE**

**A nemzetközi szerződést kihirdető törvény visszamenőlegesen „alkalmazni rendelése” tilos, az sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. A nemzetközi szerződéskötési eljárásban az Országgyűlés kizárólag belső jogi síkon, míg a köztársasági elnök csak külső (nemzetközi) síkon cselekszik. A nemzetközi szerződések kihirdetésének általános kötelezettsége az ún. önvégrehajtó (self-executing) szerződésekre is vonatkozik.**

A határozat – a nemzetközi jog és a belső jog viszonya kapcsán korábban kidolgozott elvi tételeket alapul véve – a két jogrend közötti összhang megteremtésének egyes tartalmi és eljárási aspektusaival, valamint a nemzetközi szerződések megkötésével, különösen azok kihirdetésével kapcsolatos további alkotmányos követelményeket fogalmazott meg, hatásköri kérdéseket tett egyértelművé, valamint a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény terminológiájával koherens fogalmi tisztázást hajtott végre. Ezen felül a döntés megadta az alapvető támpontokat a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos belső jogi eljárás jogállami feltételekhez, illetve a demokratikus közjogi berendezkedéshez igazított – alkotmánymódosítást nem igénylő – törvényi szintű újrakodifikálásához.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Minden állam belső joga viszonyul valamiféleképpen a nemzetközi jogi normákhoz. A nemzetközi jogi eredetű normák belső jogban való érvényesülésének normatív kerete a dolog természeténél fogva alkotmányos jelentőségű kérdés számos ország jogrendszerében, így Magyarországon is.<sup>1</sup> A nemzetközi jog és a hazai jog viszonya ugyanakkor mostohán kezelt közjogi tárgykör: a nemzetközi jogi sza-

\* Jogi kutató, Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (Bécs); vendégoktató, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék.

A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem tekinthető az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége álláspontjának.

<sup>1</sup> BLUTMAN László – CSATLÓS Erzsébet – SCHIFFNER Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 30.

bályok magyar jogba való illeszkedését és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaira vonatkozó eljárás kérdéseit évtizedeken keresztül figyelmen kívül hagyták,<sup>2</sup> vagy nem megfelelően szabályozták. Így például a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. tvr. (Tvr.) a rendszerváltást követően lényegében változatlan tartalommal élt tovább. Annak ellenére, hogy az 1989-es „jogállami forradalom” óta gyökeresen megváltoztak az alkotmányosság keretei és a közjogi rendszer, továbbá a demokratikus államrendben a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban eljáró állami szervek funkciója, illetve hatásköre, valamint az államélet egésze is.<sup>3</sup> A rendszerváltást követően Magyarország nemzetközi kapcsolatai kiterjedtegebbek, ugrásszerű fejlődésnek indultak, így hazánk nemzetközi szerződéskötési volumene is számottevővé vált. Jellemző adat, hogy 1990-től a 2010 májusával kezdődött törvényalkotási ciklusig bezárólag az Országgyűlés által elfogadott majd 2600 törvény mintegy 25%-a nemzetközi szerződést hirdetett ki. A későbbi parlamenti ciklusokban is az összes elfogadott törvény közel 20%-át tették ki a nemzetközi szerződést kihirdető törvények.<sup>4</sup>

Az új, demokratikus államberendezkedés jogrendjével fokozatosan szembekerülő, elavult Tvr. egyre szaporodó problémákat okozott a hazai szerződéskötési eljárás mindennapi, tényleges működtetésében.<sup>5</sup> A jogtudomány képviselői osztották azt az álláspontot, hogy ha volt jogrendszerünkben „állatorvosi lóhoz” hasonlítható jogszabály, a Tvr. mindenképpen ide sorolható.<sup>6</sup> A jobbiztonságot kikezdő hiányosságok egyike abban állt, hogy Tvr. 13. § (4) bekezdése értelmében a nemzetközi szerződések kihirdetésére azok nemzetközi jogi hatálybalépésével egyidejűleg vagy azt követően kerülhetett sor, és csak kivételes esetben ismerte el a jogszabály a hatálybalépés előtti kihirdetés lehetőségét. Mivel az egyidejű hatálybalépést egyéb mechanizmus híján lehetetlen volt megoldani, a gyakorlat visszaható

<sup>2</sup> BODNÁR László: „A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 1996/10. 20.; SULLYOK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonya: a fontosabb elméletek és a hazai gyakorlat” *Levitán* 2005/3. 85.

<sup>3</sup> Hasonlóan lásd Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indoklását, ABH 2005, 83, 101.; MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest: Dialóg Campus – Dóm 2013) 102.

<sup>4</sup> TÓTH Zita: „Nemzetközi szerződések parlamenti tárgyalása” *Parlamenti Szemle* 2018/1. 145.; MAGYAR Zsóka: „Kihirdetés vagy annál több? Az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatásköre” *Közjogi Szemle* 2019/3. 34.

<sup>5</sup> SZÉNÁSI György: „A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos döntéshozatalra és eljárásra vonatkozó hatályos magyar jogi szabályozás és a napi valóság, ahogy azt a hivatásos jogalkalmazó látja és tapasztalja” *Magyar Jog* 2002/7. 399.

<sup>6</sup> A Tvr. kritikáját a szakirodalomban lásd: BODNÁR László: *A nemzetközi szerződések és az állam* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1987) 137., 138.; VALKI László: *A nemzetközi jog társadalmi természete* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1989) 110–112.; KOVÁCS Péter: „Alkotmányosság és nemzetközi jog” in BÁNRÉVY Gábor – JOBBÁGYI Gábor – VARGA Csaba (szerk.): *Iustum, Aequum, Salutare. Emlékkönyv Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: Osiris 1998) 190skk; SZÉNÁSI (5. l.) 397–399.; BODNÁR László: „Constitution, International Treaties and Contracts” *Acta Juridica Hungarica* 2002/3–4. 280.; BORÓK György: „A szuverenitás gyakorlásának a hazai és a nemzetközi jog viszonyában felmerülő néhány aktuális kérdése” *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis* 2003. 288.



hatállyal alkalmazni rendelt szerződések tömkelegét eredményezte – nem egyszer úgy, hogy évek teltek el a nemzetközi jogi és a magyar jogban történő hatálybalépés között.<sup>7</sup>

Az AB az 1990-es években, majd a 2000-es évek elején többször értelmezte a nemzetközi jog és a magyar jogrendszer viszonyát (amelyet az Alkotmány 7. § (1) bekezdése meglehetősen elnagyoltan és homályosan rendezett csupán), a viszonyrendszer általános doktrinális kérdéseit (monista vagy dualista berendezkedés), illetve bizonyos részkérdéseit egyaránt, ide értve a nemzetközi szerződéseknek a belső jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét és rangviszonyait, a jogszabályi kihirdetésükkel kapcsolatos alapvető követelményeket (transzformáció szükségessége), valamint egyes belső jogi joghatásaikat.<sup>8</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Az AB eljárását az ügyben az államfő indítványozta. A köztársasági elnök az Országgyűlés által 2004. szeptember 6-án elfogadott, egy légitfuvarozásról szóló nemzetközi szerződés<sup>9</sup> kihirdetéséről szóló törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az AB-nál előzetes normakontroll keretében, felvetve az érintett nemzetközi szerződést a magyar jogba transzformáló törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét (régí Abtv. 1. § a) pont szerinti AB hatáskör). A köztársasági elnök a parlament által elfogadott (megszavazott) törvényt nem írta alá. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Az AB határozat tárgyát képező szerződésen kívül néhány további példa: az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés és kiegészítő dokumentumainak együttes kihirdetéséről szóló 1999. évi VI. törvény – a Szerződés 1992. június 17-én lépett hatályba és 1999. március 12-én hirdettük ki; a Magyar Köztársaság és a Kazah Köztársaság között Almatiban, 1995. március 9-én aláírt Konzuli Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi VI. törvény – az Egyezmény 1996. november 28-án lépett hatályba és 2000. február 18-án hirdettük ki. A kérdésről lásd még: KONDOROSI Ferenc: „Az euroatlanti integráció hatása a közjogra” *Magyar Közigazgatás* 2003/1. 2.; BRAGYOVA András: „A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése – elméleti kérdések” in BRAGYOVA András (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1997) 23.; MOLNÁR Tamás: „Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése a monista – dualista koncepciók szemszögéből de lege lata, illetve de lege ferenda” *Magyar Jog* 2004/11. 655.

<sup>8</sup> A teljesség igénye nélkül lásd a következő AB határozatokat: 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327.; 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 122.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 180.; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690. Közülük az 53/1993. (X. 13.) AB határozat, illetve a 4/1997. (I. 22.) AB határozat elemzését lásd e kötetben.

<sup>9</sup> Ez a Hágában, 1955. szeptember 28-án kelt Jegyzőkönyvvel módosított, a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítése tárgyában, Varsóban, 1929. október 12-én aláírt Egyezmény módosításáról szóló, Montréalban, 1975. szeptember 25-én aláírt 4. számú Montréali Jegyzőkönyv.

<sup>10</sup> „A köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja.”

eljáró államfő indítványában azt az alkotmányossági aggályt fogalmazta meg, hogy az érintett nemzetközi szerződést (az 1975. évi Montréali Jegyzőkönyvet) kihirdető törvény utólagosan a nemzetközi fuvarozási szerződést kötő felek valamelyike számára addig nem létező többletkötelezettséget állapít meg (magánjogi jogalanyok számára hátrányosabb helyzetet teremt, mint ami korábban fennállt – lényegesen korlátozva vagy ki is zárva a fuvarozók kártérítési felelősségét) azzal, hogy a légifuvarozási szerződést annak nemzetközi jogi hatálybalépésének időpontjára (1998. június 14.) visszamenőleges hatállyal alkalmazni rendeli. Ezért a kihirdető törvény sérti a visszamenőleges jogalkotás tilalmát [rég. Jat. 12. § (2) bekezdés], amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét konkretizálja (ABH 2005, 83, 84.). Jóllehet az AB működésének kezdete óta az ügy elbírálásáig mintegy 14 esetben indult előzetes normakontroll az államfő indítványára, az Alkotmány 26. § (4) bekezdés alapján a köztársasági elnök első ízben kezdeményezte valamely nemzetközi szerződést kihirdető törvény rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálatát (ABH 2005, 83, 85.).

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

Az AB a tárgybeli határozat rendelkező részében alkotmányellenesnek nyilvánította az 1975. évi Montréali Jegyzőkönyvet kihirdető törvény alkalmazásának visszamenőleges elrendelését, mivel az visszaható hatállyal állapított meg kötelezettségeket a jogalanyok számára. Figyelemmel arra, hogy az érintett nemzetközi szerződéssel azonos tárgykört lefedő 1999. évi Montréali Egyezményt<sup>11</sup> már inkorporálta a magyar jogba a 2005. évi VII. törvény, amely 2005. március 18-án hatályba is lépett, ezáltal a felülvizsgálni kért Jegyzőkönyv rendelkezései tartalmilag a magyar jogrendszer részévé váltak, így az AB a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelmet a 1998. június 14. és 2005. március 18. közötti időszakra nézve állapította meg.

Ezen felül az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított annak kapcsán, hogy az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló Tvr.-t a rendszerváltást követő új közjogi berendezkedésben nem hozta összhangba az Alkotmánnyal. Ezért kötelezte az Országgyűlést, hogy a jogalkotó ennek a feladatnak a határozatban foglaltakkal összhangban 2005. december 31-ig tegyen eleget.

<sup>11</sup> A nemzetközi légifuvarozási felelősségi rezsím varsói rendszere – amelynek az 1975. évi Montréali Jegyzőkönyv is része –, illetve az azt felváltani hivatott 1999. évi Montréali Egyezmény kapcsolatáról bővebben lásd: Sárosi Attila: *Nemzetközi légi jog. Szabályok három dimenzióban* (Budapest: Wolters Kluwer 2015) 241–246.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A köztársasági elnöknek a törvény aláírását megelőzően előzetes normakontroll kezdeményezésére vonatkozó jogköre kiterjed – formai és tartalmi értelemben is – a nemzetközi szerződést kihirdető törvény rendelkezései alkotmányos felülvizsgálatának kezdeményezésére [Alkotmány 26. § (4) bekezdés].**

Az AB-nak befogadhatósági előkérdésként meg kellett vizsgálnia, hogy a köztársasági elnök indítványában megjelölt jogkör képezheti-e alapját a felhívott *ex ante* alkotmányossági eljárás lefolytatásának, s ha igen, milyen terjedelemben. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése rögzíti az elnök azon hatáskörét, miszerint az Országgyűlés által már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt előzetes normakontrollra küldheti az AB-hoz – ezt nemzetközi szerződést kihirdető törvény kapcsán első ízben aktiválta az államfő. Az Alkotmány e normája nem szól arról, hogy e körbe tartozik-e valamely nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés által elfogadott (megszavazott) törvény. A régi Abtv. 36. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor a köztársasági elnök – az Országgyűlés és a Kormány mellett – a nemzetközi szerződés megerősítése előtt előzetes normakontroll körében kérheti a szerződés aggályosnak tartott rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát. Utóbbi speciális AB-hatáskör (rég. Abtv. 1. § a) pont) azt biztosítja, hogy a szerződéskötési eljárásban résztvevő szervek a nemzetközi jogi kötelezettség vállalását megelőzően kezdeményezhessék a megkötendő nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatát az AB előtt (ABH 2005, 83, 86.). Értelmezés kérdése volt, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlés által már megszavazott (elfogadott) nemzetközi szerződést – pontosabban az azt hordozó törvényt – az AB-hoz utalhatja-e előzetes normakontrollra.

Az AB az értelmezés során az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének (jogállamiság), 7. § (1) bekezdésének (nemzetközi jog és belső jog összhangja) és 26. § (4) bekezdésének együttes olvasatát vette alapul, valamint a régi Abtv. fentebb idézett szabályait, a régi Jat., a régi Házzsabály [46/1994. (IX. 30.) OGY határozat], továbbá a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény (kihirdette: 1987. évi 12. tvr.) egyes rendelkezéseit is összevetette. Ennek eredményeképpen arra a következtetésre jutott, hogy az államfőnek az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében a törvény aláírását megelőzően biztosított előzetes normakontrollt kezdeményező jogköre értelemszerűen irányadó a nemzetközi szerződést kihirdető törvények bizonyos rendelkezéseire is. Ezek közé tartoznak a kihirdető törvény hatálybalépésének (és a nemzetközi szerződés belső jogi alkalmazása megkezdésének) időpontja, valamint a végrehajtásért felelős szervet megjelölő jogszabályi rendelkezés – mint új normatív rendelkezés –, amelyek előzetes alkotmányossági vizsgálat alá vonhatók (ABH 2005, 83, 87.).

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A jogállamiság alkotmányos elve magában foglalja az állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést, azok jóhiszemű végrehajtását (*pacta sunt servanda*) [Alkotmány 2. § (1) bekezdés; 7. § (1) bekezdés].**

Az AB – miután felidézte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam – a jogállamisági klauzulát és az Alkotmány 7. § (1) bekezdését együttesen értelmezve megállapította: az előbbihez (jogállamiság elve) képest az utóbbi speciális szabály, amely a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát rendezi, s a két jogrend közötti harmónia megteremtését írja elő. Hangsúlyozta, hogy az összhangbiztosítás követelménye bármilyen formában megjelenő vállalt nemzetközi kötelezettség kapcsán fennáll. Ennek érvényesítésére végső soron az AB hivatott. E funkció betöltését szolgálják az AB vonatkozó hatáskörrei, mint például a nemzetközi szerződések előzetes és utólagos normakontrollja, a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, valamint a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotási feladat elmulasztásának vizsgálata. Ezen túl az AB a nemzetközi kötelezettségvállalás felhatalmazottsági és eljárási kérdéseit egyaránt vizsgálja (ABH 2005, 83, 85–86.).

Az Országgyűlés szerepét illetően az AB rávilágított: a parlamenti hatáskörbe tartozó nemzetközi szerződések megkötéséhez országgyűlési határozat formájában megadott hozzájárulás magában foglalja, hogy az Országgyűlés a vállalt nemzetközi kötelezettség érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat megalkotja. Vagyis törvénybe foglalva kihirdeti a szerződést; ha pedig a nemzetközi szerződés további jogalkotói lépéseket is kíván, a végrehajtást szolgáló jogszabályalkotással teljesíti a nemzetközi kötelezettséget. Az AB kiemelte, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését (*pacta sunt servanda*) magában foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és a belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó kötelesség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot. A végrehajtáshoz szükséges intézkedések elmaradása esetén az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapíthat meg.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Ahhoz, hogy egy nemzetközi szerződés a belső jogban alkalmazható legyen, szükség van a megfelelő szintű jogszabályban való kihirdetésre – az ún. önvégrehajtó (self-executing) nemzetközi szerződések esetében is [Alkotmány 7. § (1) bekezdés].**

Az AB megfogalmazásában az ún. önvégrehajtó (*self-executing*) szerződések közvetlenül kötelezik és jogosítják a magánjogi jogalanyokat, illetve esetükben az állam vállalja, hogy jogrendszerében lehetővé teszi – de legalábbis nem zárja ki – azok közvetlen alkalmazásának lehetőségét. Rámutatott az AB arra is, hogy a szerződések fő kötelezettjei, vagyis az államok kötelesek gondoskodni a szerződés végrehajtásáról (lásd szintén a 3.2. pontban) – ennek mikéntje már belső jogi kérdés, amelyet az államok szabadon választhatnak meg. Hozzátette: az, hogy egy nemzetközi szerződés vagy annak bizonyos rendelkezései önvégrehajtónak minősülnek-e vagy sem, értelmezés útján állapítható meg (pl. a részes felek nyilatkoznak erről a szerződésben; a szerződés tartalmából, szövegéből vagy az alkotmányból következik, hogy a transzformált nemzetközi szerződés implementálásához további belső jogi aktus szükséges; vagy a jogalkotó ad támpontot ebben a kérdésben). E tulajdonság meglétét vagy hiányát pedig végső soron a bíróságok jogosultak eldönteni.

Ezt követően az AB emlékeztetett arra, hogy a régi Jat. 16. §-a alapján az önvégrehajtó szerződések esetében is szükség van azok belső jogszabályban történő kihirdetésére, hiszen azok természetüknél fogva általánosan kötelező magatartási szabályokat állapítanak meg. A kihirdetés elengedhetetlen ahhoz, hogy valamely nemzetközi szerződés a belső jogban alkalmazható legyen. A magyar jogba történő transzformáció után pedig a jogalkalmazó (pl. az eljáró bíró vagy más hatóság) az előtte folyó ügyben tud dönteni arról, hogy a szerződés rendelkezései közvetlenül alkalmazhatók-e. Az AB példaként hozta az 1929. évi, többször módosított Varsói Egyezményt, amelyet a magyar bírói gyakorlat a magánfelek közötti perekben közvetlenül alkalmazandónak tekint.<sup>12</sup> Ennek feltétele, hogy a nemzetközi szerződés címzettjei pontosan meghatározott magánjogi jogalanyok legyenek, a szerződésben foglalt jogok és kötelezettségek pedig elég konkrétak ahhoz, hogy a szerződés minden további államon belüli jogalkotási aktus nélkül végrehajtható legyen (ABH 2005, 85, 88.).

#### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, valamint a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhang sérülhet, ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály később lép hatályba, mint az adott nemzetközi szerződés. Különösen körültekintően kell eljárnia a jogalkotónak a magánjogi jogalanyok jogait és kötelességeit további jogalkotási aktus közbejötté nélkül átrendező ún. önvégrehajtó (self-executing) nemzetközi szerződések kihirdetésekor [Alkotmány 2. § (1) bekezdés; 7. § (1) bekezdés].**

<sup>12</sup> Polgári perben alkalmazták a bíróságok a Varsói Egyezményt a következő ügyekben: BH 1977. 436.; BH 1982. 482.; BH 1982. 531.; BH 1983. 246.; BH 1996. 332.; BH 1997. 197.

Az AB kiindulópontként felidézte: állandó gyakorlata<sup>13</sup> alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét jelenti a régi Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt szabály megsértése, miszerint jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ugyanez az alkotmányossági követelmény irányadó a jogosultságok korlátozására vagy elvonására is. Az AB korábbi gyakorlata alapján visszamenőleges hatályú jogalkotásnak minősül az is, ha a jogszabály hatálybaléptetése „nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – az erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.].

A fenti garanciális követelmények arra vezethetők vissza, hogy egy alkotmányos demokráciában az egyének szabadságának része, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált szabályainak betartásával alkotott szabályok korlátozhatják. Ezért az AB szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, ha a Magyarország joghatósága alatt álló személyek jogosultságait és kötelezettségeit közvetlenül érintő nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólag nyilvánít jogellenessé magatartásokat, utólag állapít meg a jogalanyok számára kötelezettségeket, vagy utólag korlátoz jogosultságokat (ABH 2005, 83, 90.).

Az ügyben érintett nemzetközi szerződést (az 1975. évi Montréali Jegyzőkönyvet) kihirdető törvény a szerződést annak nemzetközi jogi – évekkel korábbi – hatálybalépésének napjától (1998. június 14.) kezdődően rendelte alkalmazni, ezáltal az AB szerint tartalmilag visszamenőleg állapított meg magánjogi jogviszonyokra vonatkozó szabályokat. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a Montréali Jegyzőkönyv szabályait a már lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kell, másrészt e szabályok már fennálló, de még le nem zárt jogviszonyok jogi megítélését is megváltoztatják. Az AB ezzel összefüggésben arra kereste a választ, hogy a visszamenőlegesen alkalmazandó nemzetközi jogi szabályok között van-e olyan, amely utólag nyilvánít jogellenessé valamely magatartást, utólag állapít meg kötelezettséget, vagy utólag korlátoz/von el jogosultságot. A szerződéses normák elemzése alapján az AB arra jutott, hogy a Montréali Jegyzőkönyv IV. cikke (a fuvarozó mentesítése a felelősség alól bizonyos, a fuvarozó tevékenységi körén kívül felmerülő körülmény bekövetkezése esetén), valamint VIII–IX. cikke (a fuvarozó korlátlan összegű kárfelelősségének megszüntetése) ilyen rendelkezések, amelyek a nemzetközi fuvarozási szerződést kötő felek valamelyike számára utólag, az addigi szabályozási keretrendszeret megtestesítő varsói egyezményhez képest többletkötelezettségeket eredményeznek. A fentiekre tekintettel az AB megállapította, hogy a kihirdető törvény azon előírása, amely a Montréali Jegyzőkönyvet 1998. június 14-étől kezdődően alkal-

<sup>13</sup> Alaphatározatként lásd 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.

mazni rendeli, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó visszamenőleges jogalkotás tilalmát, ezért alkotmányellenes (ABH 2005, 83, 91–92.).

A Tvr. hivatalból elvégzett felülvizsgálatakor az AB rámutatott a fenti alkotmányellenes helyzethez vezető szabályozási fogyatékosagra is. A Tvr. 13. § (4) bekezdésében kodifikált jogtechnika ugyanis nem felelt meg a nemzetközi jog és a belső jog összhangját garantáló Alkotmány 7. § (1) bekezdésének azáltal, hogy a nemzetközi szerződés belső jogi kihirdetését – egy szűk körű kivétellel – csupán a nemzetközi jogi hatálybalépéshez szükséges cselekmények megtétele (pl. okiratcsere, ratifikációs okirat letétbe lehelyezése) után tette lehetővé. A Tvr. szerinti eljárásrend így a legtöbb esetben ahhoz vezetett, hogy a nemzetközi szerződések – főleg a kétoldalúak – nemzetközi jogi hatályba lépése előtt nem állt rendelkezésre elegendő idő a kihirdető jogszabály megalkotására, amely a magyar államot már nemzetközi jogi síkon kötelező szerződés teljesítésének késedelméhez vezetett (ABH 2005, 83, 94.).

### 3.5. ELVI TÉTEL 5.

**A nemzetközi szerződéskötési eljárásban az Országgyűlés kizárólag belső jogi síkon cselekszik (felhatalmazást ad a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére), míg a köztársasági elnök csak külső (nemzetközi síkon zajló) cselekményeket tesz (elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát, vagyis kiáltja a „megerősítésről”, „jóváhagyásról”, vagy „csatlakozásról” szóló okiratot és megküldi a másik félnek vagy a letéteményesnek) [Alkotmány 19. § (3) bekezdés f) pont, 30/A. § (1) bekezdés b) pont]. Az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat tartalmazó, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgykörbe tartozó nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére pedig csak az Országgyűlés adhat felhatalmazást [Alkotmány 8. § (2) bekezdés].**

Az AB előjáróban leszögezte, hogy a nemzetközi szerződésekre vonatkozóan az Alkotmány egyes szabályai,<sup>14</sup> valamint törvényi szinten a régi Jat. és a Tvr., továbbá a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény tartalmaz szabályokat. A Tvr. hivatalból indított alkotmányossági felülvizsgálata során az AB megállapította, hogy annak a szerződések kezdeményezésének, létrehozásának, a megkötésükről való döntés stb. jogosultjairól, illetőleg a hatáskör-allokálásról szóló rendelkezései „még abban az esetben sem tekinthetők az Alkotmánnyal összhangban állónak, ha az Elnöki Tanáccsal kapcsolatos szabályokat a köztársasági elnökre, a Minisztertanácsot említő rendelkezéseket pedig a Kormányra vonatkoztatjuk” (ABH 2005, 83, 93–94.). Az AB összességében arra a következtetésre jutott, hogy

<sup>14</sup> Ezek az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 7. § (1) bekezdése, 19. § (3) bekezdés f) pontja, 30/A. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 35. § (1) bekezdés j) pontja.



a nemzetközi szerződéskötési eljárásra vonatkozó Tvr.-beli szabályok követése az Alkotmány sérelmével járhat.

Az AB arra is rámutatott, hogy a Tvr. szóhasználata a Bécsi Egyezményrel sem volt összhangban, amelynek Magyarország 1987 óta részese. Így például „megerősítés” alatt a parlament belső jogi – országgyűlési határozat formájában tett öltő – cselekményét értette, holott a Bécsi Egyezmény értelmében a „megerősítés” az az aktus, amellyel az államok valamely nemzetközi szerződés kötelező hatályát – nemzetközi jogi értelemben, így nemzetközi jogi síkon – magukra nézve elismerik.<sup>15</sup> Az egyes belső jogi és nemzetközi jogi szerződéskötési lépések egyértelmű elhatárolása során végzett fogalomelemzése eredményeként az AB tisztázta: az Országgyűlés törvényhozási tárgykörökben gyakorolt szerződéskötési hatáskörére az Alkotmányban használt három kifejezés – az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése szerinti „megerősítés”, a 19. § (3) bekezdés f) pontja szerinti „megkötés” és a 30/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti „hozzájárulás” – ugyanazt a cselekményt jelöli, amellyel a parlament belső jogi aktussal kinyilvánítja egyetértését azzal, hogy az adott nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségek Magyarországra nézve kötelezőek legyenek (ABH 2005, 83, 93.). A Bécsi Egyezmény 2. cikk 1. bekezdés b) pontja szerint ugyanakkor a nemzetközi jogi kötelezettséget az állam képviselője által nemzetközi síkon megtett cselekmény keletkezteti (kötelező hatály elismerése). Következésképpen az Országgyűlés – amely nemzetközi szinten nem jár el a magyar állam képviselőjeként – ezzel az aktusával nem valósítja meg a Bécsi Egyezmény szerinti „kötelező hatály elismerését” (2. cikk 1. bekezdés b) pont, illetve 11. cikk).

A belső jogi és a nemzetközi jogi szféra közötti kapcsolat megteremtését a következőképpen tette világossá az AB: „[a]z Alkotmány 19. § (3) bekezdés f) pontját és 30/A. § (1) bekezdés b) pontját egymásra vonatkoztatva megállapítható, hogy az Országgyűlés felhatalmazást ad a köztársasági elnöknek nemzetközi szerződés kötelező hatályának az elismerésére” (ABH 2005, 83, 93.). A Bécsi Egyezmény fent idézett rendelkezései szerinti nemzetközi jogi cselekményt (a „kötelező hatály elismerését”) tehát az államfő teszi meg, ugyanis „[a]z Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés b) pontja által a köztársasági elnöki cselekményre alkalmazott megköt ige azt az aktust jelöli, amellyel az elnök a bécsi egyezmény [értelmében] a Magyar Köztársaság nevében nemzetközi jogi kötelezettséget vállal” (ABH 2005, 83, 93.).

Végezetül a Tvr. *ex officio* alkotmányossági felülvizsgálata során az AB azt is kijelentette, hogy a nemzetközi szerződések kihirdetésére vonatkozó Tvr.-beli szabályok az Alkotmány több rendelkezésével is ellentétben álltak (ABH 2005, 83, 94.). Legfőképp azért, mert a Tvr. 13. § (2) bekezdése nem volt tekintettel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt parancsra (az alapvető jogokra és kötelelességekre vonatkozó szabályokat Magyarországon kizárólag törvény állapíthatja meg),

<sup>15</sup> 1969. évi Bécsi Egyezmény 14. cikk 1. bekezdés.

sem az Alkotmánynak a kizárólagos törvényhozási tárgykörökről szóló szakaszaira (általánosan kötelező magatartási szabályt csak az Országgyűlés alkothat).

#### 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

Az elemzés tárgyát képező AB határozat a nemzetközi jog és a belső jog viszonya kapcsán az 53/1993. (X. 13.) AB határozat óta építkező alkotmánybírói gyakorlatban kimunkált doktrinális, elvi tételeket követi:<sup>16</sup> a magyar jog dualista-transzformációs berendezkedését illetően nem hoz újítást. E premisszákat alapul véve, s e keretek közé simulva a határozat a két jogrendszer közötti összhang megteremtésének egyes tartalmi és eljárási aspektusaival, valamint a nemzetközi szerződések megkötésével, különösen azok kihirdetésével kapcsolatos további alkotmányos követelményeket dolgozott ki, hatásköri kérdéseket tett egyértelművé, valamint – a nemzetközi jogi terminológiával összhangot teremtő – fogalmi tisztázást hajtott végre. Ezen túl ez az iránymutató döntés megadta az alapvető támpontokat a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos belső jogi eljárás jogállami feltételekhez, illetve a demokratikus alkotmányos berendezkedéshez és államszervezethez igazított – alkotmánymódosítást nem igénylő – újrakodifikálásához, hogy a megalkotandó új szabályozás felválthassa a még a szocialista államjog részeként megszületett, rendszerváltás óta változatlan, elavult és alkotmányellenes Tvr.-t.

##### 4.1. AZ ÁLLAMFŐ ÁLTAL INDÍTHATÓ ELŐZETES NORMAKONTROLL ÉS A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

Az AB e határozatában tisztázta az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt indítványozási jogosultság hatókörét és terjedelmét. Egyértelművé tette, hogy ha a törvényhozás megadta ugyan a felhatalmazást egy nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére („megerősítésére”), az Alkotmány 26. § (4) bekezdése értelmében az államfő az ilyen, nemzetközi szerződést kihirdető törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát is kezdeményezheti. Bár a régi Abtv. 36. § (1) bekezdése az államfő számára is lehetővé teszi a nemzetközi szerződések előzetes normakontrollját azok kötelező hatályának elismerése előtt, ettől függetlenül az elnök mint belső jogszabályt az aláírás előtt a parlamenti hatáskörbe tartozó szerződést kihirdető törvényt szintén elküldheti véleményezésre az AB-nak.

E két jogkör az országgyűlési hatáskörbe tartozó nemzetközi szerződések esetében átfedésben van egymással. A kihirdető törvénynek mint speciális törvénytípusnak az Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerint kezdeményezett *ex ante*

<sup>16</sup> Vö. VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 32018) 34.

alkotmányossági kontrollja – hasonlóan a régi Abtv. 36. § (1) bekezdése szerint indítványozott eljáráshoz – irányulhat a nemzetközi jogi eredetű normatartalomra, vagyis magára a szerződéses korpuszra.<sup>17</sup> Ezen felül értelemszerűen az azt hordozó törvényhozási aktust (a kihirdető törvényt) mint belső jogi normát is vizsgálat alá vonhatja az AB. A nemzetközi szerződést a hazai jogba átültető törvény előzetes normakontrollja formai és tartalmi alkotmányossági kérdésekre egyaránt kiterjed, felölelve a törvény elfogadásának alaki-eljárási kérdéseit (közjogi érvényesség), valamint a törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos olyan tartalmi alkotmányossági aggályokat is, mint például a hatálybalépés, a végrehajtásért felelős szerv kijelölése, vagy az egyéb jogszabályokat módosító rendelkezések alkotmánykonformitása. S hogy mikor gyakorolhatja az államfő a fenti jogköreit? E tekintetben a régi Abtv. 36. § (1) alapján a köztársasági elnök a nemzetközi szerződés létrejöttétől számítva egészen annak kötelező hatálya elismeréséig élhet az előzetes normakontroll kezdeményezésének jogával, függetlenül a kapcsolódó belső jogalkotási eljárásoktól, míg az Alkotmány 26. § (4) bekezdéséből fakadó jogköre a kihirdető törvény parlamenti elfogadása és a törvény aláírása közötti időablakban biztosítja ezt számára. Végül az Alkotmány 26. § (4) bekezdésének megfogalmazása (kijelentő mód) utal arra, hogy az államfőnek nincsen teljesen szabad keze e jogkör gyakorlását illetően. Ha az elnök a kihirdető törvényt vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, akkor az alkotmányos szervek tevékenysége feletti „örködés” kötelezettségéből [Alkotmány 29. § (1) bekezdés] adódóan köteles élni az előzetes normakontroll eszközével<sup>18</sup> – ellenkező esetben alkotmány sértést követ el.<sup>19</sup>

#### 4.2. HOLISZTIKUS MEGKÖZELÍTÉS A NEMZETKÖZI JOG ÉS A BELSŐ JOG KÖZÖTTI ÖSSZHANG BIZTOSÍTÁSÁBAN – GYÚJTÓPONTBAN AZ AB-VÁL

Új elemként jelent meg az AB döntésben a két jogrendszer viszonyának alkotmányos alaptételei között annak rögzítése, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások végrehajtása nem csak a nemzetközi jogi klauzulából [Alkotmány 7. § (1) bekezdés] fakad, hanem a jogállamiság-klauzulából [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] is. Az AB szerint tehát a jogállamiság áll általános elvként a *pacta sunt servanda* nemzetközi jogi alapelv mögött, és ehhez képest *lex specialis* a nemzetközi jog és a belső jog közötti összhangot előíró alkotmányi rendelkezés.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Lásd pl. a 32/2008. (III. 12.) AB határozatot, ABH 2008, 325.

<sup>18</sup> 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 651.

<sup>19</sup> Kovács Virág: „26. § [A törvény kihirdetése]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég<sup>2</sup>2009) 32. msz.

<sup>20</sup> Vö. BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek. MTA doktori értekezés* (Szeged 2015) 123.

A határozathoz csatolt egyetlen párhuzamos indokolás emlékeztetett arra is, hogy az AB a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának vizsgálatánál nem egyes részletkérdésekről szóló jogszabályokat vet össze nemzetközi szerződésekkel, hanem a jogrendszernek a kérdésre vonatkozó összes rendelkezését veszi alapul.<sup>21</sup> Az AB erre tekintettel nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet olyan esetben, amikor egy meghatározott jogszabály megalkotásának kötelezettsége következhetett volna ugyan a nemzetközi szerződésből, de a jogrendszer egészét figyelembe véve érvényesült az a (büntetőjogi) elv, amelyet a szerződés meghatározott.<sup>22</sup> A fentiekre rímel, hogy a két jogrendszer közötti összhang biztosítása, illetve megteremtése nem ér véget a nemzetközi szerződés jogszabályi formában történő kihirdetésével, továbbá az esetleges normakonfliktusok kiküszöbölése érdekében szükséges jogszabálymódosításokkal, vagy egyes rendelkezések hatályon kívül helyezésével.

Bizonyos nemzetközi szerződések tartalmuknál fogva megkövetelik további végrehajtási típusú jogszabályok megalkotását is. Ezt már a korábbi AB gyakorlat is egyértelművé tette: a nemzetközi jog és a belső jog közötti harmónia megteremtéséhez hozzátartozik a nemzetközi kötelezettség aktív, tevőleges végrehajtása (implementálása) is, s ha ez csak szabályozással érhető el, akkor a szükséges jogalkotási feladat teljesítése is.<sup>23</sup> Előállhat olyan szituáció is, hogy nem, vagy nem kizárólag a belső jog szabályait kell valamely nemzetközi jogi normához alakítani, hanem az állam nemzetközi szintű cselekvése válik szükségessé. Ennek tipikus példája lehet, ha egy már létező nemzetközi szerződés módosítása/hatályon kívül helyezése (is) megkövetelt ahhoz, hogy egy új nemzetközi jogi kötelezettséget hazánk kollízió nélkül vagy éppen hézagmentesen tudjon elvállalni.<sup>24</sup>

A két jogrend közötti összhang megteremtésének konkrét módjait ugyanakkor az Alkotmány nem tartalmazta. Csupán azt a szimpla – de ezzel együtt igencsak komplex – feladatot szabta, hogy a magyar jogrendszernek mindenkor állapotában meg kell felelnie a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeknek. Ellenkező esetben alkotmányértő állapottal állunk szemben, sőt, a magyar állam nemzetközi jogi felelőssége is felmerülhet.

Vitathatatlan, hogy az AB központi szerepet játszik a két jogrend közötti összhang megteremtésében. „Ennek biztosítására végső soron az Alkotmánybíróság jogosult” – nyújtott eljárásjogilag közjogi fogódzót a testület (ABH 2005, 83, 85.).

<sup>21</sup> Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 2005, 83, 99.

<sup>22</sup> 33/E/2000. AB határozat, ABH 2001, 1103, 1104–1106. Idézi: Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 2005, 83, 100.

<sup>23</sup> Lásd 16/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 154, 155.; 37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996, 122, 124–125.

<sup>24</sup> Így például a 2009. októberi magyar–albán visszafogadási végrehajtási jegyzőkönyv megkötésével [kihirdette: 52/2010. (III. 11.) Korm. rendelet] egyidejűleg a felek a korábbi kétoldalú nemzetközi szerződést is felmondták (belső jogilag a 2010. évi XXVII. törvény helyezte hatályon kívül), mert az már nem volt kompatibilis a bilaterális végrehajtási jegyzőkönyv alapjául szolgáló 2007. évi EK-albán visszafogadási megállapodással (HL L 124, 2005. 05. 17., 22–40.), valamint magával a végrehajtási jegyzőkönyvvel sem.

Tény, hogy a jelenlegi alkotmányos architektúrában az AB vonatkozó eljárásai bírnak a legnagyobb jelentőséggel a nemzetközi jog és a magyar jogrendszer összhangjának érvényre juttatása terén.

Az AB-nek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos, előzetes és utólagos normakontrollra, valamint a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára vonatkozó hatáskörei – más, általános hatáskörök mellett<sup>25</sup> – ezt az összhangbiztosítást szolgálják.

#### 4.3. AZ ÚN. ÖNVÉGREHAJTÓ (SELF-EXECUTING) SZERZŐDÉSEK JELLEMZŐI, BEAZONOSÍTÁSA ÉS KIHIRDETÉSE

Az államon belül alkalmazható nemzetközi szerződéses szabályokat kétféle oszt-hatjuk: egy részük a normatartalom homályossága vagy pontatlansága okán kiegészítő belső jogalkotást igényel, míg egy másik részük ennek hiányában is alkalmazható. Ez a sajátosság vezetett az „önvégrehajtó” (*self-executing*), illetve a „nem önvégrehajtó”, azaz benne rejlő tulajdonságai miatt közvetlenül nem alkalmazható (*non self-executing*) nemzetközi szerződések megkülönböztetéséhez (persze az is előfordul, hogy egy szerződés mindkét féle normát tartalmazza).<sup>26</sup> A *self-executing* kifejezés az Egyesült Államok alkotmányjogából szűrődött be a nemzetközi jogi szaknyelvbe, az amerikai alkotmány ugyanis már az 1789. évi szövegében is lehetővé tette a föderáció által kötött nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazását. A gyakorlatban erre első ízben az 1829-es Foster kontra Neilson ügyben került sor.<sup>27</sup> Az Egyesült Államok mellett Hollandiában és Ausztriában fejlődött ki leginkább a *self-executing* szerződések tana.<sup>28</sup> A magyar szakirodalomban talál-

<sup>25</sup> Ilyen pl. az AB-nek az Alaptörvény absztrakt értelmezésével kapcsolatos eljárása, s az így adott hiteles, mindenkire kötelező alkotmányértelmezés meghatározó módon alakíthatja a jogalkalmazó szervek saját hatáskörben végzett, nemzetközi joggal összefüggő tevékenységét. Releváns alkotmánybírói jogkör a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása, amely – a hazánkat kötelező nemzetközi szerződés kihirdetése elmaradásának esetén túl – a két jogrend közötti harmónia megteremtésének „pozitív aspektusaikor” (egy nemzetközi jogi norma végrehajtása belső jogszabályok kibocsátását igényli) kap kiemelt jelentőséget. Ha az AB bármely eljárásában úgy találja, hogy a magyar állam nem tett eleget a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotói feladatának, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, és a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

<sup>26</sup> Szintén megjegyzi pl. Luigi FERRARI-BRAVO: „International and Municipal Law: The Complementarity of Legal Systems” in Ronald St. John MACDONALD – Douglas M. JOHNSTON (eds.): *Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory* (The Hague–Boston–Lancaster: Martinus Nijhoff 1983) 727.

<sup>27</sup> Supreme Court of the United States, *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. (2 Pet.) 253 (1829).

<sup>28</sup> Bővebben lásd pl. Thomas BUERGENTHAL: „Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law (Volume 235)” in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, <https://bit.ly/3lbAgQp>; Damos Dumoli AGUSMAN: „Self Executing and Non Self Executing Treaties: What Does It Mean?” *Indonesian Journal of International Law* 2014/3. 320–344. A magyar szerzők közül: BODNÁR (6. lj.) 103–113.

kozhatunk még a „közvetlenül alkalmazható”<sup>29</sup> jelzővel is a *self-executing* szerződések lényegének visszaadására. Álláspontunk szerint azonban az „önvégrehajtó” magyarítás azért szerencsésebb, mert ez a nemzetközi szerződés milyenségére, belső tulajdonságára utal (azaz a belső jogrendszer nemzetközi joghoz való viszonyulásától független adottság). Ezzel szemben a „közvetlenül alkalmazható” kifejezés – bár hordozhatja az előbbi jelentéstartalmat is – a belső jog beállítottságát, a szerződések külön állami aktus közbejötté nélküli (vagyis közvetlen) alkalmazhatóságát (*direct applicability/applicabilité directe*) teszi lehetővé, tehát sokkal inkább jelöl a szerződéshez képest *extern*, attól független tényezőt. E kettősség miatt is az önvégrehajtó megjelölés az egyértelműbb, világosabb.<sup>30</sup>

Helytállóan mutatott rá az AB, hogy egy nemzetközi szerződés *self-executing* jellege nem határozható meg általánosságban, a szerződés egésze tekintetében. Ennek meghatározása eseti alapon, egyedi elemzéssel történhet (pl. a jogalkalmazó által az előtte folyamatban lévő ügyben), és csak a szerződés egyes rendelkezéseire vonatkozhat: valamelyik szerződéses rendelkezése lehet *self-executing* jellegű, míg a másik nem.

Az AB három értelmezési támpontot, valamint a szerződés szövegéből kiolvasható két tartalmi ismérvet jelölt meg annak eldöntéséhez, hogy valamely nemzetközi szerződés egyes rendelkezései *self-executing* karakterrel bírhatnak. Ezek tulajdonképpen vagy a szerződő felek szándékával kapcsolatosak (amely így értelmezési kérdésként fogja fel ezt a jellegzetességet), vagy a nemzetközi szerződés tartalmát veszik figyelembe. A hazai jogirodalomban az önvégrehajtó besorolás igen sokféle ismérvével találkozhatunk,<sup>31</sup> jóllehet a nemzetközi szerződések *self-executing* jellege mindeddig éles jogtudományi vitát nem indukált. Ami mégis jogdogmatikai szempontból kritika tárgyát képezte, az az AB azon meghatározása, amely szerint a *self-executing* szerződés „közvetlenül kötelezi és jogositja a magánjogi jogalanyokat”. Létezik olyan jól fundált jogirodalmi álláspont, ami szerint ez valójában nem közvetlen alkalmazhatóság, hanem a „közvetlen hatály” kérdése,<sup>32</sup> ahogyan azt a testület korábban, a 30/1998. AB határozatában is megfogalmazta.<sup>33</sup>

Végül az AB – helyesen – hangsúlyozta, hogy a belső jogban az ún. önvégrehajtó szerződéseket is jogszabályi formában ki kell hirdetni. Ez a magyar jogrendszer dualista-transzformációs modelljéből szükségszerűen következik.<sup>34</sup> A *self-executing* jelleg ugyanis nem jelenti azt, hogy a nemzetközi szerződés belső jogi recepci-

<sup>29</sup> Pl. BODNÁR László: „A nemzetközi szerződések államon belüli alkalmazásának fő kérdései” *Acta Humana* 1994/15–16. 14.; BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I. Általános rész* (Budapest-Pécs: Dialóg Campus 2009) 174.; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog* (Budapest: Osiris 2016) 69–70.

<sup>30</sup> A kérdéskörrel bővebben lásd BLUTMAN (20. lj.) 163–170.

<sup>31</sup> Ezek áttekintését és összefoglalását adja BLUTMAN (20. lj.) 169.

<sup>32</sup> BLUTMAN (20. lj.) 171–172.

<sup>33</sup> 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 226.

<sup>34</sup> Lásd ezt a berendezkedést korábban megállapító AB határozatokat: 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 327.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.; illetve 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690.



ójához ne lenne szükség valamilyen alkotmányos technikára. Az önvégrehajtó jelleg érvényesülésének előfeltétele tehát, hogy az adott államnak a nemzetközi szerződéses normák belső jogba történő beépülését biztosító mechanizmusa – hazánk esetében transzformáció (jogsabályi kihirdetés) – a belső jog részévé tette azokat.<sup>35</sup>

#### 4.4. VARIÁCIÓK EGY TÉMÁRA: A VISSZAMENŐLEGES JOGALKOTÁS („ALKALMAZNI RENDELÉS”) TILALMA A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEKET KIHIRDETŐ TÖRVÉNYEK ESETÉBEN

A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály visszaható hatályának tilalma – kizárva egyben a belső jogi kihirdetést megelőző időponttól való visszamenőleges „alkalmazást” – az egyetlen jogállami és alkotmányos megoldás, ez nem vitás. Ezt a jogtudomány is egyetértően hangsúlyozta.<sup>36</sup> A végkövetkeztetéshez vezető többségi álláspont szerinti indokolástól némiképp eltérően vezette le a visszamenőleges hatály konkrét ügyben jelentkező tilalmát a határozathoz csatolt egyetlen párhuzamos indokolás.<sup>37</sup> Ennek lényege – felidézve korábbi AB határozatokat<sup>38</sup> –, hogy az alkotmányellenesség vizsgálatánál az Alkotmányban meghatározott elvek a döntők, és ezekhez viszonyítva másodlagos ezeknek az elveknek a régi Jat.-ban való kifejeződése. Az Alkotmány jogállamisági klauzulája pedig a jogbiztonság és a jogszabályok megismerhetőségének követelményét a régi Jat. idézett szabályától függetlenül tartalmazza, így az utóbbi törvényhelyre való hivatkozásra nem is lett volna szükség. Emellett pedig az Alkotmányt sértő visszaható hatályú jogalkotás adott ügyben való megállapíthatóságát tartalmilag arra kellett volna alapozni, hogy a nemzetközi szerződés (a Montréali Jegyzőkönyv) alkalmazásának visszamenőleges elrendelése azzal a következménnyel járt, hogy a kihirdető törvény hatálybalépése előtt létrejött és 1998. június 14. óta akár teljesített, akár nem teljesített légi fuvarozási szerződéses jogviszonyoknál más felelősségi szabályokat kellene alkalmazni, mint amelyek a magánjogi kontraktus megkötésének időpontjában irányadóak voltak (ABH 2005, 83, 98.). Ez pedig ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megjelenő jogállamisági klauzulával. Végül az Alkotmány nemzetközi jogi klauzulája alapján „azért sem indokolható a Montréali Jegyzőkönyv szabályainak a 2005. évi kihirdetése mellett az 1998. június 14-i visszamenő hatályú alkalmazásról szóló rendelkezés, mert a visszaható hatály nem a nemzetközi szer-

<sup>35</sup> KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog* (Budapest: Wolters Kluwer 2018) 533. msz.

<sup>36</sup> BODNÁR László: „A nemzetközi szerződések kihirdetéséről. Aggályok, dilemmák” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2010. 210.; PAPP Imre: *Az időbeli hatály ikergyermekei: a kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma. PhD-értekezés* (Budapest: ELTE ÁJK 2012) 300–302.; MOLNÁR (3. lj.) 133–134.

<sup>37</sup> Harmathy Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH 2005, 83, 95–101.

<sup>38</sup> 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 48.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 156–157.; 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 850, 851.



zödésből származik, hanem abból a körülményből, hogy a Montreáli Jegyzőkönyv kihirdetése 1998 júniusában nem történt meg” (ABH 2005, 83, 100.).

Az AB döntéséből eredően a jogalkotónak kötelessége biztosítani, hogy – a visszaható hatályú jogalkotást kiküszöbölendő – a nemzetközi szerződéseknek Magyarország vonatkozásában történő, nemzetközi jogi hatálybalépése, illetve a belső jogi hatálybalépése egybeessen. Ez alól egy kivétel képzelhető el: amennyiben a szerződés minden jogalanyra nézve a korábbinál kizárólag kedvezőbb szabályozást állapít meg, akkor a jogalkotó elrendelheti annak visszamenőleges alkalmazását is.<sup>39</sup>

Figyelemmel arra, hogy a fenti két követelménynek egyidejűleg kell teljesülnie, a kihirdető norma belső jogi hatálybalépésének kell igazodnia a szerződés nemzetközi jogi sikon történő hatálybalépéséhez. Ezt biztosítja a tárgybeli határozatban kifejezett alkotmányos kötelezés nyomán újrakodifikált szerződéskötési törvény, a 2005. évi L. törvény (Nksztv.) által bevezetett ún. egyszerűsített transzformációs modell.<sup>40</sup> Ez a szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazás, és a belső jogi transzformáció egy aktussá tételével garantálja, hogy a kihirdető törvény vagy kormányrendelet megalkotása minden esetben megelőzi a szerződés nemzetközi jogi hatálybalépését, hiszen e felhatalmazás nélkül a szerződés nemzetközi jogilag nem is léphet hatályba Magyarországra nézve. Az új szabályozás következtében az a probléma merült fel, hogy a kihirdető jogszabálynak a szerződés szövegét tartalmazó rendelkezése hatálybalépésének időpontja sokszor nem ismert előre. Ezt úgy oldotta meg az Nksztv., hogy a kihirdető jogszabály egyrészt utal a szerződés hatálybalépésének feltételeire, másrészt a szerződés hatálybalépésének naptári napját a külpolitikaért felelős miniszter annak ismertté válását követően a *Magyar Közlönyben* (a *Hivatalos Értesítő* c. mellékletében<sup>41</sup>) haladéktalanul közzétett közleményével állapítja meg.<sup>42</sup>

E megoldás elkerülhetetlen gyengesége, hogy a jogbiztonság egyik lényegi eleme, egy norma hatálya külső tényező döntésétől függ: a koncepció működésének kulcsa a külpolitikaért felelős miniszter kezében van. Az Nksztv. jobb híján kompromisszumot teremt a jog megismerhetősége és a visszamenőleges hatály elkerülése érdekében, feladva azt az alapelvet, hogy a hazai jogszabályok hatálybalépésének konkrét időpontja a jogalkotó döntéséhez kötődjön, s ezáltal a mindenkor hatályos jogszabályok összességéből kiderüljön, melyek az érvényben lévő jogi normák. Legitimációs szempontból helyesebb megoldás lett volna, ha ez a jogalko-

<sup>39</sup> Vö. a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény alkalmazásáról szóló 1/2005. (X. 25.) KúM–IM együttes irányelv 24. pont.

<sup>40</sup> Nksztv. 10. § (3) bekezdés. Szintén kiemeli BLUTMAN László: „A nemzetközi szerződések törvénybe iktatása: homokszemek a gépezetben” *Közjogi Szemle* 2010/1. 7.

<sup>41</sup> Míg a hatálybalépést hitelesen megállapító külügyminiszteri határozatot korábban a *Magyar Közlönyben* publikálták, addig a külpolitikaért felelős miniszter közleményét a formailag a *Magyar Közlöny* mellékletét képező, de gyakorlatilag külön kiadványnak minősülő *Hivatalos Értesítőben* (II. rész – Nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos közlemények) teszik közzé.

<sup>42</sup> Nksztv. 10. § (4) bekezdés.

tástani szempontból rendkívül lényeges szabályozás a jogalkotási törvényben (is) helyet kapott volna, erre azonban az új Jat. sem vállalkozott. Noha ez a hatályba léptető technika sok olyan érvényes jogszabályt szül, amely bizonytalan ideig nem hatályosul, sokkal inkább megfelel a jogállamiság követelményének, mint a *Tur.* korábbi szabályozása.<sup>43</sup>

#### **4.5. A SZERZŐDÉSKÖTÉSBEN RÉSZT VEVŐ ÁLLAMI SZERVEK HATÁSKÖREINEK TISZTÁZÁSA, ILLETVE ELHATÁROLÁSA**

A nemzetközi szerződések megkötése és kihirdetése határozat – az Országgyűlés és a köztársasági elnök közötti szerződéskötési hatáskörmegosztást vizsgálva – „rendet vágott” a magyar szerződéskötési jogban addig uralkodó terminológiai káoszban. Az AB határozat elválasztotta egymástól az Országgyűlés<sup>44</sup> és a köztársasági elnök mint alkotmányos szereplők relációjában a belső és a külső (nemzetközi síkon tett) szerződéskötési cselekményekre vonatkozó hatásköröket.

A tárgybeli AB döntésben kifejtett általános érvényű megállapítások a Kormány hatáskör-gyakorlására is megfelelően alkalmazandóak. A Kormány szerződéskötési hatáskörét az Alkotmány 35. § (1) bekezdés j) pontja szabályozta: „[a] Kormány [...] a Magyar Köztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt.” Mint-hogy az 1969. évi Bécsi Egyezmény definíciója szerinti nemzetközi szerződéseket államok (és nem kormányok) kötnék, az idézett alkotmányi norma arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy képviselje Magyarországot a szerződéskötési eljárás során. Az államfő illetően hatáskörétől eltérően az Alkotmány nem köti a Kormány nemzetközi síkon történő eljárását más szerv előzetes hozzájárulásához, ezért a Kormány a szerződéskötéssel összefüggő belső jogi és nemzetközi jogi cselekmények elvégzésére egyaránt jogosult.<sup>45</sup>

A szerződéskötéssel összefüggő hatásköröket újraosztó alkotmányértelmezés alapján összefoglalva kijelenthető: kizárólag a Kormány rendelkezik mind a belső, mind a külső (nemzetközi síkon tett) cselekményekre vonatkozó hatáskörökkel, ugyanakkor az Országgyűlés csak belső, a köztársasági elnök pedig csak nemzetközi síkon zajló cselekményeket tesz az így értelmezett alkotmányszövegek alapján.

Ezen a ponton érdekes rávilágítani arra, hogy a nemzetközi jogi kötelezettséget keletkeztető aktus mennyire független a belső jog előírásaitól: a belső jogi szabályok irrelevánsak a „nemzetközi jog asztalánál” (lásd a Bécsi Egyezmény 27. cik-

<sup>43</sup> GÁLI Csaba: *A jogalkotás minőségi követelményei* (Budapest 2004) 43. [Kézirat – a szerzőnél.]

<sup>44</sup> Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre vonatkozó (belső jogi) eljárás részletes, technikai szabályait jelenleg az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 101–102. §-ai tartalmazzák. Ennek áttekintő elemzését lásd: Tóth Zita: „Nemzetközi szerződések parlamenti tárgyalása” *Parlamenti Szemle* 2018/1. 153–155.

<sup>45</sup> Vö. Nksztv. Általános indokolás, 2. pont.

két<sup>46</sup>). A Bécsi Egyezmény rendelkezései ugyanis nem írják elő semmiféle belső jogi eljárás lefolytatását a kötelező hatály elismerését megelőzően. Amennyiben egy állam alkotmányos berendezkedése (belső szerződéskötési előírásai) azt megengedik, az államfő egymaga dönthet, hogy kiállítja a megerősítő/csatlakozási stb. okiratot vagy sem. A magyar jog szerint erre az elnök önmagától nem jogosult, a nemzetközi jogi aktus megtételéhez (a megerősítő/csatlakozási okirat letétbe helyezéséhez) felhatalmazásra van szüksége. Mindazonáltal ötletadás szándéka nélkül leszögezendő: nemzetközi jogilag az ő cselekménye a döntő, a nemzetközi jog azon túl a belső jog szférájába már nem lát el. Mértékadó jogtudományi álláspont szerint az államfőnek a belső jogot megsértő szerződéskötési aktusa nem lenne megtámadható „a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértésének” címén, amelyre akkor van mód, ha a „jogsértés szemmel látható volt és alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozott” (Bécsi Egyezmény 46. cikk 1. bekezdés). Az államfő ugyanis mint a „Nagy Hármas” (*Big Three*) egyike – a Bécsi Egyezmény 7. cikk 2. bekezdés a) pontja által is rögzítetten, a kormányfő és a külügyminiszter mellett – külön meghatalmazás nélkül is jogosult az állam nevében elismerni egy szerződés kötelező hatályát. A szerződő felektől tehát a jóhiszeműség alapján nem várható el, hogy ezzel a nemzetközi szokásjogi főszabállyal ellentétes belső jogi helyzetet (fel)ismerjék, ezáltal az ilyen formahiba nem lenne kihatással a szerződés érvényességére.<sup>47</sup>

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Talán nem túlzás azt állítani, hogy az AB határozat – jókora fáziskéséssel ugyan, de – „jogállami fordulatot” hozott a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos belső jogi eljárásban, ideértve azok kihirdetése időbeli hatályának alkotmányos alapjait, s egyúttal megteremtette az 1969. évi Bécsi Egyezménnyel való koncepcionális-terminológiai koherenciát is. Ez a zsinórmérték szerep világosan megmutatkozott a benne foglaltakat törvényi normákba átemelő későbbi jogalkotásban, illetve AB-gyakorlatban egyaránt.

Az AB határozatban megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntetve a Tvr.-t 2005. július 1-jével felváltotta a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást újraszabályozó 2005. évi L. törvény.<sup>48</sup> Az Nksztv. a „rég szereplőkkel” egy modern és hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásaihoz illeszkedő eljárási mechanizmust alakított ki. Elődjéhez, a Tvr.-hez képest e

<sup>46</sup> „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.”

<sup>47</sup> Anthony AUST: *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press 2000) 65.

<sup>48</sup> A nemzetközi szerződések nyilvántartásának elektronikus úton (a külügyi tárca honlapján) történő közzétételét előíró rendelkezése [Nksztv. 14. § (2) bekezdés] 2006. június 1-jén lépett hatályba.

rendszer a magyar jog és a nemzetközi jog kölcsönhatásának jóval szélesebb hatókörét fogja át, sőt, a későbbi módosítások<sup>49</sup> eredményeképpen eredetileg nem rendezett kérdéseket is az írott jog szabályozása alá vont (pl. a nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatainak magyar jogba történő beépülése).<sup>50</sup> A Montréali Jegyzőkönyvet végül a tárgybeli AB határozatnak megfelelően hirdették ki a 2005. évi XXXIV. törvényben.

Az AB is késlekedés nélkül nyúlt igazodási pontként ehhez a határozathoz. Egy másik, tartalmilag és időben is szorosan összefüggő „ikertestvér-ügyben” [8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102.] – amely a tárgybeli ügygel egy időben, szintén a köztársasági elnök indítványára indult – az ugyancsak légifuvarozási tárgyú, 1961. évi Guadalajarai Kiegészítő Egyezmény alkotmányossági vizsgálatát az alaphatározatban kifejtett tézisek mentén végezte el a testület, azokat mintegy kanonizálva.

Számos elvi tételt és újonnan deklarált alkotmányjogi összefüggést (pl. a jogállamiság elve involválja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést; az Országgyűlés csak felhatalmazást ad a szerződés kötelező hatályának elismerésére, így nemzetközi jogi sikon nem jár el) későbbi AB-határozatok is megerősítettek.<sup>51</sup> A nemzetközi szerződések kivételt nem engedő jogszabályi kihirdetésének (speciális transzformáció) kötelezettsége pedig az Alaptörvényben is kifejezett megjelenítést kapott a Q) cikk (3) bekezdés második mondatában.<sup>52</sup>

E döntésre támaszkodó, a benne lefektetett elvi tételeket továbbvivő AB gyakorlatból a 121/2009. (XII. 17.) AB határozat végzett el egy ponton fogalmi-dogmatikai korrekciót a nemzetközi szerződések „kihirdetésének” jogintézményével kapcsolatban. Az AB kifejtette, hogy az Nksztv. szóhasználata szerinti „kihirdetés” nem minden esetben tekinthető közjogi értelemben vett promulgációnak: az valójában csak a „közzététel”, a szerződés szövegének a publikálása. A kihirdetési mozzanat ugyanis feltételes: az a nemzetközi szerződés hatályba lépésével válik perfektté, s a szerződés jogszabályi köntösben való megjelenése a *Magyar Közlönyben* még nem teszi a magyar jogrendszer részévé. Az Nksztv. jogtechnikájával a nemzetközi szerződések csak további nemzetközi jogi cselekmények és azok joghatásait a magyar jogban leképező közlések (a külpolitikáért felelős miniszternek a *Hivatalos Értesítőben* közzétett közleménye) alapján válnak alkotmányjogi értelemben a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződéssé. Az alkalmazott jogi megoldás

<sup>49</sup> Lásd mindenekelőtt az Nksztv.-novellaként is felfogható 2011. évi CCI. törvényt.

<sup>50</sup> Az Nksztv.-ről bővebben, kommentárszerűen lásd: MOLNÁR (3. l.) V.3. alfejezet.

<sup>51</sup> Lásd pl. 1/2006. (I. 30.) AB határozat, ABH 2006, 39.; 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013.; 190/2010. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2010, 963.; 191/2010. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2010, 966.; 6/2014. (II. 26.) AB határozat, ABH 2014, 124.; illetve 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2015, 548.

<sup>52</sup> „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Az Alaptörvény Q) cikkének részletgazdag, módszeres dogmatikával operáló elemzését lásd SÜLYÖK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog, Állam, Politika* 2012/1. 17–60.

azonban biztosítja, hogy minden nemzetközi szerződés, ha már hatályba lépett, ki lesz hirdetve a magyar jogrendszerben (mivel a szövegét már a kötelező hatály elismerése előtt közzétették) (ABH 2009, 1013, 1040–1041.).

Említést érdemel még az alaplöntést szintén visszhangozó 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, amely az összhangbiztosítás mibenlétét egészítette ki azzal az adalékkal, hogy ez az alkotmányi „rendelkezés összefüggésben áll azzal – a Bécsi Egyezmény 27. cikkében kodifikált – nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésre hivatkozással igazolni.” (Indokolás [39]).

## 6. IRODALOM

ÁDÁNY Tamás Vince: „A nemzetközi jog és a belső jog kapcsolata” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 193–227.

BLUTMAN László: *A nemzetközi jog érvényesülése a magyar jogban: fogalmi keretek. MTA doktori értekezés* (Szeged 2015).

BODNÁR László: „A nemzetközi szerződések kihirdetéséről. Aggályok, dilemmák” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2010. 207–216.

MAGYAR Zsóka: „Kihirdetés vagy annál több? Az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörei” *Közjogi Szemle* 2019/3. 34–41.

MOLNÁR Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe* (Budapest: Dialóg Campus – Dóm 2013).

PAPP Imre: *Az időbeli hatály ikergyermekai: a kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma. Avagy „jobbiztonsági” szemle az alkotmánybírói esetjog tükrében. PhD-értekezés* (Budapest: ELTE ÁJK 2012).

SULYOK Gábor: „A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása” *Jog, Állam, Politika* 2012/1. 17–60.



KURUNCZI GÁBOR\*

## **22/2005. (VI. 17.) AB HATÁROZAT – VÁLASZTÁSI FÖLDRAJZ**

**Az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térhet el egymástól.**

Az AB gyakorlatában mindig is kiemelt szerepet játszottak a választójogi alapelvek és azoknak a választójoggal mint alapjoggal való összefüggései.<sup>1</sup> Jelen tanulmány keretei között elemzett, a választási földrajzzal összefüggő határozat azonban azért is tekinthető különösen jelentősnek, mivel ezen döntésében az AB kifejezetten az egyéni választókerületek kialakításának szabályaival, és azoknak a választójog egyenlőségével való kapcsolatával foglalkozott. A választási földrajz határozat mérőföldkőnek tekinthető a választójog egyenlőségének elemzésében: a 809/B/1998. AB határozatban kifejtett jelentéstartalom mellett egyértelműen a választójog egyenlőségének értelmezési körébe vonta a megválasztott képviselő által reprezentált választópolgárok közel egyenlő arányának követelményét.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

Az AB már a választási földrajz határozatot megelőzően is, működésének korai időszakától foglalkozott a választójog egyenlőségének kérdésével. A 3/1991. (II. 7.) AB határozatban a szavazatok súlyával összefüggésben megállapította a testület, hogy „a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését” (ABH 1991,

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

<sup>1</sup> A választójogi alapelvek tekintetében Michael Sachs úgy fogalmaz, hogy a választási alapelvek szoros összefüggésben állnak a választójoggal, mint alapjoggal, ezzel együtt azonban az államszervezeti jog területéhez tartoznak, amit azonban az alapjogi vizsgálatkor is figyelembe kell venni, mivel a választási alapelvek egyidejűleg az egyéni választójog demokratikus alapfeltételeit is védik. Michael Sachs: *Verfassungsrecht II Grundrechte* (Berlin–Heidelberg–New York: Springer 2003) 505.



15, 17.).<sup>2</sup> Előfordulhat ugyanis, hogy a választópolgár által leadott szavazat nem eredményez mandátumot (ha például a választópolgár egyéni választókerületben a vesztes jelöltre szavaz), ahogyan az is, hogy a választási rendszerekben alkalmazott mandátumkiosztási mechanizmusok miatt „torzul” a politikai akarat érvényesülése. Ennek megfelelően a 3/1991. (II. 7.) AB határozat kimondja, hogy bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, „az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való (azaz közvetett) érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez” (ABH 1991, 15, 17.). A kérdésben fontos kiemelni a 6/1991. (II. 28.) AB határozatot is, amelyben a testület hangsúlyozta, hogy a választópolgároknak az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében biztosított joga (azaz a választójog egyenlőségének elve) kiemelkedően fontos politikai jognak tekinthető, mivel „a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére” (ABH 1991, 15, 20.).

Később a 809/B/1998. AB határozatban a testület azt is kifejtette, a választójog egyenlőségének elve két oldalról közelíthető meg: egyfelől megköveteli, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen,<sup>3</sup> másfelől, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál<sup>4</sup> (ABH 200, 783, 784.). Ezt a két szempontot a 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján megerősítette. E szerint „a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük” (ABH 2000, 221, 226.). Ugyanakkor a határozat arra is rámutatott, hogy másként ítélendő meg a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ily módon a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot (ABH 2000, 221, 227.). Eljárási értelemben tehát a választójog egyenlősége azt jelenti, hogy megközelítőleg azonos választópolgári szavazat eredményez ugyanannyi mandátumot. Ám korábban a 809/B/1998. AB határozat kitért arra, hogy az egyes választókeretek kialakítása során a választópolgárok számának egyen-

<sup>2</sup> Megerősítette: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [36].

<sup>3</sup> Az azonos értékű szavazati jog nem foglalja magában az eredményesség kritériumát, azaz nem jelenti azt, hogy mindenki szavazata egyenlő hatású lenne. DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás* (Budapest: Rejtjel 2002) 17.

<sup>4</sup> William J. BRANNEN az „egy ember – egy szavazat” elvével összefüggésben a következőképpen fogalmaz: „[a]z egy ember – egy szavazat alkotmányos elvén keresztül válik valóra az önkormányzás, amely megvalósítja a minden polgár méltóságából fakadó egyenlő részvételt a demokratikus eljárásban.” Idézi BRUNDA Anett: „Néhány gondolat a magyar választójogi szabályozásról” *Magyar Jog* 2017/3. 174.

lősége nem abszolútizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közizgatási és történelmi határokat is.<sup>5</sup>

A választójog egyenlősége tekintetében – a nemzetközi szabályozás vonatkozásában – meghatározó az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú (a szabad és tisztességes választások alapkövetelményét összefoglaló) véleménye,<sup>6</sup> mely a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette a választójog egyenlőségét.<sup>7</sup> A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét.<sup>8</sup> Emellett a Velencei Bizottság álláspontja, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik olyan választókerületek kialakítása, amelyek biztosítják a választójog egyenlőségét, azaz minden választópolgár szavazatának egyenlő súlya van. Ha ezt az állam elmulasztja, alkotmányellenes mulasztás áll fenn.<sup>9</sup>

A nemzetközi szabályozás terén fontos kiemelni, hogy az egyes nemzetközi dokumentumok nem magáról a választójogról, mint alapjogról, hanem a választási alapelvekről szólnak. Így például az ENSZ Közgyűlése által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a 21. cikkében kimondja, hogy a közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata, és ezt az akaratot egyenlő szavazati jog [és titkos szavazás] alapján időszakonként tartott választásokon kell kifejezésre juttatni.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Lásd továbbá: KURUNCZI Gábor: „A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái” *Pázmány Law Working Papers* 2016/24. 1–16.

<sup>6</sup> A Velencei Bizottság véleménye *soft law*-nak tekinthető, azaz ugyan kötelező jogi kötődéssel nem rendelkezik, politikai hatása mégis jelentős. Lásd: BODNÁR Eszter: „A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban” *Jogtudományi Közlöny* 2018/3. 141–154.; A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport: Összefoglaló vélemény (Kúria, 2018 január), <https://bit.ly/38ArOoN>

<sup>7</sup> Lásd a Velencei Bizottság 190/2002. számú véleménye I. pontjának *The underlying principles of Europe's electoral heritage* fejezetét.

<sup>8</sup> Eszerint a képviselői helyek elosztásának kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténnie, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya. A földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők. Az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek, valamint szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében). A képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevésbé tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban. A választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

<sup>9</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmányos polgári jog? – Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi vitákban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2011) 31.

<sup>10</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikke kettős természetű, ugyanis a közhivatalok viselésére utaló része az egyezmény többi részéhez képest nem minden személy jogként deklarálja ezen jogot, hanem csak az állampolgárokat megillető jogként. Ezzel szemben a 21. cikk választójogra vonatkozó része ezen jogra nem csak mint állampolgárokat megillető jogra tekint. LAMM Vanda:

### 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozók az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (régí Vjt.) és az egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) minisztertanácsi rendelet (Vr.) egyes szabályait támadták, mivel álláspontjuk szerint azok a megalkotásuk óta nem követték a népesség változásait. A régi Vjt. és a Vr. hatályba lépése óta ugyanis az ország egyes területein jelentős népesség-átcsoportosulás történt, aminek következtében megváltozott az egyéni választókerületekben névjegyzékbe vett választópolgárok száma. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes választókerületek választópolgárainak száma közötti különbség kétszeres eltérést mutat. Az indítványozók szerint ezért a régi Vjt. és a Vr. ellentétes az Alkotmánynak az egyenlő választójog elvét megfogalmazó rendelkezésével [71. § (1) bekezdés].

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

Az AB a választási földrajz határozat rendelkező részében a régi Vjt. és a Vr. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, ugyanakkor hivatalból eljárva alkotmányos követelményként rögzítette, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következően az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térhet el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának szorosan kell igazodnia a választásra jogosultak számához.<sup>11</sup> Emellett az AB – szintén hivatalból eljárva – kimondta azt is, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket. Ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2007. június 30-ig tegyen eleget. A vizsgált határozathoz egyetlen alkotmánybíró sem fűzött párhuzamos indokolást vagy különvéleményt.

„Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 157.

<sup>11</sup> A régi Vjt. szerint az országgyűlési képviselők választása során a választópolgárok nem egy országos listára való szavazásra voltak jogosultak, hanem külön-külön területi listákra szavazhattak, amelyek eltértek egymástól az azokról kiosztható mandátumok száma tekintetében.

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az egyenlő választójog speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos szabályához képest. Az egyenlő választójog követelménye szerint a jognak az egyes személyeket egyenlő méltóságú személyekként kell kezelnie [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 70/A. § (1) bekezdés].**

Az AB határozatának indokolásában mindenekelőtt az egyenlő választójognak az alapjogi szemléletű vizsgálatát végezte el. Ennek keretében megállapította, hogy a választójog egyenlősége szoros kapcsolatban áll az emberi méltósággal, amelyből fakadóan a választójog egyenlősége a politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlő értékességét fejezi ki, azáltal, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanolyan mértékben számít. Az AB azt is rögzítette, hogy a választójog egyenlőségének elve túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. Ilyen értelemben pedig az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre (Alkotmány 70. §) is vonatkozik (ABH 2005, 246, 248–249.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az egyenlő választójog elvéből fakadó alkotmányossági követelmények érvényesítésének mikéntjét jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott rendszer. A választójog egyenlő értékűsége viszont minden esetben azt jelenti, hogy a választópolgárok azonos számú és értékű szavazattal rendelkeznek és a szavazatszámításnál is minden szavazat ugyanannyi ér [Alkotmány 71. § (1) bekezdés].**

Az AB a választási földrajz határozatban kiemelte: a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámításnál minden szavazat ugyanannyit ér (ABH 2005, 246, 249–250.). E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. A rendelkező részben megállapított alkotmányos követelménnyel kapcsolatban az AB azt is hangsúlyozta, hogy bár annak érvényesülését jelentősen befolyásolja a törvényhozó által létrehozott választási rendszer, a választójog egyenlőségére vonatkozó követelmények az egyéni választókerületi jelöltre és a területi listára vonatkozó szavazás esetén is irányadók, figyelembe véve a választási rendszer egyes elemeinek sajátosságait. A szavazatok egyenértékűségét mindkét szavazással összefüggésben olyan eljárási jogosultságok biztosítják, amelyek minden választópolgárt egyenlően megilletnek. Ide tartoznak – egyebek mellett – a jelölésre, a szavazás rendjére,

valamint a jogorvoslatokra vonatkozó szabályok (ABH 2005, 246, 249.). Az AB szerint másként ítélandó meg ugyanakkor a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Az Alkotmány 71. § (1) bekezdéséből következően a körzethatárok és a listákról szerezhető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerülnek másokhoz képest (ABH 2005, 246, 251.). Ugyanakkor az AB megítélése szerint az Alkotmány 71. § (1) bekezdése alapján nem követelhető meg, hogy a magyarországi választási rendszerben az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma pontosan megegyezzen (ABH 2005, 246, 251.).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**A választójog egyenlőségének elve megköveteli a képviselői helyek választókerületek közötti egyenletes elosztását, valamint azt, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben és csak a megfelelő alkotmányos indokkal térjen el egymástól [Alkotmány 71. § (1) bekezdés].**

Az AB határozatának indokolásában kiemelte, hogy a választási földrajz határozatban megállapított alkotmányos követelményből a fentiekkel összhangban az is következik, hogy a választójog egyenlőségének elve alapján a jogalkotónak a lehető legkisebb mértékű eltérésre kell törekednie a képviselői helyek választókerületek közötti elosztása, valamint a területi listákról megszerezhető mandátumok meghatározásakor is. Ez pedig azt jelenti, hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának szorosan igazodnia kell a névjegyzékbe vett választópolgárok számához. Tehát amennyire lehetséges, a jogalkotónak törekednie kell arra, hogy az egyenlő képviselő elvei az egyéni választókerületek és a területi listák esetében is érvényre jussanak (ABH 2005, 246, 252.).

Az AB megvizsgálta azt a kérdést is, miszerint következik-e az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyenlő választójog elvéből, hogy az egyes választókerületek választói névjegyzékében nyilvántartásba vett választópolgárok száma megegyezzen, illetve hogy az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok számának pontos arányban kell-e állnia a névjegyzékbe vett választópolgárok számával (ABH 2005, 246, 251.). E tekintetben az AB megállapította, hogy az egyes választókerületek között nem követelhető meg a választópolgárok számának pontos egyezősége, mivel az csak a határok meghúzásakor lenne előírható és teljesíthető, azt követően azonban (pél-

dául a gyermekek nagykorúvá válása és a halálozások száma miatt) nem. Emellett azt is kiemelte az AB, hogy önmagában a választókerületekben élő választópolgárok számának (határokon belüli) eltérése nem jelent problémát, mivel a teljesen megegyező lélekszámú kerületekben sem pontosan ugyanannyi szavazat lenne szükséges a győzelemhez, hiszen azt a jelöltek és a szavazáson résztvevők száma is befolyásolja.

Az AB azt is hangsúlyozta, hogy a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. E körben pedig minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki (ABH 2005, 246, 253.). Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagymértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá. Ezzel együtt az AB – a támadott rendelkezéseket az Alkotmány 71. § (1) bekezdésével összevetve – megállapította, hogy a régi Vjt. 2. számú melléklete és a Vr. melléklete nem nyilvánítható egészében alkotmányellenessé, és ebből következően nem semmisíthető meg azon az alapon, hogy bizonyos egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki (ABH 2005, 246, 253.).

Az AB megítélése szerint ugyanakkor az egyéni és a területi választókerületek kialakítására vonatkozó szabályok rendkívül hiányosak. Sem a választási eljárásról szóló törvény, sem más törvény nem határozza meg a választókerületek területének módosításánál irányadó szempontokat. Tisztázatlan, hogy a kormánynak mit lehet és mit kell mérlegelnie, amikor a változtatásról dönt. Nincs törvényi szabály, amely a megengedett eltérés mértékéről rendelkezne, akár az egyes kerületek választópolgárainak száma közötti különbségek, akár az egyes kerületeknek az átlagtól való eltérése (és az esetleges kivételek) meghatározásával. Hiányoznak azok a törvényi garanciák is, amelyek biztosítanák, hogy a kormány döntéshozatalhoz vezető eljárása megfeleljen a kiegyensúlyozottság és az elfogulatlanság követelményeinek. Az AB álláspontja szerint ezek a hiányosságok az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével járnak (ABH 2005, 246, 257–259.). Az AB ezért hivatalból eljárva rendelkezett az Országgyűlés jogalkotói feladata elmulasztásának megállapításáról.



## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEELÉS

### 5.1. A VÁLASZTÓJOG POLITIKAI ÉRTELEMBEN VETT EGYENLŐSÉGE, ÉS ANNAK KAPCSOLATA A VÁLASZTÓJOG ALAPJOGI JELLEGÉVEL

Az AB a választási földrajz határozatában a választójog alapjogi jellegéből indult ki vizsgálata során. E körben pedig kimondta a testület, hogy az egyenlő választójog lényegében egy speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkező alkotmányos szabályhoz képest.

Ennek kapcsán elsőként érdemes röviden megvizsgálni a választójog alapjogi jellegét. A választójog szerepe és jelentősége egyértelműen túlmutat a népképviselői szervek létrehozásán. A választójog ugyanis a közügyekben való részvétel egyik (közvetett) formája is. Így különös jelentősége lesz annak, hogy egy társadalomban ki rendelkezik aktív választójogi jogosultsággal, azaz hogyan alakul a választójog alanyi oldalának meghatározása. E tekintetben alapkövetelményként állíthatjuk, hogy a politikai nemzethez, azaz a néphez tartozó személyeknek joguk van részt venni a népképviselői szerv tagjainak megválasztásában.<sup>12</sup> Tehát a polgár abban a politikai közösségben, amelynek a tagja, jogosult maga megválasztani, hogy kik gyakorolják felette a hatalmat, kik legyenek azok, akik döntésének alá lesz rendelve. Ebben az értelemben a választójog politikai szempontú egyenlőségének vizsgálatát is el kell végezni. Ezen vizsgálat kiindulópontja az a gondolat, amely szerint a demokrácia fogalma azonosnak tekinthető a többség uralmával: „[...] mindenki, aki másokkal megegyezik abban, hogy egyetlen kormányzat alatt egyetlen államot alkotnak, kötelezettséget vállal magára e társadalom minden tagjával szemben, hogy aláveti magát a többség döntésének és elfogadja azt, mert különben semmit sem jelentene az eredeti szerződés, mely által másokkal együtt egyetlen társadalommá egyesül.”<sup>13</sup> A politikai egyenlőség elve alatt tehát azt érthetjük, hogy a népképviselő elvének gyakorlásában, azaz a törvényhozásra felhatalmazott képviselők kiválasztásában, a törvényeknek alávetett közösség (azaz a nép) majdnem minden tagja egyformán részt vehet.<sup>14</sup>

A fentiek tekintetében a választójogot tehát egyfajta önrendelkezési jogként is megközelíthetjük, így pedig az végső soron visszavezethető az emberi méltóság-

<sup>12</sup> KURUNCZI Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai – Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2020) 1.2. alfejezet.

<sup>13</sup> JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról* [ford. ENDREFFY Zoltán] (Budapest: Gondolat 1986).

<sup>14</sup> RICHARD BELLAMY szerint az egyenlő szavazati jogon alapuló többség uralma a képviselői alapon nyugvó politizáláson nyugszik, hiszen ez biztosítja a koalíciók kialakítására, továbbá ez teszi fogékonná a politikai szereplőket az állampolgárok, valamint a kisebbségek érdekeit szem előtt tartó kompromisszumok iránt. „Ahelyett, hogy nyers mechanizmusokkal a többség lábbal taposná a kisebbségek jogait, a demokratikus megoldások olyan kompromisszumok kialakítására ösztönöznek, amelyek érzékenyek a társadalmi csoportok széles körének problémái iránt.” RICHARD BELLAMY: *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy* (Cambridge University Press 2007) 147. Lásd még ANTAL Attila: „Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 2013/3. 53.



ra. Az emberi méltósághoz való jog tekintetében ugyanis fontos kiemelni, hogy az nemcsak alapjog, hanem olyan elv is, amely valamennyi alapjog, így a választójog tartalmát is áthatja, illetve meghatározza.<sup>15</sup> A német Alkotmánybíróság szerint például a választójog és az emberi méltóság kapcsolatával összefüggésben megállapítható, hogy a demokratikus részvétel joga az egyéni felelősség és az emberi méltóság kifejeződése, és így a választójog az emberi méltóság garanciái közé tartozik.<sup>16</sup> Hangsúlyozni kell azonban azt is, hogy választójogunk gyakorlásával tulajdonképpen nem csak saját sorsunkról döntünk, hanem az egész közösség, azaz az egész nép sorsáról is. Ez az állítás akkor is helytálló, ha magától értetődő módon a valóságban nem mindenki szavazata fog ugyanannyit érni, ugyanis a politikai közösség rendszerint olyan nagy, hogy egy-egy szavazatnak alig van kihatása a választások eredményére, a népképviselői szerv összetételére.

Ennek ellenére – álláspontom szerint – nagyon fontos, hogy a választásra jogosultak közül mindenkinek lehetősége legyen szavazatát leadni. Bár lehetséges, hogy az ő voksának kis mértékben lesz közvetlenül befolyása a szavazás végeredményére, összességében mégis hozzájárul a szavazatok alakulásához. Ennek véleményem szerint két oka is van: egyfelől szavazatának elviekben alkalmasnak kell lennie arra, hogy képviselőt eredményezzen, másfelől pedig, ha végeredményben nem is ér „semmit” a szavazata (mert például a vesztes jelöltre szavaz – ide nem értve a kompenzáció intézményét), akkor is fontos, hogy mint a nép tagja leadhatta voksát. Mindezekből pedig – álláspontom szerint – egyenesen következik, hogy az egyenlő méltóságú személyek között nem lehet különbséget tenni oly módon, hogy szavazatuknak súlya kisebb vagy nagyobb lesz a politikai közösség többi tagjénál – tekintettel arra, hogy közösség minden tagjának egyenlő lehetőséget kell adni a közösségi döntéshozatalban való részvételre.<sup>17</sup> Ebbe pedig beletartozik a választókerületeknek a választópolgárok számához igazodó kialakítására vonatkozó követelmény is, azaz a választójog technikai egyenlőségének érvényesülése, amit az AB felismert a választási földrajz határozata meghozatala során.

Mindezekből következően a választójog alapjogi tartalmát (amely nélkül nem beszélhetünk demokratikus választójogról) a döntés joga adja.<sup>18</sup> E szerint a választ-

<sup>15</sup> BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 130–131. Zakariás Kinga álláspontja szerint az emberi méltóság egyértelműen alapjog, amely egy speciális, az alapjogok által alkotott értékrendszerrel megalapozó funkcióval rendelkezik. ZAKARIÁS Kinga: „Az emberi méltósághoz való jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [17] <https://bit.ly/3lan6TO> (2017).

<sup>16</sup> BODNÁR (15. lj.) 130–131.

<sup>17</sup> BODNÁR (15. lj.) 34.

<sup>18</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem egyértelmű, hogy beletartozik-e a választójog alapjogi tartalmába az ajánlási jog. Az AB a vonatkozó határozatok nagy részében az ajánlási jogot nem kezeli alapjogként, arra inkább csak a választójoghoz kapcsolódó jogként tekint, amelyre például nem terjed ki a titkosság elve sem, más esetekben azonban beleérti az aktív és passzív választójog tartalmába az egyéni képviselő ajánlását. Bodnár Eszter álláspontja szerint az ajánlási joga beleértendő az aktív választójogba, és mint ilyen, alapjogi védelmet élvez. BODNÁR Eszter: „Választójog”

tőpolgár szabadon eldöntheti, hogy részt kíván-e venni a választásokon és amennyiben igen, akkor kire adja le a voksát.

## 5.2. A VÁLASZTÓJOG JOGI ÉRTELEMBEN VETT EGYENLŐSÉGE

Az AB a választási földrajz határozatát megelőzően már a 809/B/1998. AB határozatban deklarálta: a választójog egyenlősége azt biztosítja, hogy mindenkinek ugyanannyit érjen a szavazata. A választójog egyenlősége e tekintetben azt jelenti: mindenkinek ugyanannyi szavazata van (például országgyűlési képviselő-választáskor kettő, mert külön szavazólap szolgál az egyéni választókerületi jelöltre és külön szavazólap a listára történő szavazáshoz<sup>19</sup>) – ezt tekinthetjük a választójog egyenlősége formai követelményének; továbbá; mindenki szavazata ugyanannyit ér (senki sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs ún. „plurális szavazat”<sup>20</sup>) – ezt tekinthetjük a választójog egyenlősége tartalmi követelményének.

A fentiekben részletezett politikai egyenlőség elve is ezt a két szempontot erősíti. E szerint mindenki választó és választható, mindenkinek van szavazata, és mindenkinek ugyanannyi darab szavazata van. Az „egy ember – egy szavazat” elve tehát szimbolikus jelentőségű, azt ismeri el ezáltal az állam, hogy a politikai közönség minden tagja egyenlő státust élvez, egyetlen választópolgár akarata sem számít kevésbé, mint másoké, illetve a törvényhozásban közreműködő emberek sem különbek náluk.<sup>21</sup> A politikai értelemben vett egyenlőség elve azonban nem pusztán azt követeli meg, hogy a voksolás pillanatában egyenlő legyen a leadott szavazat száma és súlya, hanem azt is, hogy ez a szavazatok összesítésekor is érvényesüljön – azaz senki szavazata nem kaphat kisebb vagy nagyobb súlyt azon az alapon, hogy álláspontja értékesebb, mint másoké. Ezt nevezhetjük a szavazat-egyenlőség elvének is, amely alapján az egyenlőség követelményének nem csak a szavazat leadásakor kell érvényesülnie, hanem annak mandátummá alakításakor is.<sup>22</sup> Ezzel összefüggésben különösen fontos azonban hangsúlyozni, hogy a választójog alapjogi tartalmát adó döntés joga nem foglalja magában egyúttal a döntés

in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) [17] <https://bit.ly/3euySqV> (2016).

<sup>19</sup> Ez a helyi önkormányzati választások esetében csak településenként vizsgálható, ugyanis a választójog egyenlőségét mindig csak ugyanazon testület megválasztása vonatkozásában kérhetjük számon.

<sup>20</sup> A választójog egyenlőségének elvével szemben áll az ún. plurális választójog fogalma, amely értelmében egyeseknek a szavazatát többször vagy nagyobb súllyal veszik számba, illetve egyesek több szavazattal rendelkeznek, mint mások. G. KARÁCSONY Gergely – SMUK Péter: „A demokratikus legitimitáció és a választójog alapelvei” in SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. – Alkotmányos fogalmak és eljárások* (Győr: Universitas-Győr 2014) 166.

<sup>21</sup> Kis János: *Alkotmányos demokrácia* (Budapest: Indok 2000) 66–67.

<sup>22</sup> Kis (21. l.) 66–67.

eredményességét is (azaz, hogy a szavazat feltétlenül mandátumot fog eredményezni), csak azt, hogy a szavazatnak más szavazatokhoz viszonyítva azonos esélye legyen arra, hogy az képviselőt eredményezzen.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a választójognak szükségszerű eleme az (általánosság és) egyenlőség követelményének érvényesülése, hiszen csak ennek maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott népképviselői szerv, és az általa elfogadott döntések legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető. Ebből az is következik, hogy mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, ezért a választójogának is egyenlőnek kell lennie mind számát, mint értékét tekintve. Emellett azonban a választójog egyenlőségéhez kell tartoznia a technikai egyenlőség megvalósulásának is (lásd 5.3. alpont). Hiába van ugyanis minden választópolgárnak ugyanannyi és ugyanolyan értékű szavazata, ha egyes egyéni választókerületekben a győztes jelöltnek lényegesen több választópolgár szavazatát kell megszereznie a győzelemhez, mint más választókerületekben győztes jelöltnek, mert akkor az ugyanúgy sérteni fogja az egyenlő választójog elvét. Ezt a megállapítást ismerte fel az AB a választási földrajz határozatában, és hozta meg a mérőföldkönek tekinthető döntését.

### 5.3. A VÁLASZTÓJOG TECHNIKAI ÉRTELEMBEN VETT EGYENLŐSÉGE

A választási földrajz határozat legnagyobb jelentősége egyértelműen abban áll, hogy amíg a kapcsolódó előzmény határozatok nem, vagy csak kis mértékben érintették a választókerületek kialakítása tekintetében érvényesülő technikai egyenlőség követelményét, addig a választási földrajz határozat pontosan és világosan lefektette ennek határait. E körben azt is fontos kiemelni, hogy a választójog jogi értelemben vett egyenlősége a különböző típusú választási rendszerekben más-más jelentőséggel bír, mégis mindenhol komolyan kell venni azt, és törekedni kell az ezen elvvel kapcsolatban esetlegesen felmerülő problémák megoldására is.<sup>23</sup> A választási földrajz határozat ezen gondolattal összhangban egészítette ki a 809/B/1998. AB határozatban megfogalmazott két egyenlőségi követelményt azzal a szemponttal, miszerint a megválasztottak mindegyike megközelítően azonos számú állampolgárt/választópolgárt kell, hogy képviseljen (amelynek a választókerületek kialakítása kapcsán van fontos jelentősége<sup>24</sup>). Ezt tekinthetjük a választójog horizontális egyenlőségének is. E szerint a területinek nevezett egyenlőség követelménye az, amely szerint a választójogot nem az egyes személyek, hanem inkább a választókerületi közösségek szempontjából vizsgáljuk, és ebben az esetben

<sup>23</sup> Jörn IPSEN: *Staatsrecht I. Staatsorganisationrecht* (Hermann Luchterland Verlag 2003) 33.

<sup>24</sup> TóTH Károly: „A választójog” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba – az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2016) 207.

a választójog egyének közötti egyenlőségének követelménye kiterjeszthető a választókerületek választópolgárainak csoportjai közötti egyenlőségre is.<sup>25</sup>

A horizontális egyenlőség követelményével összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a magyar közjogi gondolkodásban, a jogszabályokban és az alkotmánybíróági döntésekben sem egyértelmű sokszor, hogy a választókerületek kialakítása során a számarányokat az állampolgárok vagy a választópolgárok számához kell-e igazítani (azzal együtt, hogy a választási földrajz határozat egyértelműen a választásra jogosultak számához igazította azt). Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) 4. § (2) bekezdésének c) pontja például úgy fogalmaz, hogy „[a]z egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy [...] c) a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen”. Ezzel szemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övt.) 5. §-ában a képviselői helyek számát (egyéni választókerületek számát és a kompenzációs mandátumok számát) a lakosság-szám alapján határozza meg.

Mindezek alapján adódik a kérdés, hogy mi következik a választási földrajz határozatból: a választókerületek kialakításánál (a választójog egyenlősége tekintetében) az állampolgárok vagy a választópolgárok számát célszerű figyelembe venni? Ebben a kérdésben is egyértelműen irányt mutatott a választási földrajz határozat, amely szerint a választópolgárok számának kell irányadónak lennie. Az állampolgárok száma ugyanis nem feltétlenül lesz helyes mércéje a választókerületek egyenlőségének. Előfordulhat ugyanis, hogy az egyik választókerületben rengeteg kiskorú személy él, mivel az érintett térség demográfiailag fiatal lakosság-összetételt tükröz. Ezzel szemben egy másik választókerületben nagyon sok az idős személy, azaz ezt a térséget inkább egy elöregedő társadalom jellemzi. Ha az állampolgárok számát vennék alapul a választókerületek kialakításánál, a fenti példában megjelenő két választókerület választópolgárainak számában lényeges eltérés lenne (hiszen a fiatal korösszetételű választókerületben a kiskorúak nem rendelkeznek választójoggal – ez azonban természetesen a későbbiekben, a választójogi korhatár eléréseivel változhat, aminek következményeként a választókerületek határa is felülvizsgálatra szorulhat).<sup>26</sup> Így az egyenlőség elvének ezen aspektusa sem érvényesülne. A választókerületek kialakításánál érdemesebb tehát a választópolgá-

<sup>25</sup> Vö. Lovas András: „A választójog egyenlősége és annak megvalósulása Magyarországon” in DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Studia Iuvenum Iurisperitorum* (Pécs: PTE ÁJK 2006) 176–181.

<sup>26</sup> Tóth Károly szerint hibás a választókerületi beosztást a lakosság (állampolgárok) helyett a választójogosultak számához igazítani. Ezt azzal indokolja, hogy az utóbbiak változása viszonylag könnyen követhető, a választójogosultaké azonban bonyolultabb, de gyakorlatilag ehhez is (mindenképpen) a lakosság számából kell kiindulni. Az anomália szemléltetéséhez egy példát is felhoz: képzeljük el, hogy egy kisváros újabb lakótelepén viszonylag sok fiatal bérel önkormányzati lakást, amíg sajátot vásárolni nem tud. Gyermekeket vállalnak, s ez oda vezet, hogy ebben a városrészben 2–3-szor több gyermek (vagyis választójoggal nem rendelkező polgár) él, mint a régi városrészben, azaz itt ugyanannyi lakosnak fele, harmada a választójogosult, ennek megfelelően tehát fele, harmada lesz az itt megválasztott képviselő az „óvárosiakhoz” képest, jöllehet az állampolgárok száma ugyanannyi. TÓTH (24. l.) 208.

rok számát alapul venni, mint ahogyan ezt a Vjt. is tette, vagy épp az AB is ehhez kötötte a választási földrajz határozatban, valamint az 1/2013. (I. 7.) AB határozat Indokolásában.<sup>27</sup>

A választási földrajz határozat alapján beszélhetünk a választójog egyenlőségének vertikális és horizontális megközelítéséről. A vertikális egyenlőség kifejezésre juttatja a választójog általánosságát, vagyis azt az előírást, hogy az egyes választópolgárok között meglévő státuszbeli különbségek semmilyen módon ne jelenhessenek meg a választójog gyakorlása során. A választójog vertikális egyenlősége révén biztosított, hogy az egyént a társadalmi pozíciójából adódóan ne érhesse semmilyen hátrány, és ne élvezhessen semmilyen előnyt (ez a gondolat összefügg a plurális választójog tilalmának elvével, és így a 809/B/1998. AB határozattal is). A választójog horizontális egyenlősége ezzel szemben azt hivatott biztosítani, hogy nemcsak az egyének különböző társadalmi státuszai ne befolyásolják a választás alanyi jogát, hanem a választópolgároknak az adott ország területén való földrajzi elhelyezkedése sem.<sup>28</sup>

A választási földrajz határozat legfontosabb megállapítása az, hogy a választójog egyenlőségének részelemét képezi a választókerületi beosztás tekintetében annak követelménye, hogy a megválasztottak mindegyike megközelítően azonos számú választópolgárt képviseljen. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a magyar választókerületi határok (az országgyűlési választások vonatkozásában) korábban hosszú ideig változatlanok voltak. Ezért alakulhatott ki az a helyzet, hogy némely választókerületben a többihez képest megkétszereződött választójogosult száma, ami által súlyosan sérült a választójog egyenlőségének elve.<sup>29</sup> Ennek kapcsán mondta ki a választási földrajz határozat: „alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához”.<sup>30</sup> Ezen elvi tétellel kapcsolatban érdemes kitérni az ún. *gerrymandering* kérdésére is, amely a választási földrajz egyik sajátos alkalmazási módjaként értelmezhető, és egyben a választójog egyenlősége elvének megsértését jelenti.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Lásd: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [71].

<sup>28</sup> LOVAS (25. lj.) 174.

<sup>29</sup> TÓTH (24. lj.) 208.

<sup>30</sup> A hatályos Vjt. előírásai szerint (összhangban a Velencei Bizottság ajánlásával) az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék túl a megyék, illetve a főváros határát, és az egyes választókerületekben a választópolgárok száma megközelítőleg azonos legyen. A Vjt. a választókerületek nagysága között maximum 15%-os eltérést enged, és a választókerületeket (amelyeknek a meghatározását a Vjt. melléklete tartalmazza) kötelezően felül kell vizsgálni abban az esetben, ha azok nagysága közötti különbség a 20%-ot meghaladja. KURUNCZI Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről” *Közjogi Szemle* 2014/1. 56–65.

<sup>31</sup> A választási földrajz határozatban kimondott alkotmányos követelmény tehát lényegében ennek elkerülését is szolgálja.

Ez az ún. választókerület-manipuláció, azaz a választókerületek határainak olyan átrajzolása, amely a kormányzó politikai erőknél a választásokon előnyt biztosít, főképpen úgy, hogy az „ellenzéki” területeket kis egységekre darabolva a nagyobb „kormánypárti” körzetekhez csatolják. Ily módon az ellenzéki szavazatok minden választókerületben kisebbségben maradnak a kormánypártiakhoz képest. A választójog technikai értelemben vett egyenlőségének elvével a választókerületek ilyen módon történő kialakítása nem egyeztethető össze. Ezzel kapcsolatban a választási földrajz határozat egyértelműen megerősítette, hogy időről-időre<sup>32</sup> szükség van a választókerületek határainak felülvizsgálatára.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az AB a választási földrajz határozat meghozatalát követő gyakorlatában is a választójog egyenlőségének részeként tekintett a technikai értelemben vett egyenlőség kérdésére. Ezzel összhangban a választási földrajz határozatban kidolgozott elvi tételeket két későbbi határozatában is megerősítette.

A 45/2008. (IV. 17.) AB határozat egy népszavazási kérdés hitelesítésének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a választójog egyenlőségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lélekszámúnál kisebb községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. A testület szerint az, hogy ugyanúgy három önkormányzati képviselőt választanának a 20 lakosú községben és az 1299 lakosú községben is, olyan nagyarányú különbség a szavazatok súlyában, ami alkotmányosan nem indokolható és súlyosan sértené a választójog egyenlőségét (ABH 2008, 465, 470–471.). Ugyanakkor a választójog egyenlősége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy (például országgyűlési képviselő) megválasztásában vesznek részt. Mivel azonban a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan nőnie.<sup>33</sup>

Természetesen az AB is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókerületek kialakítása során a választópolgárok számának egyenlősége nem abszolútizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is.<sup>34</sup>

E tekintetben a másik kiemelendő döntés a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat. Ezen határozatában a testület az Övt. 2014-es módosítását vizsgálta. Az átalakított rendszerben a fővárosi közgyűlés létszáma a korábbi 34 főről 33-ra csökkent, akik közül 1 fő a főpolgármester (továbbra is relatív többségi rendszerben választva), 23 főt a fővárosi kerületek polgármesterei tesznek ki, további 9 fő a pártok által

<sup>32</sup> Fontos azonban, hogy nem túl gyakran, mivel az veszélyeztetné a választási rendszer stabilitását.

<sup>33</sup> BODNÁR 2014 (15. lj.) 107–108.

<sup>34</sup> Lásd továbbá: KURUNCZI 2016 (5. lj.) 1–16.



állított kompenzációs listáról jut be. Az egyik fő kérdéssé – sok más, így például a szavazás közvetlensége, vagy épp a kerületi és a fővárosi önkormányzatok közötti viszony<sup>35</sup> mellett – a választójog egyenlőségének kérdése vált. A 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolásának [39] pontjában ismertetett statisztikai adatokból kiderül, hogy az egyes budapesti kerületek között jelentős a lakosságszámbeli különbség, ami kétségtelenül sérti a választójog egyenlőségének elvét.

Az Övt. kérdéses módosítása értelmében minden kerület a kerületi polgármester személyében egy képviselőt küld a fővárosi közgyűlésbe. Ez azt eredményezi, hogy – a legkevesebb és legnagyobb lakosságszámú kerületet összevetve – egy XI. kerületi fővárosi közgyűlési képviselő közel hétszer annyi választópolgárt képvisel, mint egy XXIII. kerületi képviselőtársa. Ha megvizsgáljuk a 2014-es önkormányzati választások pontos végeredményét, azt láthatjuk, hogy amíg az I. kerületben 6171 szavazat kellett a polgármesteri cím elnyeréséhez, addig a XI. kerületben 36 820 szavazat, azaz a tényleges támogatottság között is közel hatszoros volt a különbség.<sup>36</sup> Ugyanez az arány a 2019-es önkormányzati választásokon hétszeresre nőtt: az V. kerületben 5 450 szavazat, a XIII. kerületben pedig 38 669 szavazat kellett a polgármesteri tisztség elnyeréséhez.<sup>37</sup> Az Övt. módosításának elfogadott szövege szerint ezen különbségek kiküszöbölésére szolgált volna a kompenzációs szavazatok kerületenkénti súlyozása (ami szerint lakosságarányosan más-más szorzószámokkal kellett volna figyelembe venni a kompenzációs listán érvényesülő töredékszavazatokat – lásd Övt. 17. §). Az AB azonban megállapította, hogy a töredékszavazatok súlyozott számítást alkalmazó módszer önmagában matematikailag, és ezáltal alkotmányossági szempontból sem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtlenséget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából. A súlyozási rendszer következtében ugyanis a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok a legnagyobb kerület választópolgárai esetében hatszoros szavazati értéket képviselnek a legkisebb kerület választópolgárai szavazatának értékéhez képest, ez pedig sérti a választójog egyenlőségének elvét.<sup>38</sup>

Az AB ezen érvelése álláspontom szerint ellentmondásos. A testület ugyanis a fentiek szerint megállapította ugyan, hogy a lakosságszámok eltérése miatt a kialakított választási rendszer egyenlőtlen, azonban ennek ellenére csak azt az elemét semmisítette meg, amely ezt a fennálló egyenlőtlenséget igyekezett volna (elég-telenül) kiegyenlíteni, magát a szisztémát azonban érintetlenül hagyta, és így nem oldotta meg a problémát: a rendszer egyenlőtlenségéről hallgatott. A választójog egyenlőségének elve azonban csak akkor érvényesül maradéktalanul, ha nagy-

<sup>35</sup> Ezekről lásd részletesen: KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: „Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban” *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. 233–251.

<sup>36</sup> Lásd Tájékoztató adatok a főpolgármester, fővárosi kerületek és megyei jogú városok polgármester, fővárosi és megyei közgyűlések választásának eredményéről. Önkormányzati választások, 2014. október 12. <https://bit.ly/38zcZ5U>

<sup>37</sup> Lásd Helyi önkormányzati választások 2019, <https://bit.ly/3liJyKE>

<sup>38</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [44].



ságrendileg ugyanannyi választópolgár választ meg ugyanannyi képviselőt. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az egyenlőség elve – a választási földrajz tekintetében – rendkívül sérülékeny. A különböző nagyságú választókerületek létrehozásával aránytalanul nőhet vagy csökkenhet egy mandátum értéke. Ezért az egyenlőség elvét sérteni fogja minden olyan helyzet, ahol az egyik választókerületben jóval több választópolgár szavazata szükséges egy mandátum megszerzéséhez, mint egy másik választókerületben.<sup>39</sup>

A fenti két AB határozat mellett érdemes megemlíteni a 193/2010. (XII. 8.) AB határozatot is, amely tulajdonképpen részben a választási földrajz határozat közvetlen folytatásának is tekinthető. Ebben a döntésében ugyanis az AB – többek között a választási földrajz határozatra történő hivatkozással – kimondta, hogy a választókerületek meghatározását tartalmazó Vr. alkotmányellenes, mivel az egyes választókerületek területének körülírása az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyára gyakorolt meghatározó befolyásán keresztül az alapvető jog tartalmára is kiható összefüggésben áll a választójoggal, ezért az erre vonatkozó szabályozásra nem elegendő a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeleti szint (ABH 2010, 997, 1005–1006.). Öt évvel a választási földrajz határozat meghozatalát követően tehát az AB már elégséges érvet talált arra, hogy a választási földrajz határozatban is vizsgálta Vr. alkotmányellenességét megállapítsa.

Nem kizárólag az AB gyakorlatában, hanem a jogalkotás területén is jelentős következményekkel járt a választási földrajz határozat meghozatala. Így például a hatályos Vjt. előírásai szerint (összhangban a Velencei Bizottság 190/2002. számú ajánlásával) az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjenek túl a megyék, illetve a főváros határát, és az egyes választókerületekben a választópolgárok száma megközelítőleg azonos legyen. A Vjt. a választókerületek nagysága között maximum 15%-os eltérést enged, és a választókerületeket – amelyeknek a meghatározását, igazodva a 193/2010. (XII. 8.) AB határozathoz igazodva, a Vjt. melléklete tartalmazza – kötelezően felül kell vizsgálni abban az esetben, ha azok nagysága közötti különbség a 20%-ot meghaladja.

Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy a választási földrajz határozat illeszkedik az AB-nak a választójog egyenlőségével összefüggő gyakorlatába, az azonban emellett különösen jelentős hatást gyakorolt a választójog alapjogi és instrumentális szempontú fejlődésére. Olyan alaphatározat ugyanis, amely nem csak a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatban, hanem a jogalkotásban is megkerülhetetlen irányítívát vált.

<sup>39</sup> DEZSŐ-TÓTH (3. l.) 17.; DEZSŐ Márta: *Képviselés és választás a parlamenti jogban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1998) 51.

## 7. IRODALOM

- BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014).
- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás* (Budapest: Rejtjel 2002).
- DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1998).
- KIS János: *Alkotmányos demokrácia* (Budapest: Indok 2000).
- KURUNCZI Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai – Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2020).



BENCZE MÁTYÁS\*

## **42/2005. (XI. 14.) AB HATÁROZAT – JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK FELÜLVIZSGÁLATA**

**Az AB a hatáskörére és funkciójára vonatkozó szabályok értelmezésével új, a releváns jogszabályokban nem szereplő hatáskört állapíthat meg saját maga számára, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az feladata ellátásához szükséges. Az AB hatásköre kiterjed a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálatára.**

Az AB a jogegységi határozatok felülvizsgálata határozatával egyértelműsítette azt a korábbi álláspontját, hogy a hatáskörére és funkciójára vonatkozó szabályok értelmezésével új, a releváns jogszabályokban nem szereplő hatáskört állapíthat meg saját maga számára, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az feladata ellátásához szükséges. Erre a megállapításra támaszkodva kimondta, hogy hatáskörébe tartozik a Legfelsőbb Bíróság (LB) által meghozott jogegységi határozatok alkotmányosságának vizsgálata, és esetleges megsemmisítése. A megsemmisítés jogalapja lehet az, ha a bíróság jogértelmező hatáskörén túllépve új jogi normát alkot, és az is, ha az LB jogértelmezése tartalmilag alkotmányellenes.

A döntésnek a büntető eljárásjogot érintő része szerint alkotmányellenes az a bírói értelmezés, amely lehetőséget biztosít állami szervezetek számára az állami vagyon sérelmére elkövetett bűncselekmények esetében pótmagánvádlóként való fellépésre. Ennek oka, hogy „közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen állami szervezet se vehesse át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselőt köz-hatalmi jogkörét”. A büntetőeljárás garanciális szabályainak megsértése miatt „kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ez által az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez” (ABH 2005, 504, 526.).

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Nem a jogegységi határozatok felülvizsgálatáról szóló határozat volt az első, amelyben az AB új, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (régi Abtv.) nem szereplő hatáskört állapított meg saját maga számára. A 4/1997. (I. 22.) AB határozatból kiderül az, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenessége is vizsgálható utólagosan (ABH 1997, 41.), a 60/1992. (XI. 17.) AB határozat pedig arra mutat rá, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. (régi Jat.) garanciális szabályainak mellőzésével hozott központi állami szervektől származó útmutatóknak, leiratoknak, körleveleknek és egyéb hasonló jellegű előírásoknak nincs kötelező ereje, az ilyen módon történő irányítás alkotmányellenes (ABH 1992, 275.). Az előbbi esetben a régi Abtv. által adott hatásköri felsorolás értelmezése volt bizonytalan (nemzetközi szerződés rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatára előzetesen kerülhetett sor, ugyanakkor a régi Abtv. nem zárta ki az alkotmányossági kontroll köréből az azt kihirdető belső jogszabályt). Az utóbbi döntést pedig úgy hozta meg, hogy nem volt olyan törvényi lehetősége, amelyre tekintettel a rendelkező részben általában, bizonyos jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek nem minősülő állami aktusok alkotmányellenességét állapíthatta volna meg.

Ezek mellett már kimondottan a bírói gyakorlat vonatkozásában élt az autonóm hatáskör-megállapítás eszközével, amikor megteremtette annak a lehetőségét, hogy – megsemmisítés helyett – az általa vizsgált jogszabályok alkalmazásával kapcsolatban alkotmányos értelmezési követelményeket írjon elő [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.]. Erre felhatalmazást szintén nem tartalmazott a régi Abtv., ezért azt az általános alkotmányértelmező hatásköréből vezette le. E határozat azért is fontos, mert jelzi, hogy az AB már a kezdetektől igényt formált a bírói gyakorlat alkotmányossági szempontú kontrolljára.<sup>1</sup>

Ezt a törekvést már az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat előre vetítette, amelyben a testület megalkotta az „élő jog” doktrínáját: „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie” (ABH 1991, 272, 277.). E határozat szerint az alkotmányossági vizsgálatnak abból a tényből kell kiindulnia, hogy a jogszabály tartalma és értelme az, amit az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat annak tulajdonít.

Míndezzel szemben egy másik tendencia is kibontakozott az AB gyakorlatában. Az előbbi határozatában ugyanis megfogalmazta, hogy az AB-nak „alkotmányos jogállásából következően és az Abtv.-be foglalt egyéb hatáskörei alapján nincs hatásköre önmagában a bírói, jogalkalmazói gyakorlat alkotmányossági vizsgálá-

<sup>1</sup> E törekvések összefoglaló ismertetésére lásd Badó Attila – Bóka János: *Európa kapujában. Reform, igazság, szolgáltatás* (Miskolc: Bibor 2002) 26–37.

tára, csakúgy, mint az alkotmányossági problémától független önálló jogszabály-értelmezésre, s arra sem, hogy az egységes jogalkalmazás kialakítására értelmező döntést hozzon” (ABH 1991, 272, 277.). Ezzel az önmérséklettel van összhangban a még korábbi 31/1990. (XII. 18.) AB számú határozat, amelyben az AB leszögezte, hogy a hatáskör-értelmezés során „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve” (ABH 1990, 136, 137.).

A döntés történeti hátterét a 2002-es országgyűlési választások után kialakult politikai helyzet képezi. A hatalomra került MSZP–SZDSZ koalíciós kormány létrehozta a közpénzügyi államtitkárságot, amelynek feladata lett az előző, a Fidesz által vezetett kormány korrupciós ügyeinek és a közpénzekkel való visszaélések feltárása, illetve a szükséges intézkedések megtétele, akár büntetőeljárások kezdeményezése. Az államtitkárság tevékenysége folytán több büntetőeljárás indult, azonban ezek jelentős részét a nyomozó hatóság, illetve az ügyészség megszüntette.<sup>2</sup> A közpénzügyi államtitkárság álláspontja szerint a megszüntetett büntetőeljárásokban az állam az érintett szervezetének képviselője útján pótmagánvádlóként felléphetett ezekben az ügyekben. A legfőbb ügyész a 2004. év elején az LB előtt jogegységi eljárást kezdeményezett abban a kérdésben, hogy az állam valamely szerve vagy szervezete mint sértett felléphet-e pótmagánvádlóként az állami vagyon sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén. A büntetőeljárásról szóló akkor hatályos 1998. évi XIX. tv. (rég. Be.) 51. § (1) bekezdésében rögzítette a sértett fogalmát (sértett az, akinek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény sértette vagy veszélyeztette), az 53. § (1) bekezdésében pedig rendelkezett arról, hogy „a sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel”.

A legfőbb ügyész 2004-ben, két nappal a jogegységi határozat kihirdetése előtt az általa benyújtott jogegységi indítványt visszavonta.<sup>3</sup> Az LB azonban a büntető kollégium vezetőjének indítványára lefolytatta az eljárást és a 3/2004. BJE számú büntető jogegységi határozatában kimondta, hogy az állam vagyoni sérelmével járó bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásban helye van pótmagánvádnak, ha annak törvényi feltételei egyébként fennállnak (ezt foglalta magában a határozat I. pontja). Azt is meghatározta, hogy „az államot, mint sértettet pótmagánvádlóként az a szerve képviseli, melynek érdekkörét a cselekmény érintette” (a határozat II. pontja).

<sup>2</sup> CSIKÁSZ Brigitta: „Így sikerült az elszámoltatás az első Orbán-kormány bukása után” *Átlátszó* 2016. november 12. <https://bit.ly/30Ca7AL>

<sup>3</sup> „Polt Péter visszavonta a jogegységi eljárásra vonatkozó indítványát” *Gondola* 2004. május 4. <https://bit.ly/3cu3Psm>

## 2. INDÍTVÁNY

A legfőbb ügyész elsődlegesen a sértett fogalmát és a pótmagánvád lehetőségét meghatározó büntetőeljárás rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát indítványozta. Indokai csupán az AB határozat összefoglalójából ismerhetők meg. Ezek lényege a következő volt: „az állam történetileg kialakult és alkotmányosan is rögzített büntető monopóliumából következik, hogy az állam büntetőjogi igényének érvényesítése elsősorban közérdek, amelyre az Alkotmány 51. §-ának (1) bekezdése az ügyészt kötelezi. A sértettnek a Be. 51. § (1) bekezdésben megállapított fogalma, ebből következően pedig a pótmagánvádhoz való jognak a Be. 53. § (1) bekezdése szerinti meghatározása azért sérti az állam kizárólagos büntetőjogi igényének alkotmányos elvét, mert nem tükrözi, hogy a pótmagánvádhoz való jog csak a magánérdek érvényesítésének eszköze lehet” (ABH 2005, 504, 505.).

A legfőbb ügyész a Be. rendelkezései mellett külön indítványozta az LB 3/2004. BJE számú büntető jogegységi határozata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. „Kifejtette, hogy bár a jogegységi határozat utólagos vizsgálata »általában« nem tartozik az Abtv. 1. § b) pontja által meghatározott hatáskörbe, az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban a jogszabály alkotmányosságának az értelmezett és alkalmazott tartalom alapján történő vizsgálatára megállapított tételek alapján a jogegységi határozat alkotmányosságának értékelése nem kerülhető el” (ABH 2005, 504, 506.). Tartalmilag a „BJE rendelkező részének I. pontja az indítványozó véleménye szerint ugyanazon okokból alkotmányellenes, mint amelyeket a Be. rendelkezéseivel kapcsolatban kifejtett” (ABH 2005, 504, 506.). A II. pont esetében azt kifogásolta, hogy a jogegységi határozat kötelező erővel kiterjeszti a pótmagánvád képviselőjére jogosultak körét (az állami szervezetek képviselőire), „ami nyílt beavatkozás a jogalkotó hatáskörébe, tehát pusztán ezért is alkotmányellenes” (ABH 2005, 504, 505.).

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

Az AB megállapította a 3/2004. BJE számú büntető jogegységi határozat alkotmányellenességét és azt a határozata kihirdetése napjával megsemmisítette.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az AB a hatáskörére és funkciójára vonatkozó szabályok értelmezésével új, a releváns jogszabályokban nem szereplő hatáskört állapíthat meg saját maga számára, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az feladata ellátásához szükséges. Így hatáskörébe tartozik az LB által meghozott jogegységi határozatok alkotmányosságának**



**vizsgálata és esetleges megsemmisítése. A megsemmisítés jogalapja lehet az, ha a bíróság jogértelmező hatáskörén túllépve új jogi normát alkot, és az is, ha az LB jogértelmezése tartalmilag alkotmányellenes [Alkotmány 32/A. § (1) bekezdés].**

Az AB álláspontja szerint a régi Abtv. 1. § b) pontja alapján jogosult az LB által hozott jogegységi döntések alkotmányossági vizsgálatára. E jogszabályhely alapján az AB hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata. Az AB megállapítása szerint ez a rendelkezés nem szól a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatának lehetőségéről, de nem is zárja ki azt (ABH 2005, 504, 510.). Ez az érv megnyitja az utat az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésének értelmezéséhez, amely a legmagasabb szinten rögzíti az AB hatáskörét („felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”). E § értelmezésére az AB álláspontja szerint azért van szükség, mert a jogegységi határozatok státusza nem világos.

Az AB döntően saját korábbi gyakorlatával igazolta, hogy miért érvényesítette a jelen ügyben a bírósági jogegységesítés feletti alkotmányossági ellenőrzés jogát (és miért nem magára a jogszabályra irányult a vizsgálat).

Az egyik hivatkozás az „élő jog” fentebb már említett doktrínájára utal. Az AB ebből vezette le azt a tételt, hogy a jogszabályokat értelmező jogegységi határozat önállóan is vizsgálódás tárgyává tehető, amennyiben „önmagában nem a törvényi szövege, hanem annak kötelező erővel értelmezett tartalma [...] az alkotmányszerető” (ABH 2005, 504, 514.).

Az álláspontja kifejtése során két további, fentebb már ismertetett döntésre hivatkozik. A 4/1997. (I. 22.) AB határozatból kiderül az, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenessége is vizsgálható utólagosan, a 60/1992. (XI. 17.) AB határozat pedig arra mutat rá, hogy a régi Jat. garanciális szabályainak mellőzésével hozott központi állami szervektől származó útmutatóknak, leiratoknak, körleveleknek és egyéb hasonló jellegű előírásoknak nincs kötelező ereje, az ilyen módon történő irányítás alkotmányellenes. Az AB e két döntésből olvasta ki azt az irányvonalat, mely szerint az „utólagos absztrakt normakontroll hatáskörét valamennyi normára (normatív tartalmú előírásra) nézve fennálló Alkotmányból eredő [...] hatáskörének tekintette” (ABH 2005, 504, 511.).

A konkrét esetben vizsgált jogegységi határozat kapcsán két okot hoz fel az AB, amelyre megsemmisítést alapozhat. Az egyik a hatáskör-túllépés, azaz, hogy az LB jogértelmezés helyett jogalkotást végzett. Ez azt jelenti, hogy olyan értelmet tulajdonított a jogszabálynak, amely semmilyen bevett értelmezési módszerrel nem vezethető le abból, és így beleütközött a hatalmi ágak megosztásának alkotmányos elvébe.<sup>4</sup> A jogegységi döntés II. pontját erre hivatkozással semmisítette meg. Itt

<sup>4</sup> Harmathy Attila különvéleményében azt az álláspontot foglalja el, hogy még ebben az esetben sem illethetné meg az Alkotmánybíróságot a megsemmisítés joga, csak azt állapíthatná meg, hogy a legfelsőbb bírósági hatáskör átlépésével hozott norma alkotmányellenes, azaz úgy kellene eljárnia, mint

tehát az volt az AB kifogása, hogy a szóban forgó kérdésben az LB felhatalmazás nélkül tartalmilag büntetőjogi normát alkotott, ugyanis így az ügyészség mellett olyan közhatalmi szervezetek „válnak pótmagánvádlóvá, amelyeket nem terhel az ügyészség alkotmányon alapuló szakmai felelőssége a büntető igény alkotmányos feltételek szerinti érvényesítéséért (ABH 2005, 504, 526.).”

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Alkotmányellenes az a bírói értelmezés, amely lehetőséget biztosít állami szervezetek számára az állami vagyon sérelmére elkövetett bűncselekmények esetében pótmagánvádlóként való fellépésre. Ennek oka, hogy „közhatalmi funkcióval rendelkező egyetlen állami szervezet se vehesse át az ügyészségtől a vádemelés és vádképviselés közhatalmi jogkörét”. A büntetőeljárás garanciális szabályainak megsértése miatt „kizárt, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ez által az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez” [Alkotmány 51. § (1)–(2) bekezdés].**

A testület a jogegységi döntés I. pontjával kapcsolatban azt az álláspontot rögzíti, hogy azokat a „jogszabálytól eloldódott” jogegységi határozatokat is meg kell semmisíteni, amelyek tartalmuknál, és nem eredetüknél fogva alkotmányellenesek („ha az – a törvény egyéb lehetséges értelmezési tartományától eltérően – alkotmánysértő”, ABH 2005, 504, 514.). Ebből az okból meg is semmisítette a jogegységi határozat I. pontjában foglalt rendelkezést (ABH 2005, 504, 526.).

A tartalmi jogellenesség indokolását az AB azzal indítja, hogy különbséget tesz a pótmagánvád bevezetésének két indoka között. Egyrészt rámutat, hogy vannak olyan indokok, amelyek az igazságnak megfelelő büntető felelősségre vonás előmozdítását célozzák, másrészt pedig olyanok, amelyek a sértetti jogok szélesítésével magyarázzák az intézmény bevezetését. Elismeri, hogy a hatályos Be. koncepciójában mindkét indok szerepet játszott.

A következő lépésben az AB megállapítja, hogy négy olyan alkotmányos elvet kell áttekintenie, amely összefügg az „állami pótmagánvád” kérdésével. Ezek a hatalmi ágak elválasztására, az állami büntetőhatalom korlátaira, az ügyési szervezet önállóságára és az állami tulajdonra vonatkozó elvek. Az utóbbit az AB csupán ismerteti, de érdemi okfejtésében nem hozza összefüggésbe a jogegységi határozat alkotmányellenességet igazoló indokokkal (ABH 2005, 504, 516.).

a régi Jat. szabályai ellenére alkotott iránymutatásokkal. A tartalmi vizsgálatot összegeyzetethetetlennek találta az AB hatásköreit felsoroló tételes jogszabályi rendelkezésekkel (ABH 2005, 504, 527–533.). Tersztyánszkykyné Vasadi Éva szerint, mivel a jogszabály és annak kötelező erejű értelmezése nem választható szét, az AB-nak csupán arra lett volna lehetősége, hogy a régi Be. vitatott rendelkezéseit semmisítse meg (ABH 2005, 504, 533–535.).

A továbbiakban az AB azt fejti ki, hogy milyen alkotmányossági aggályokat támaszt az állami szervek pótmagánvádlói minőségben történő fellépése. Az erre vonatkozó indokolás a következő tézisekben összegezhető: ha az ügyészségen kívüli közhatalmi funkciót betöltő szerv lát el közzvádlói feladatot, az (1) sérti a hatalom-megosztás követelményét, (2) gyengíti az ügyész közzvádlói jogosítványát, (3) nem engedi megfelelően érvényesülni a vádlottat a büntetőeljárás során megillető garanciákat – az ügyésznek kötelezettsége a vádlott javára értékelhető körülmények figyelembevétele, míg a pótmagánvádlónak nem (ABH 2005, 504, 525.). Mindez együttesen pedig az állam túlhatalmának veszélyével jár (ABH 2005, 504, 526.).

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ AB HATÁSKÖR-KITERJESZTÉSRE VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSA

Több mint 15 év távlatából már jobban értjük, hogy mi is volt a valódi tétje a döntésnek. 2004-ben azonban a hazai jogtudományi diskurzusban jórészt ismeretlenek voltak azok a kritikák, amelyek feltárták annak az alkotmányos berendezkedési modellnek a hátrányait, amelyek központi szerepet juttattak az alkotmánybíráknak a jogrendszer feletti kontrollt illetően.<sup>5</sup> Ezért nem meglepő, hogy a korabeli szakirodalom „sterilen” alkotmányjogi-dogmatikai kérdésnek tekintette azt a problémát, hogy kiterjeszthető-e az AB hatásköre alkotmányértelmezés útján.

Szimptomatikus az az álláspont, még jóval az AB döntés előtt, amely dogmatikai érvekkel támasztja alá, hogy az AB *de lege lata*, azaz az akkor hatályos szabályozás alapján is jogosult a jogegységi határozatok alkotmányos felülvizsgálatára.<sup>6</sup> Később az a felfogás is megjelent, hogy a jogalkotó csupán akkor zárhatná el az AB-t jogszerűen a felülvizsgálatától, ha a szabályozás *expressis verbis* kivenné a kezéből ezt a hatáskört.<sup>7</sup>

Volt, aki erre reflektálva már egyenesen amellett állt ki, hogy „dogmatikai képtelenséghez” vezetne a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatának megtiltása, mivel akkor az AB nem lenne képes ellátni az általános alkotmányvédő feladatát. A jogszabályok tartalmát ugyanis bírói döntések határozzák meg, így ezek figyelembevétele nélkül – az „élő jog” doktrínára tekintettel – a jogszabályok alkotmányosságáról sem tudna dönteni.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Kivétel Pokol Béla, aki már az 1990-es évek elején kifejtett egy a „parlamentarizmus logikáján” alapuló kritikát az AB tevékenységével szemben. POKOL Béla: „A törvényhozás alkotmányossága” *Világosság* 1993/1. 41–48.; POKOL Béla: *Jogelmélet* (Budapest: Századvég 2005) 96–109.

<sup>6</sup> TILK Péter: „A jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálatának lehetőségéről” *Magyar Jog* 2001/10. 588–599.

<sup>7</sup> KECSKÉS László – TILK Péter: „A jogegységi határozatok alkotmánybírói kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról” *Magyar Jog* 2004/1. 15.

<sup>8</sup> VARGA Zs. András: „A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje” *Magyar Jog* 2004/6. 333–338.

A másik oldalon, a határozathoz fűzött különvéleményekkel egybehangzóan, az a nézet nyert teret, hogy a jogegységi határozatok alkotmányos felülvizsgálatának jogköre csak jogszabályváltozás útján biztosítható az AB számára.<sup>9</sup>

A vizsgált AB határozat egyik legalaposabb szakmai értékelője szerint a jogegységi határozatok esetleges megsemmisítése az „élő jog” doktrína alapján tulajdonképpen az alkotmányos értelmezési követelmények megállapításának a fordított esete, mivel ilyenkor az AB nem előír, hanem kizár az alkalmazhatóságból egy értelmezési eredményt. A „többen a kevesebb benne foglaltatik” érv alapján azt mondja, hogy ha a jogszabályt jogosult az AB megsemmisíteni, akkor jogosult ennél kevesebbre is – az alkotmánysértő jogszabály-értelmezés kizárására is.<sup>10</sup>

A hatáskör-tágítással szembeni érveket azzal próbálta semlegesíteni, hogy az új hatáskör nem jelent a bíróságok feletti, a hatalmi ágak megosztásának elvét sértő szupremáciát, mivel az AB „kizárólag alkotmányjogi szempontok alapján vizsgálja felül a jogegységi határozatokat, és ez nem emeli a Legfelsőbb Bíróság fölé”.<sup>11</sup> Arra a kifogásra, amely szerint a politikai motivációjú törvényhozáshoz képest a bíróságok szakmai döntéseket hoznak, és ezért jóval kisebb az alkotmánysértésük valószínűsége, azt a választ adja, hogy „a bíróságok politikai függetlensége elvileg ugyan biztosított, de az elmúlt években sokan megkérdőjelezték, hogy ez a függetlenség a gyakorlatban maradéktalanul érvényesül-e.”<sup>12</sup> Az AB esetében viszont „a testület egésze [...] – minthogy a tagok a kormány és az ellenzék közötti megegyezési kényszer miatt körülbelül egyenlő arányban kerülnek ki a »bal« és a »jobb« oldalról – politikailag nehezen tekinthető elfogultnak”.<sup>13</sup> A két testület (az AB és az LB) közötti rivalizálás pedig „könnyedén elkerülhető, ha a Legfelsőbb Bíróság fokozottan ügyel a jogegységi határozatok alkotmányos aspektusaira”.<sup>14</sup>

Bár ezzel az álláspontjával vitába szálllok, érdemes rögzíteni, kevés szerző jutott el odáig, hogy nem kizárólag alkotmányjogi-dogmatikai kérdésként vizsgálta a hatáskör-kiterjesztés lehetőségét,<sup>15</sup> hanem – ha csupán részlegesen is – érdemé-

<sup>9</sup> GADÓ Gábor: „Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések” *Magyar Jog* 2000/9. 540–541. Hasonlóan BENCZE Máttyás: „Kie a (túl)hatalom? Az Alkotmánybíróság döntése az »állami pótmagánvád« intézményéről” *Fundamentum* 2006/1. 94–102. és SZABÓ Győző: „A jogegységi határozat alkotmánybírói felülvizsgálata” in Dezső Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel 2008) 322–328.

<sup>10</sup> KARSAI Dániel: „A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata” *Fundamentum* 2006/1. 105–106. Mások figyelmeztettek arra, hogy a döntés már módosított az „élő jog” doktrínáján, mivel az az eredeti formájában csak a jogszabály megsemmisítését eredményezhette volna (a szöveg és a tartalom az eredeti elv szerint nem választható ketté). ZAKARIÁS Kinga – POTJE László: „A jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálata” *Jogtudományi Közöny* 2010/10. 485.

<sup>11</sup> KARSAI (10. lj.) 105. Hasonlóképpen érvelt korábban Kecskés László és Tilk Péter is. Lásd KECSEKÉS – TILK (7. lj.) 13.

<sup>12</sup> KARSAI (10. lj.) 107.

<sup>13</sup> KARSAI (10. lj.) 107.

<sup>14</sup> KARSAI (10. lj.) 108.

<sup>15</sup> PhD-értekezésében Fázsi László rögzítette, hogy nem ért egyet a jogegységi határozat megsemmisítésével (szerinte az alapul fekvő jogszabályi rendelkezéseket kellett volna megsemmisíteni), de mélyebb elemzést erről nem adott. FÁZSI László: *A pótmagánvád a magyar büntető eljárás-*

ben reflektált a probléma mögötti politikai-filozófiai és ítélkezéselméleti háttérre is. Mindazonáltal – a korabeli vitákra tekintettel – az AB határozattal szembeni kritikát érdemes a dogmatikai felvetésekkel kezdeni, és ezektől haladni a mélyebb kérdések felé.

Kiindulópontként rögzíthetjük, hogy sem az akkor hatályos Alkotmány, sem a régi Abtv. nem írta elő, hogy az AB hatáskörébe tartozna az LB jogegységi határozatának alkotmányossági vizsgálata.<sup>16</sup> Az Alkotmány rendelkezése alapján a régi Abtv. taxatív felsorolást ad, amelyben nincs utalás a jogegységi döntésekre, ahogyan sok egyéb lehetséges hatáskörre se. Egy ilyen kimerítő felsorolás esetében nem lehet azzal érvelni, hogy a lehetőséget „nem zárja ki” a törvény. A régi Abtv. számos egyéb hatáskört sem zár ki explicit módon, azonban egy jogállamban az az elvárás támasztható minden állami szervvel szemben, hogy csak a kimondottan a hatáskörébe tartozó ügyekben járjon el.

Ez az ellenvetés azonban elveszítené a létjogosultságát akkor, ha az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek fogalmi körébe tartoznának a jogegységi határozatok is. A jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek fajtáit azonban az akkor hatályos régi Jat. kimerítő jelleggel felsorolta, és e felsorolásban a jogegységi határozat nem szerepelt. A hatályos törvények – alkotmányellenességük kimondásáig – az Alkotmánybíróságot is kötik, így az AB nem adhat olyan értelmezést a jogszabály fogalmának, ami a törvényi meghatározással ellentétes. Ezt maga az AB is megerősítette a már említett 60/1992. (XI. 17.) AB határozatával.<sup>17</sup>

Az AB ezért inkább azt az utat választotta, hogy a hatáskörét bővítette. Kimondta, hogy sajátos feladatának ellátásához szükséges minden „normatív tartalmú előírás” alkotmányos kontrollja. Ez az érvelés, úgy tűnik, a „beleértett hatáskörök” doktrínájára épül. E doktrína lényege az, hogy adott szervezet automatikusan rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyeket a hatásköreit definiáló jogszabályok nem tartalmaznak, de az azokban meghatározott feladatuk teljes körű ellátásához szükség van a gyakorlásukra.<sup>18</sup> Az AB az álláspontját alátámasztó indokolásában, ahogy fentebb láttuk, saját hatáskör-kiterjesztő gyakorlatára hivatkozott.

Az AB lépése akkor lenne igazolható, ha feladatának gyakorlásához tényleg elengedhetetlen lenne a jogegységi határozatok alkotmányos kontrollja.

*jogban és a gyakorlatban. PhD-értekezés* (Debrecen: DE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2011) 93.

<sup>16</sup> SZABÓ (9. lj.) 322.

<sup>17</sup> SZABÓ (9. lj.) 323–325.

<sup>18</sup> Bartha Ildikó az Európai Közösséggel kapcsolatosan rekonstruálja, miként válhat egy adott szervezet hatalmának kiterjesztésére alkalmas eszközzé a „beleértett hatáskörök” doktrínája. Lásd BARTHA Ildikó: „A nemzetközi jogi személyiség fogalmi és tartalmi kérdései: Vizsgálódások az Európai Közösség és az Európai Unió vonatkozásában” in GÖRGÉNYI Ilona et al. (szerk.): *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis IV.* (Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2004) 9–31.

Természetesen legitim az az AB által ki nem bontott,<sup>19</sup> de a szakirodalomban részletezett érv, hogy jogállami követelmény az alkotmány egységes értelmezése, és ezért nem engedhető meg, hogy az LB más alkotmányossági mércét használjon, mint az AB. Célszerűnek látszik az is, hogy ha az értelmezett jogszabálynak lehet alkotmányos értelmezést adni, akkor – a jogszabály „kiméletét” szem előtt tartva – ne a jogszabályt semmisítse meg az AB, hanem csupán az alkotmányellenes bírói értelmezést, adott esetben a jogegységi határozatot.

Észre kell azonban venni, hogy az alkotmányellenes helyzet kiküszöbölésére volt mód a korábbi szabályozás kereteinek betartásával is, még ha nehezkesebben is. Maga a legfőbb ügyész is azt indítványozta elsődlegesen, hogy az AB a régi Be.-nek az LB értelmezett rendelkezéseit semmisítse meg *pro futuro* hatállyal. Ekkor a jogegységi határozat is alkalmazhatatlanná vált volna a megállapított időponttól kezdődően, az Országgyűlésnek pedig lehetősége lett volna új szabályokat alkotni.

Megoldás lehetett volna az is, ha az AB alkotmányos értelmezési követelményt fűz a Be. szóban forgó rendelkezéseéhez, és annyit mond ki, hogy ezek alapján közhatalmat gyakorló szervezet nem léphet fel pótmagánvádlóként. Ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróságra bízta volna saját döntésének hatályon kívül helyezését.

Ennek az eljárási rendnek az „átugrása” véleményem szerint akkor lett volna igazolt, ha olyan fenyegető „alkotmányos vészhelyzetet” kellett volna az AB-nak elhárítani, amely esetében a késlekedés az alkotmányos jogok súlyos és később orvosolhatatlan sérelmével járt volna. Az AB azonban semmilyen ilyen körülményre nem utalt a határozatában. A jogszabály „kimélete” praktikus indokként meggyőzően hangzik, de nem ad felmentést a hatáskörre vonatkozó szabályozás követezése alól.

A mélyebb probléma itt fekszik. Ha csupán dogmatikai kérdésként kezeljük a hatáskör-kiterjesztés megengedhetőségét, akkor figyelmen kívül maradnak az alkotmányos berendezkedés mögötti legitimitációs kérdések, amelyek a közhatalom intézmények közötti megosztására irányulnak. Annak elismerése, hogy az akkor hatályos szabályozásban valóban létezett feszültség (a jogi szabályozás biztosította a jogszabályok alkotmányossági kontrollját, de az azokat kötelező jelleggel értelmező bírói döntéseket nem), még nem jelenti azt, hogy ha dogmatikai lehetőség van a feszültség kiküszöbölésére, akkor ezt az AB minden további nélkül meg is teheti.

Az alkotmánybíráskodás kritikussai az utóbbi évtizedekben, de a 2000-es évek elejétől egyre inkább arra figyelmeztetnek, hogy az alkotmánybíróságok aktivista gyakorlata korlátozza a demokrácia működését és végső soron az alapjogok vé-

<sup>19</sup> Csak találgatni lehet, miért nem ezt az érvelési stratégiát választotta az AB. Talán azért nem, mert ez maga után vonta volna, hogy bármilyen jogerős bírói döntést felülvizsgáljon alkotmányossági szempontból (az állandósult és ezért konkrét döntések százaiban irányadó bírói gyakorlat is lehet alkotmányosértő), ez pedig nyilvánvalóan túlterhelte volna az intézmény működését.



delmét is,<sup>20</sup> mivel fontos, az egész politikai közösség sorsát érintő kérdésekben elzárja a demokratikus úton választott parlamenteket a döntéshozataltól, és azt sem garantálja, hogy cserében hatékonyabb lesz az alapjogvédelem. Van olyan nézet is, amely szerint az alkotmányossági felülvizsgálatot gyakorló bírói szerv szupremáciája a demokratikus törvényhozás felett „jurisztokratikus” állami berendezkedéshez vezethet.<sup>21</sup>

Hatáskör-kiterjesztő döntésével az AB valójában elvonta az Országgyűlésnek azt a jogkörét, hogy ő maga döntsön arról, milyen irányban változtat az AB kompetenciáin.<sup>22</sup> Bár láthattuk, hogy jó érvek szóltak a jogegységi döntés alkotmányossági felülvizsgálata mellett, ugyanúgy lehet érvelni – dogmatikai alapon – azzal szemben is, és a hazai alkotmányosság nem szenvedett volna kiheverhetetlen csapást, ha az AB e döntésében önmérsékletet tanúsít. Az Országgyűlés lett volna egy ilyen vita lefolytatásának adekvát helyszíne, ahol a dogmatikai érvek mellett szóba kerülhetek volna a releváns politikai és szakmai szempontok is. Például az, hogy mennyire egyértelmű az AB kompetencia-fölénye a rendes bíróságok csúcsszerveivel szemben. A bírói döntések felülvizsgálata esetén meg lehet-e sterilen különböztetni a szakjogi és az alkotmányos kérdéseket (minden szakjogi intézménynek vannak alkotmányos alapjai), és így nem válik-e az AB „szuperbíróssá”? Melyik intézmény esetében biztosítható jobban, hogy nem érvényesít pártpolitikai szempontokat a döntésében?

Ezek a dilemmák nem merültek fel a határozat indokolásában, és nem kaptak elég hangsúlyt a korabeli szakirodalomban sem. Ez magyarázható azzal, hogy az 1990-es években az AB működését óriási tekintély övezte szakmai és politikai körökben is, ezért kevesekben merült fel, hogy ne az AB mondja ki a végső szót bármilyen, alapjogokkal vagy alkotmányértelmezéssel kapcsolatos ügyben.

Az előbbinél kisebb súlyú, de az AB határozat érvelési hiányosságait jól illusztráló kritika a jogalkotás és a jogértelmezés közötti megkülönböztetés indokolására irányulhat. Az AB szerint, ha az LB a jogalkotás területére téved, akkor eredeténél fogva alkotmányellenes a jogegységi határozat, míg ha csupán „jogszabálytól eloldódó” jogértelmezést végez, akkor az AB-nak az értelmezés tartalmát kell vizsgálni (és ha az nem alkotmányos, megsemmisítheti a határozatot).

Ennek a megkülönböztetésnek a létjogosultságát azonban semmilyen érveléssel nem támasztotta alá, pedig meg kellett volna jelölnie olyan kritériumokat, amelyek a „jogszabálytól eloldódó” értelmezés, és a „bírói jogalkotás” közötti határvonalat

<sup>20</sup> Lásd Jeremy WALDRON: „The Core of the Case Against Judicial Review” *The Yale Law Journal* 2006/6. 1346–1406.; Tamás GYÖRFI: *Against the New Constitutionalism* (Cheltenham–Northampton: Edward Elgar 2016). Magyarul lásd Kovács Ágnes: *Alapjogok ütközése a bírósági gyakorlatban. Az alkotmánybíróságok szerepe az alapjogi konfliktusok feloldásában. PhD-értekezés* (Debrecen: DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2013).

<sup>21</sup> Lásd Ran HIRSCHL: *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* (Cambridge: Harvard University Press 2004).

<sup>22</sup> SZABÓ (9. l.) 326.



világosan kirajzolják. Mely értelmezési módszerek és értelmezési eredmények minősülnek elfogadottnak és hol kezdődik az illegitim bírói jogalkotás?

Csupán látszólag oldotta fel ezt a dilemmát az AB egy későbbi határozata [23/2009. (III. 6.) AB határozat],<sup>23</sup> amelyik úgy foglalt állást, hogy illegitim bírói jogalkotásról akkor beszélünk, ha a bíróság olyan normatartalmat alakít ki, amelyik az értelmezett jogszabályban „sem közvetlenül, sem értelmezés révén nem ragadható meg” (ABH 2009, 174, 191.). Ez a sommás megállapítás azért nem tisztázta a helyzetet, mert nem ad választ arra a kérdésre, hogy melyek az értelmezés általa legitimnek tartott módszerei és határai. A jogban „természetes állapot”, hogy egy-egy jogi rendelkezés sok esetben csak más jogszabályokkal, jogelvekkel együtt olvasva, a maga speciális dogmatikai összefüggésében nyeri el az értelmét. Amint láthattuk maga az AB is egy igen bonyolult, és a jogszabály szövegétől messze „eloldódó” értelmezéssel tudta csak igazolni, hogy miért terjed ki a hatásköre a régi Abtv. tételes felsorolásában nem szereplő jogegységi határozatokra is.<sup>24</sup>

#### 4.2. A PÓTMAGÁNVÁDRA VONATKOZÓ ELVI MEGÁLLAPÍTÁSOK

A büntetőjogi és a büntető eljárásjogi szakirodalom különösebb vita nélkül fogadta az AB döntését. A testület érveit meggyőzőnek találták, különösen azt a hivatkozást, amely szerint a pótmagánvád csak az állam és az állampolgár közötti viszonyban értelmezhető, és a jogegységi határozat logikájából az az abszurd következtetés adódna, hogy az állam saját magával szemben is lehet kiszolgáltatott, amiért is pótmagánvádra van szüksége.<sup>25</sup> Érdemes kiemelni, hogy a döntés meghozatala előtt nem volt uralkodó többség a jogtudományi közösségen belül ebben a kérdésben.<sup>26</sup>

Mások a határozat indokolásából a jogintézmény céljára vonatkozó megállapításokat idézték, amelyek a pótmagánvád vádkorrekciós jellegét hangsúlyozták, és ily módon azok nem teremtettek alkotmányos alapjogot a sértettek számára ügyük bíróság elé vitelére.<sup>27</sup>

Az AB szakmai álláspontját elfogadó szerzők azonban nem tették fel azt a kérdést, hogy a jogegységi határozat vajon olyan mértékben sértette-e a felhívott

<sup>23</sup> Ellentétes álláspontra lásd ZAKARIÁS – POTJE (10. lj.) 488–490.

<sup>24</sup> Erre a paradox helyzetre hívja fel a figyelmet Szabó Győző is. SZABÓ (9. lj.) 323.

<sup>25</sup> FÁZSI (15. lj.) 93.

<sup>26</sup> „A pótmagánvádról (Jegyzőkönyv az Országos Kriminológiai Intézetben 2004. október 16-án megtartott kerekasztal-beszélgetésről)” *Ügyészek Lapja* 2004/6. A vitában Király Tibor és Bócz Endre képviselte a legmarkánsabban azt az álláspontot, ami szerint az állam nem lehet pótmagánvádoló, míg Berkes György fenntartotta, hogy az ügyészi és az állami szervek érdekei eltérhetnek, és a hatályos jogi szabályozás alapján is megengedhető az állami pótmagánvád. A beszélgetés során a közhatalmat gyakorló állami szervek jogi helyzetére koncentráltak, az ilyen hatalmat nem gyakorló szervezetek pótmagánvádlói fellépésének lehetőségeit nem elemezték.

<sup>27</sup> GELLÉR Balázs – BÁRÁNYOS Bernadett: „A pótmagánvád hatályos szabályozásának egyes problémáiról” *Magyar Jog* 2010/12. 741–746.; POLT Péter: „Magánvád, pótmagánvád, mentelmi jog” *Magyar Jog* 2010/7. 391.

alkotmányos elveket, amelyek kizárólag a megsemmisítés lehetőségét hagyták meg az AB számára.

Ebből a szemszögből előljáróban annyit érdemes elmondani az AB érvelési stratégiájáról, hogy jól kivehetően a következő módon jár el: kerüli a különböző alkotmányos elvek, értékek és érvek összehasonlítását, egymáshoz mért súlyának meghatározását, és úgy tünteti fel döntését, mintha az pusztán logikai levezetés eredménye lenne, amely nem igényel alternatívák közti választást.

Amint korábban említettem, az AB megállapítja, hogy négy alkotmányos elvet kell áttekintenie a probléma megoldásához (a hatalmi ágak elválasztására, az állami büntetőhatalom korlátaira, az ügyészi szervezet önállóságára és az állami tulajdonra vonatkozó elveket). E négy elv közül az első három valóban alkalmas arra, hogy az állami szerv által benyújtott pótmagánvád alkotmányellenessége mellett érvként lehessen felhozni, azonban a tulajdoni formák közti diszkrimináció tilalma éppen azt az álláspontot erősíti, hogy nem illeti meg kevesebb jog az államot mint tulajdonost más jogalanyokkal összehasonlítva, és ha azoknak módjukban áll pótmagánvádat előterjeszteni, akkor az államot sem lehet ebből a körből kizárni. Ha az állampolgár hátrányára tévedhet az ügyész, esetleg lehet elfogult vagy tétlen, akkor ugyanezeket a hibákat elkövetheti a tőle független más állami szervezetekkel szemben is. Maga az AB hivatkozik olyan döntésére, amely szerint nem alkotmányellenes az állami tulajdon pozitív diszkriminációja, ami a büntetőjog esetében szigorúbb védelmet is jelenthet. Azt nem tudjuk meg, hogy miért tulajdonít kisebb súlyt az AB ennek az alkotmányos alapelvnek, mint a másik háromnak.

Az AB érdemi indokolását annak az alkotmányos demokráciákat jellemző megoldásnak a hangsúlyozása foglalja keretbe, miszerint a büntetőjogi igény érvényesítésének sikertelenségéből származó kockázatot az államnak kell viselnie. Az AB több érve is arra az alapra épül, hogy az állam pótmagánvádlókénti fellépése súlytalanná tenné az ügyészséget mint „önálló alkotmányos szervezetet”. Ezt a tételét támogatja azzal a megállapításával, hogy a „sértett eljárási jogállásának erősítését” célzó intézményt nem lehet az ügyészség megkerüléséhez használni. Az AB határozatában meglehetősen drámai képet fest annak következményeiről, ha az állam valamelyik közhatalmi szerve pótmagánvádlóként lép fel, „túlhatalomról”, a „közhatalom megkettőzéséről”, az „alkotmányos garanciák hiányáról” beszél.

Az AB ezzel kapcsolatos okfejtésének gyenge pontja, hogy az általa hivatkozott alkotmányos indokok köre csak a közhatalmat gyakorló szervek esetében érvényes, de nem tér ki arra, hogy a közhatalmat nem gyakorló, például gazdálkodó, oktatási vagy szociális állami szervezetek esetében miféle „túlhatalom” áll elő a pótmagánvádlói fellépésük során.<sup>28</sup> Holott a jogegységi határozat megsemmisítésével az AB ezeket is elzárta a pótmagánvád érvényesítésétől.

<sup>28</sup> Ligeti Miklós ezt az érvet óvatosan megemlíti, de nem bontja ki. LIGETI Miklós: „Gondolatok az állam pótmagánvádlói jogosultságáról” *Ügyészek Lapja* 2005/2. 21–22.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

### 5.1. AZ AB HATÁSKÖR KITERJESZTÉSRE VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSA

Miután az AB a döntést követően több határozatában erősítette meg a jogegységi határozatának felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét,<sup>29</sup> a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Abtv. egyértelműen rendezte a felmerült kérdést, és 37. §-ának (2) bekezdésében kimondta, hogy a jogegységi határozatok is tárgyát képezik az alkotmányos felülvizsgálatnak, illetve bevezette a magyar jogrendszerbe az egyedi bírói ítéletek ellen benyújtható alkotmányjogi panasz intézményét is. Ezzel megszüntette azt az alkotmányos feszültséget, amely az elemzett határozatban is tetten érhető.

Másfelől azonban az utóbbi tíz évben az AB törvényhozói hatalom feletti kontrolljának fokozatos, de látványos meggyengülését is tapasztalhattuk.<sup>30</sup> Bár ennek a folyamatnak nyilvánvalóan számos mozgatórugója van, az is igaz, hogy a 2010 előtt túlzott hatásköri aktivizmus alapot adott arra, hogy az AB hatáskörének csökkentését ne csak az alapjogok védelmi szintjének leszállításaként lehessen értelmezni, hanem a „politikai konstitucionalizmus” megjelenéseként. Ebben az értelmezési keretben nem kell a fékek és ellensúlyok rendszerének gyengüléséről beszélni, hanem azt is lehet mondani: az új szabályozás célja az, hogy „a döntéshozatali kompetenciákat visszanyerjék a bírói hatalmi ágtól az amúgy is fúzióban működő törvényhozó-végrehajtó hatalmi ág számára”.<sup>31</sup> Vagyis a törvényhozás alkotmányossági szempontú ellenőrzésének korlátozása – a politika „eljogiasításával” szemben – éppen a többségi demokrácia kiteljesítését jelenti.<sup>32</sup>

A vizsgált döntéssel szemben felvetett másik aggály sem volt alaptalan, amely szerint jogegységi határozatok feletti AB kontroll megteremtése az első lépés ahhoz, hogy az AB „belépjen” a rendes bírósági rendszerbe, és „szuper legfelső bírósággá” váljon. Kiderült például, hogy a „önkéntes jogértelmezésre” hivatkozással egy sor szakjogi kérdés alkotmányossági kérdéssé alakítható át.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Ezek részletes elemzésére lásd ZAKARIÁS – POTJE (10. lj.) 482–492.

<sup>30</sup> Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2004/8. <https://bit.ly/3vicDue>; KELEMEN Katalin: „Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról” *Fundamentum* 2011/4. 87–96.

<sup>31</sup> Pócza Kálmán: „Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban” *Kommentár* 2012/5. 40.

<sup>32</sup> Pócza (31. lj.) 41.

<sup>33</sup> Lásd Kovács Ágnes: „Tájkép sötét kerettel: az Alkotmánybíróság »MNB-határozata« – szkeptikus olvasat” *Fundamentum* 2019/1–2. 109–120.; BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: „»Nem foghat helyt«: Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről” *MTA Law Working Papers* 2018/10. <https://bit.ly/3td5bP1>. Az AB rendes bíróságok döntéseivel kapcsolatos jogköreinek részletesebb elemzésére lásd ZAKARIÁS Kinga: „A bírói döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban” *Alkotmánybírói Szemle* 2019/2. 32–35.

Végül, a 2005-ös határozat tekinthető úgy is, mint a bírói hatalom globális szintű növekedésének egyik helyi megnyilvánulása. Azonban a bíróságok hatásköri aktivizmusa retorikailag könnyen ellenük fordítható: hogy jönnek ahhoz a nem a nép által közvetlenül választott jogászok, hogy jogi csúrés-csavarással kivegyék a közösséget érintő alapvető kérdések eldöntésének jogát a népképviselői szervek kezéből? Tehát az aktivizmus végső soron az alkotmánybíróságok saját pozícióját gyengítheti.

## 5.2. A PÓTMAGÁNVÁDRA VONATKOZÓ ELVI MEGÁLLAPÍTÁSOK

A későbbiek során az AB több alkalommal tárgyalt a pótmagánvád alkotmányosságával kapcsolatos kérdéseket, azonban a 2005-ös határozat lényegi megállapítása csak egy ügyben volt releváns. Az AB a 3030/2020. (II. 24.) AB határozatban megerősítette az elemzett határozat elvi álláspontját és kimondta, hogy „az állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a büntetőeljárásról szóló törvény a közvádlói jogkört az ügyészre bízta, ezért az Alkotmányból eredő követelmény annak kizárása, hogy az ügyészségen kívül más közhatalmi szervezet pótmagánvádlóként a vádló közhatalmi pozíciójába kerülhessen” [3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [27]]. Erre tekintettel elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amely szerint alaptörvény-ellenes az önkormányzatok elzárása a pótmagánvádlóként történő fellépéstől.

Az ügyészi vádmonopóliumot hangsúlyozó alkotmánybírói felfogás a sértetti jogok szűkítésére is alkalmas, így például a rendes bírósági értelmezésben is ahhoz vezetett, hogy a sértett nem kezdeményezhet pótmagánvádlóként perújítást.<sup>34</sup> Hasonlóan, bár áttételesebben, a döntés ahhoz is hozzájárult, hogy a pótmagánvádlóként fellépni jogosult sértettek körét a jogalkotó és a joggyakorlat jelentősen leszűkítse. Így nem lehet pótmagánvádlóként fellépni annak a személynek sem, aki a hamis vád érintettje, mert az uralkodó felfogás szerint a bűncselekmény jogi tárgya nem az ő személyes érdekséremlme, hanem az igazságszolgáltatás rendje.<sup>35</sup>

A szakirodalom a vizsgált döntés hatását látja a Kúria 4/2015. BJE határozatában is, amely nem engedi meg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) számára, hogy hatáskörébe tartozó kötelező befizetésekkel vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekményekkel okozott kár megtérítése érdekében magánfélként lépjen fel.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> GELLÉR – BÁRÁNYOS (27. lj.) 743.

<sup>35</sup> FÁZSI László: „A pótmagánvadás eljárás szabályozásának változásairól” *Jogtudományi Közöny* 2018/2. 99. A 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat alapján ebben a gyakorlatban talán változás várható. A határozat az indokolásában azt mondta ki, hogy a hamis vád esetében nem automatikusan kizárt a pótmagánvád, erről eljáró bíróságoknak az egyedi ügy sajátosságai alapján kell döntenüik [3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [53]].

<sup>36</sup> A Be. 787. §-hoz kapcsolódó kommentárt lásd BELEGI József (szerk.): *Büntető-eljárásjog – Kommentár a gyakorlat számára* (Budapest: HVG-ORAC 2019).

A jogalkotást tekintve az AB döntése nem eredményezte a 2018. június 30-ig hatályban lévő régi Be. releváns rendelkezésének módosítását. A szövegszerű változás hiánya ellenére a joggyakorlat kötelező érvényűnek tekintette a döntésben foglalt indokokat, és állami szervek, szervezetek ezt követően nem is próbálkoztak pótmagánvád benyújtásával.<sup>37</sup> Az elemzett AB határozatban foglalt érvek „legalizálására” később, két lépcsőben került sor.

Elsőként az Alaptörvény 29. cikke rögzítette, hogy „az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti”, majd ezt a szöveget a negyedik módosításban – annak indokolása szerint „kodifikációs pontosságként” – arra változtatta, hogy „az ügyészség [...] az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”. E módosítás megfelelt az AB határozat azon intenciójának, amely szerint az ügyészségen kívül más, közhatalmat gyakorló szerv nem léphet fel vádlóként, ugyanakkor kisebb zavart okozott a bíróságok körében. A módosítás után több bírói kezdeményezés irányult a pótmagánvád Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára arra hivatkozással, hogy az új alkotmányos rendelkezés szövege immár alaptörvény-ellenessé tette magát az intézményt. Az AB-nak kellett rámutatni arra, hogy a Be. „értelemszerűen csakis abban az esetben teszi lehetővé az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírói eljárás megindítását és a vád képviselését, ha állami büntetőigény nincs. Az Alaptörvény 29. cikkében rögzített kizárólagosság az állam »elsőbbiségét« fejezi ki a büntetőigény érvényesítése tekintetében, ha az állam e jogával nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. Másik irányban a pontosított szöveg az ügyészség kizárólagos hatáskörét illetően az állami büntetőigény érvényesítésére azt is megerősítette, hogy más állami szerv ilyenfajta jogosítványokat nem gyakorolhat az ügyészségen kívül [3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19], illetve 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat és 3113/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [17]]”.

A második lépcsőt a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. tv. (új Be.) hatályba lépése jelentette 2018. július 1-jével. A pótmagánvádlói fellépésre jogosult személyi kör bizonytalansága, legalábbis részben, abból fakadt, hogy a „sértett” fogalma túl általánosan lett meghatározva,<sup>38</sup> ezért az LB jogegységi döntése szűkebb, büntetőjogdogmatikai szempontból helyes volt, hiszen az általános fogalom alá volt szubszumálható az az eset is, amikor közhatalmat gyakorló állami szervezetet ért kár, sérelem.<sup>39</sup> Így a pótmagánvádlókénti fellépését csak *contra legem* lehetett volna kizárni.

<sup>37</sup> A régi Be. 229. §-ához kapcsolódó kommentárt lásd BODOR Tibor – CSÁK Zsolt – MÁZINÉ SZEPESI Erzsébet – SOMOGYI Gábor – SZOKOLAI Gábor – VARGA Zoltán: *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2012).

<sup>38</sup> FÁZSI (15. lj.) 94–97.

<sup>39</sup> A hazai jogalkalmazás nehezen tud mit kezdeni az olyan érveléssel, amely szerint a régi Be. kodifikációs bizottságában „fel sem merült az a gondolat, hogy az állam, illetve az állami szervek lehetnek-e pótmagánvádlók”. Ha ezt így gondolták, akkor ezt a meglátásukat érvényesíteni kellett volna a Be. szövegében is. Arról nem is beszélve, hogy hatalmi és egyéb lehetőségeit illetően óriási különbség van például egy minisztérium és egy állami vállalat között, holott mindkettő „állami szervezet”. „A pótmagánvádról...” (26. lj.) 38. (Király Tibor hozzászólása.)

A jogalkotó számára is világos volt ugyanakkor, hogy a sértettek körének szűkítése az ezzel ellentétes nemzetközi és hazai tendenciájával ment volna szembe.<sup>40</sup> Ezért a 2018-ban hatályba lépő új Be. némi pontosítás mellett megmaradt a „sértett” általános meghatározásánál. A vizsgált alkotmánybíróági döntésben foglalt követelménynek a törvényhozás akként tett eleget, hogy a Be. 787. § (3) bekezdés d) pontjában *expressis verbis* kizárta a pótmagánvád lehetőségét, ha „a sértett az állam vagy közhatalmat gyakorló szerv”.

Bár az új törvény egyértelműsíti a jogi helyzetet, nem ad feloldást arra az AB döntés kapcsán is felvetett dilemmára, amely szerint az államnak vannak közhatalmat nem gyakorló szervei, és ezekre nem érvényesek a túlhatalomra vonatkozó érvek. Márpedig a törvény indokolása és a kommentárok szerint ezekre a szervezetre is vonatkozik a tilalom, mivel rajtuk keresztül maga az állam válik sértetté.<sup>41</sup> Az állam fogalmának ilyen kiterjesztő értelmezése esetén az sem világos, hogy miért kellett a rendelkezésen belül külön nevesíteni a közhatalmat gyakorló szerveket.

Az észszerű megoldás az lett volna, ha csupán az utóbbiakra koncentrálódik a tilítás. A hatályos szabályozás miatt így bizonytalan maradt, hogy egy állami tulajdonrészrel működő gazdasági társaság felléphet-e pótmagánvádlóként. Ennek a bizonytalan jogi helyzetnek a kialakulásához hozzájárult, hogy határozatában az AB sem tett különbséget a kétféle állami szervezet között.

## 6. IRODALOM

- BENCZE Máttyás: „Kié a (túl)hatalom? Az Alkotmánybíróóság döntése az »állami pótmagánvád« intézményéről” *Fundamentum* 2006/1. 94–102.
- FÁZSI László: „A pótmagánvadás eljárás szabályozásának változásairól” *Jogtudományi Közlöny* 2018/2. 93-103.
- KARSAI Dániel: „A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata” *Fundamentum* 2006/1. 103–110.
- TILK Péter: „A jogegységi határozatok alkotmánybíróági felülvizsgálatának lehetőségéről” *Magyar Jog* 2001/10. 588–599.
- VARGA Zs. András: „A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje” *Magyar Jog* 2004/6. 333–338.
- ZAKARIÁS Kinga – POTJE László: „A jogegységi határozatok alkotmánybíróági felülvizsgálata” *Jogtudományi Közlöny* 2010/10. 482–492.

<sup>40</sup> A Be. 50–51. §-aihoz kapcsolódó kommentárt lásd POLT Péter (főszerk.): *Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2018).

<sup>41</sup> A Be. 787. §-ához fűzött kommentárt lásd BELEGI (36. lj.); POLT (40. lj.). Meglepő, hogy mindkét törvénytárgyazat olyan állami gazdálkodó szervezeteket nevesít a pótmagánvád emelésétől elzárt szervezetekként, amelyek ma már nem is léteznek (állami vállalat, egyéb állami gazdálkodó szervezet), de nem térnek ki például a vegyes (állami és magán) tulajdonú társaságok kérdésére.





PAP ANDRÁS LÁSZLÓ\*

## **45/2005. (XII. 14.) AB HATÁROZAT – NEMZETI VAGY ETNIKAI KISEBBSÉGHEZ TARTOZÁS**

**A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga – amely fogalmilag csak ténylegesen a kisebbséghez tartozókat illeti meg – alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának, de általános alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy milyen korlátozás fogadható el a nyilatkozat valóságának ellenőrzése érdekében.**

A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás határozat jelentőségét az adja, hogy együttesen, egymásra vonatkoztatva értelmezi az alkotmánynak a személyes adatok védelméről szóló 59. § (1) bekezdését a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának kötelezettségéről szóló 68. § (4) bekezdésével.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A határozat idején hatályos alkotmányszöveg 8. § alapján a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket és biztosítja kollektív részvételüket a közéletben; az ország törvényei a területén élő kisebbségek képviselését biztosítják, és azt, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A választási eljárási törvény (ekkor hatályos szövegállapota szerint) a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel alapja a választópolgár nyilatkozata arról, hogy az adott nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozik. A szabályozás az alkotmány és a választási szabályok több ízben történt módosítását követően öltötte e formát.

Az Alkotmány módosításáról szóló (1990. március 1-jén elfogadott) 1990. évi XVI. törvény kodifikálta a kisebbségek képviselését az Országgyűlésben és a (helyi önkormányzatok elődjének tekinthető) tanácsokban, hozzátéve, hogy az erről megalkotandó külön törvényben a kisebbségeknek az Országgyűlésben megvalósuló képviseléséről és a kisebbségek képviselőinek választására vonatkozó szabá-

\* Kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Gazdálkodástudományi Intézet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar.

lyok eltérhetnek az Alkotmány 71. §-a (1) bekezdésében meghatározott általános, egyenlő választójog alapelveitől.

Az Alkotmányt ismét módosító (1990. június 25-én elfogadott) 1990. évi XL. törvényt követően a normaszöveg annyiban módosult, már csak az maradt benne, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a kisebbségek képviselését biztosítják: kikerült az a szabály, amely a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megválasztásánál lehetővé tette az általános és egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabálytól való eltérést.

Egy következő alkotmánymódosítás, az 1990. augusztus 2-án elfogadott 1990. évi LXIII. törvény iktatta be az Alkotmányba a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatairól szóló 68. § (4) bekezdést, amely kimondta, hogy a kisebbségek képviselésének egyik módjaként a kisebbségek önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az alkotmányos norma konkretizálását megvalósító jogalkotás elmaradása miatt. Ezt követően alkotta meg az Országgyűlés 1993. július 7-én a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt (Nektv). E jogszabály szabályozásának az a törvény 7. §-ában rögzített elv volt az alapja, hogy „a nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos joga, ebben a tekintetben senki sem kötelezhető nyilatkozattételre”.

E törvény alapján az önkormányzati választásokról szóló törvény úgy rendelkezett, hogy bármely választópolgár választhat és választható a helyi kisebbségi önkormányzati testületbe, ha a települési önkormányzati képviselő-választásra jogosult. Ezt az Alkotmány módosításáról szóló, 1994. szeptember 30-án elfogadott 1994. évi LXI. törvény is rögzítette, kimondva, hogy „minden magyar állampolgárnak joga van többek között arra, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és választó legyen”.

Az Alkotmánybíróság 435/B/1997. AB határozatában megállapította, hogy az új szabályozás (ahol a helyi kisebbségi önkormányzatok, beépülve a települési önkormányzatok rendszerébe) az alkotmányban előírt mértékben biztosítja a kisebbségi jogok gyakorlását.

Az unikális, nemzetközileg egyedülálló szabályozás kezdettől fogva hazai és nemzetközi kritikák középpontjában állt az „etnokorrupció” néven ismert jelenség miatt, amely arra vonatkozott, hogy a kisebbséghez nem tartozók is gyakorolhatják a nemzetiségi jogokat. Az erről folyó vita a politikai, média-, szakmai és nemzetközi nyilvánosság különböző szinterein zajlott.

Az Alkotmány 2002. december 17-én kelt 2002. évi LXI. törvénnyel történt módosítása hatályon kívül helyezte a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával azonos aktív és passzív kisebbségi önkormányzati képviselői választójogi rendelkezést. Az Országgyűlés 2005. június 13-án elfogadta a 2005. évi CXIV. törvényt a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról,

valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt, amely a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának új rendszerét vezette be, többek között azt, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat tagja (meghatározott számú választópolgárnak a települési kisebbségi önkormányzati választás keretében történő szavazása esetén) egy nyilatkozattétellel a helyi önkormányzat képviselőtestületének tagjává válik.

A köztársasági elnök a kérdésben előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz fordult. Az AB a két és fél hónappal későbbi (ezen fejezet tárgyát képező határozathoz hasonlóan) 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában, párhuzamos indokolás vagy különvélemény nélkül alkotmányellenesnek találta a rendelkezést. A határozat hivatkozott többek között az 56/1996. (XII. 12.) AB határozatban a helyi önkormányzatról általában lefektetett azon elvre, amely szerint a törvényhozó a szabályozásnál széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselőtestületének tagja csak olyan személy lehet, akit a helyi választáson választójoggal rendelkező személyek összessége számára nyitva álló választás legitimál. Utalva a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, valamint az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményére (Keretegyezmény), továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára, a határozat kimondta, hogy a nemzetközi jog alapján az államok korlátozhatják az aktív és passzív választási jogot, ha az nem önkényes és nem jár a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével.

Mindazonáltal a vizsgált szabály alapján a kisebbséghez tartozó személyek nemcsak a minden választópolgárt megillető választójogot gyakorolhatják a helyi önkormányzati képviselőtestület tagjainak megválasztásakor, hanem élhetnek a kisebbségi önkormányzat megválasztásakor a kisebbséghez tartozók választójogával is, és a megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselő tagjává válhat a helyi önkormányzat képviselőtestületének is. Itt tehát a helyi önkormányzat képviselőtestületének tagja tekintetében kétszeres választójog jön létre, ami azért problematikus, mert a helyi közhatalom demokratikus forrása akkor érvényesül, ha a közhatalmat gyakorló testület tagjait a választópolgárok közvetlenül választják, vagy a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorlókig folyamatos. Itt viszont hiányzik a demokratikus forrás, nem áll fenn a legitimitáció a helyi önkormányzat képviselőtestületének azon tagjai tekintetében, akiket nem a valamennyi választópolgárt megillető választójog alapján, hanem csak a kisebbségi választópolgárok választottak meg.

Ezt követően az Országgyűlés 2005. október 17-én újra elfogadta a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt. Egyezően a korábban benyújtott, e pontjában alkotmányellenesnek nem talált normaszöveghez, a módosított törvényjavaslat úgy rendelkezik, hogy „a települési kisebbségi választásokon az a személy választó és választható, aki eleget tesz feltételnek, hogy kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja”. Az előző körben alkotmányellenes-

nek talált törvény tárgyában a köztársasági elnökhöz intézett indítványában a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ezzel kapcsolatban is alkotmányossági problémát látott. Az ombudsman utalt arra, hogy hozzá is sok panasz érkezett be, és „megállapítható, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések” az etnokorrupcióval kapcsolatban, mert a törvény „nem garantálja a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó nyilatkozat valóságát, a nyilatkozat valótlansága esetére nem határoz meg szankciót”.

Érdeemes megemlíteni, hogy a névjog alapítéletének számító 58/2001. (XII. 7.) AB határozat rámutatott, „kétségtől visszavonhatatlanul adhat okot az a körülmény [hogy], a kisebbségeknek nem kell igazolniuk nemzetiségi hovatartozásukat”, valamint figyelmeztetett: „bár a jogalkotói szándék nyilván nem arra irányult, hogy a nemzetiségi névviseles lehetőségével a nemzetiséghez nem tartozók is élhessenek, a szabályozás jelenlegi módja ezt nem zárja ki. Ennek a [...] gyakorlatnak a kialakulását a jog(törvény)alkotás további differenciálásával, pontosításával az államnak kell megszüntetnie.”<sup>1</sup>

A 2004. február 16-án hozott 181/E/1998. AB végzés formai érvekre alapozva, miszerint az indítványozó az Abtv. 21. § (6) bekezdése értelmében nem szerepel az alkotmányértelmezés indítványozására jogosultak között, elutasította az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdéseinek, illetve a 70. § (1) bekezdésének együttes értelmezésére és annak kimondására irányuló beadványt, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak az önmagukat valamely kisebbséghez tartozónak tekintő állampolgárok vehetnek részt, valamint antidemokratikus és alkotmányellenes az a jelenlegi joggyakorlat, amely szerint a kisebbségi önkormányzatokat nem kizárólag azok az állampolgárok hozzák létre, akik magukat az adott kisebbséghez tartozónak tekintik, hanem – gyakran meghatározó módon – a többséghez tartozók. Így a kisebbségi érdekképviselet, érdekvédelem és önkormányzatiság nem a kisebbség, hanem a többség érdekeinek megfelelően, diszfunkcionálisan működhet.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A határozatban tárgyalt kérdés tehát az etnikai-nemzetiségi hovatartozás alkotmányos megragadhatósága, különös tekintettel a politikai reprezentáció dimenziójára. A faji, etnikai, nemzetiségi fogalmak és a kisebbségi jog kategóriájának használata meglehetősen egyenetlen a nemzetközi dokumentumokban és jogértelmező szervek döntéseiben.

A „faj” biológiai értelmében az egész emberiség egy fajnak tekinthető. Ehhez képest a fajhoz kapcsolt nemzetközi jogi vagy alkotmányos védelem többnyire a bőrszínre

<sup>1</sup> Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviseletről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az AB által alkotmányosnak talált rendelkezése szerint: „A Magyarországon élő nemzetiségiek, illetőleg nemzetiségi anyanyelvűek – a nemzetiséghez tartozás igazolása nélkül – a nemzetiségnek megfelelő utónevet viselhetnek.”

vagy valamilyen származásra vonatkozó – alapvetően a külvilág klasszifikációja és többnyire percepciója alapján értelmezett – hátrányos megkülönböztetés, verbális vagy fizikai erőszak elleni védelemre irányul. Tartalmi tekintetben nehezen különböztethető meg ettől az „etnikai” kisebbség fogalma. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről az ENSZ Közgyűlése által New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény szerint például „a „faji megkülönböztetés” kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás”. A döntően az államközi kapcsolatokat szem előtt tartó nemzetközi jog azt a megközelítést alkalmazza, hogy az etnikai kisebbségek azok a nemzeti kisebbségek, amelyeknek nincs anyaországuk. A nemzeti kisebbség/nemzetiség kapcsán érdekes módon nem szerepel meghatározás az Egyesült Nemzetek nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatában (1992), sem pedig az említett, kisebbségi jogok alapdokumentumának tekinthető, a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló európai Keretegyezményben (1995). Az egyetlen kapaszkodó az Európa Tanács 1201 (1993) számú ajánlása 1. cikke lehet, amely szerint a „nemzeti kisebbség» kifejezés az államban élő olyan személyek csoportjára utal, akik: a) az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal; c) etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak; d) jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb, mint az állam vagy az állam egy területének (region/régio) egyéb népességének; e) fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizzék együttesen elleni politikákról szóló állásfoglalása azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”

Amíg a csoportmeghatározásra találunk szabályokat, a csoportthovatartozás meghatározása során többnyire érvényesül az identitásválasztás szabadsága, ettől jelentősen eltérnek ugyanakkor a csoporttagsághoz lényegesen szélesebb körű jogosítványokat, erősebb többletjogokat kapcsoló azon megoldások, amelyekre az őslakos (*indigenous, aboriginal*) életmód védelmét szolgáló preferenciális eljárások és intézmények épülnek. Itt gyakran szigorú, többnyire a törzsek által meghatározott (végső soron bíróság előtt is megtámadható) államigazgatási eljárás során jogvita tárgyává tehető származási, vérségi szabályokat találunk a csoporttagságra vonatkozóan, de az őslakosként elismert csoportok körének meghatározása is szigorú, nemritkán politikai és jogviták kereszttüzében álló kérdés.<sup>2</sup>

Az identitásválasztás szabadsága elvben két, negatív és pozitív dimenzióban is megjelenik. Az előbbi szerint az állam számára korlátot állít az elé, hogy kötelező etnikai klasszifikációkat és nyilvántartásokat hozzon létre, azaz az egyén számára biztosítani kell a lehetőséget bármely etnikai csoportaffiliáció visszautasítására. Ez tehát magába foglalja a többségbe történő asszimiláció jogát. Az identitásválasztás

<sup>2</sup> Lásd pl. Rose CUISON VILLAZOR: „Blood Quantum Land Laws and the Race versus Political Identity Dilemma” *California Law Review* 2008/3. 16.

szabadságának pozitív aspektusa ezzel szemben azt a lehetőséget teremti meg az egyének számára, hogy valamely (bármely, hiszen az állam nem írhat elő etnikai csoportismérveket) csoport tagjaként határozzák meg magukat – és ezáltal jogosulttá váljanak az adott esetben a csoport számára rendelkezésre bocsájtott többletjogokra, kedvezményekre stb. (Etnikai alapon jogszerűen hátrányos jogkövetkezmények nemigen keletkezhetnek demokratikus jogállamokban.)

A tételes nemzetközi jog (és a legtöbb állam gyakorlata) nem rendelkezik az identitásvállalás szabadságáról a maga komplexitásában, pusztán az állami cselekvés, elsősorban a kötelező nyilvántartások tilalma szintjén jelenik meg, így lényegében csak a „jogi disszimiláció kötelezettsége tilalmazott”, de a tényleges társadalmi asszimiláció/integráció jogosultsága nem. Az Állandó Nemzetközi Bíróság 1928-ban, az ún. felső-sziléziai kisebbségi iskolák ügyében hozott ítélete elvi élel kimondta: „Azt a kérdést, hogy valaki faji, nyelvi vagy vallási kisebbséghez tartozik-e, a hatóságok nem ellenőrizhetik, és nem vitathatják [...] Ez a rendelkezés elegendő alapot szolgáltat-e ahhoz a levezetéshez [...] hogy végsősoron egyedül a szándék kérdéséről van szó? A Bíróság nem így gondolja.”<sup>3</sup>

Az identitásválasztás szabadsága nem szerepel egyetlen nagyobb általános emberi jogi dokumentumban (pl. az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Polgári és Politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE), Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) stb.) sem.

A 34/2005-ös és az itt bemutatott 45/2005-ös alkotmánybíróági határozatok ismertetik a legjelentősebb nemzetközi jogforrásokat.

A kötelező erejű egyezmények közül csak a Keretegyezmény 3. cikkében jelenik meg. Eszerint „1. Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.” A Keretegyezmény hivatalos – vele egyidőben, s az azt kidolgozó szakbizottság által elkészített – kommentárjának 35. pontja a 3. cikk 1. §-ról kimondja: „E pont nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás tekintetében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.” A Keretegyezmény magyarországi végrehajtásáról készített 1999. május 21-i jelentésében a magyar kormány ekként foglalt állást: „A választásra vonatkozó szabályokat felül kell vizsgálni, hogy ily módon megteremtődjön annak szükséges háttere, hogy csak a kisebbségi közösségek által ismert és elismert személyek legyenek a kisebbségi önkormányzatok tagjaivá választhatók, s ezt a végrehajtást ellenőrző Tanácsadó Testület is megerősítette, kimondván, hogy a „hatóságoknak továbbra is aktívan kell keresniük a helyzet orvoslásának módját abból a célból, hogy az egész rendszer hitele ne szenvedjen csorbát.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Rights of Minorities in Upper Silesia (Germ. v. Pol.), 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 15 (Apr. 26).

<sup>4</sup> Kovács Péter párhuzamos indokolása III/1.



Az ENSZ 1992-es (47/135. sz. határozattal elfogadott, jogi kötőerővel nem rendelkező) a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata 3. cikk 2. bekezdése szerint: „A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében.” Az 1. cikk 1. bekezdés szerint: „Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.” Végül a 2. cikk 2. bekezdése szerint „[a] kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben”. Ez lényegében csak az *opt out* feltétlen jogát biztosítja, és egyúttal felhatalmazza az államot, hogy a csoport és a csoportthovatartozás kérdésében (adott esetben a csoport vagy más testületek, pl. a tudomány, a politika képviselőivel egyeztetve) objektív kritériumokat alapítson meg.<sup>5</sup>

Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett PPJNE 27. cikke kimondja, hogy a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelveket használják.

Ezt erősíti meg az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó, 1990. június 29-i koppenhágai konferencia dokumentuma: „32. A nemzeti kisebbségekhez tartozás a személy egyéni választása, s az ilyen választásból semmilyen hátrány nem származhat. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben.”

Meg kell még említeni az ENSZ a faji megkülönböztetés kiküszöbölése kérdéssel foglalkozó bizottsága 1990. augusztus 22-i, VIII. számú általános ajánlását, amely, azt az erősen kriptikus megfogalmazást tette az egyes faji vagy etnikai csoportokhoz tartozó személyek meghatározásának kérdésében, hogy ellentétes bizonyíték hiányában (sic!) általános elvként az egyes személyek által történő önmeghatározás szolgál.<sup>6</sup> A Velencei Bizottság 2002. októberében elfogadott irányelve,<sup>7</sup> pedig azt javasolja a kisebbségek képviselőinek biztosítása érdekében, hogy sem

<sup>5</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága például a Lovelace-ügyben (Lovelace v. Canada, Communication No. 24/1977, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977, para 14.) kimondta, hogy a csoporttagsághoz előírhatóak objektív és észszerű bizonyítékok. Hasonló következtetésre jutott az Állandó Nemzetközi Bíróság 1928-ban, az ún. felső-sziléziai kisebbségi iskolák ügyében hozott ítéletében is (Rights of Minorities in Upper Silesia (Germ. v. Pol.), 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 15 (Apr. 26) 33–35.).

<sup>6</sup> The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Thirty-Eighth session, 1990, Document A/45/18.

<sup>7</sup> Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report.



a jelölteket, sem a szavazókat nem szabad kötelezni arra, hogy kisebbséghez tartozásukat nyilvánossá tegyék.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a statisztikai célú adatok gyűjtéséről szóló ajánlása<sup>8</sup> az ún. érzékeny adatok tekintetében (amelyek közé sorolja az etnikai hátteret is) azt hangsúlyozza, hogy az ilyen típusú adatok csak személyre be nem azonosítható formában gyűjthetők. Az Európa Tanácsnak az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezménye<sup>9</sup> 6. cikke pedig azt mondja ki, hogy az etnikai hátteret (és a többi érzékeny adatot) feltáró személyi adatok automatikus feldolgozása nem engedhető meg, hacsak a hazai jog nem biztosít megfelelő garanciákat.

Párhuzamos indokolásában Kovács Péter emellett rámutat arra, hogy „Magyarország kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeiben (így a Ljubljanában 1992. november 6-án kötött magyar–szlovén kisebbségvédelmi megállapodás 8. cikkében, az Eszéken, 1995. április 5-én kötött magyar–horvát kisebbségvédelmi megállapodás 9. cikkében, a 2003. október 21-én Budapesten kötött magyar–szerb kisebbségvédelmi megállapodás 9. cikkében), illetve az 1991. május 31-i magyar–ukrán kisebbségvédelmi nyilatkozat 6. cikkében) a saját önkormányzatok létrehozásának biztosítására vállalt kötelezettséget.”<sup>10</sup>

Összességében így foglalható össze a nemzetközi jog releváns, az identitásválasztás szabadságát érintő kerete: a nemzetközi jog megfogalmaz kötelező szabályokat az államok irányában az identitással összefüggésben: tilos a személyeknek az állam által történő (kötelező) faji-etnikai-nemzetiségi csoportokba sorolása, és az állam azt a jogot sem vitathatja el az egyénektől, hogy valamely csoporttal ne kívánjanak közösséget felvállalni. A kötelező asszimiláció tilalma mellett a nemzetközi jog tehát biztosítja az asszimilációhoz való jogot is. Ez azonban a gyakorlatban csak az egyének és az állam viszonylatában érvényesülő, csonka kötelezettség, nem jelent alanyi jogot a statisztikai, népszámlálási és egyéb nem-önkéntes besorolások tilalmán túlmenően. Sőt, ezek a tilalmak sem feltétlenül érvényesülnek akkor, ha a kisebbségi hovatartozás többletjogok vagy megerősítő intézkedések alapjául szolgálnak, hiszen az ilyen esetekben az állam élhet a kisebbségi hovatartozás (adott esetben objektív) kritériumainak meghatározásával. A szabad identitásválasztás jogának magja tehát az, hogy az állam erőszakkal nem olvashat be, nem tilthatja meg a különböző identitások kifejezését. Emellett egészen addig, amíg valaki nem kíván identitásalapú többletjogokat vagy megerősítő intézkedéseket igénybe venni, az államnak arra sincs lehetősége, hogy önkényes etnikai klasszifikációkat hozzon létre. Ha igen, akkor viszont már fel van hatalmazva az identitáselismerés objektív feltételeinek meghatározására, arra pedig egyenesen köteles, hogy ha a vélelmezett etnikai hovatartozás joghátrányt (diszkriminációt, rasszista indíttatású

<sup>8</sup> Recommendation No. R (97) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning the protection of personal data collected and processed for statistical purposes.

<sup>9</sup> Kihirdetve az 1998. évi VI. törvénnyel.

<sup>10</sup> Kovács Péter párhuzamos indokolása III/1.

bűncselekményt) eredményez, azt (f)elismerje. Továbbá az állam ugyan nem kérdőjelezheti meg a többségi etnikumhoz való tartozás kifejezését, de az asszimilációhoz való jogot a társadalom viszonyában nem köteles biztosítani.

### 3. INDÍTVÁNY

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 22. §-ának a), d) és e) pontjaiban biztosított jogkörében eljárva indítványozta, hogy az AB egyrészt állapítsa meg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övt.) 50/B. §-a (2) bekezdésének és 50/C. §-a (1) bekezdésének alkotmányellenességét; másrészt állapítson meg az Övt. 50/A. §-ának (2) bekezdésével kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet; továbbá a fentiekkel összefüggésben értelmezze együttesen az Alkotmány 68. §-ának (4) bekezdését és 59. §-ának (1) bekezdését. Álláspontját az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésére és 68. §-ára alapította.

A beadvány alkotmányellenesnek tartotta, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon minden választópolgár választhat és megválasztható, nem csak azok, akik a kisebbségi közösségnek ténylegesen tagjai. Hivatkozott arra, hogy a 2002–2003. évi választások után nagyon sok panasz érkezett be, és megállapította, hogy valamennyi kisebbség körében előfordultak visszaélések. Álláspontja szerint a jogi szabályozás hiányosságai a kisebbségi önkormányzati rendszer létét veszélyeztetik. Kifejtette, hogy a kisebbségi önkormányzati választások szabályozása csak abban az esetben felelne meg a demokratikus legitimitáció követelményének, ha olyan rendelkezések születnének, amelyek szerint a kisebbségi önkormányzati képviselőket az adott kisebbség közössége választaná meg saját tagjai közül. Tévesnek tartotta azt a felfogást, amely az Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdésére alapítja azt a rendelkezést, amely szerint minden választópolgárt megillet a kisebbségi önkormányzati választásokon való választás és választhatóság joga, mert az Alkotmány 68. §-ának (1)–(4) bekezdésében meghatározott alapjogok érvényesülését sértik a támadott szabályok. A visszaélések megakadályozása érdekében kérte az alkotmány sértő szabályok megsemmisítését és az Alkotmány 68. §-a (4) bekezdésének az 59. § (1) bekezdésével együttes értelmezését. Emellett a jogalkotó mulasztásának megállapítását is indítványozta, mert a jogszabályok nem írják elő a kisebbségi választójogi névjegyzék bevezetését, valamint a választópolgárok nyilatkozattételi kötelességét a kisebbségi közösséghez tartozásukról, és e nyilatkozat helytállóságának ellenőrzéséről. Ezért kérte „a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság sérelmének a megállapítását és az Országgyűlés felhívását a kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesítését biztosító törvényi rendelkezések megalkotására”.

Az indítványozó a törvény előző változatának a köztársasági elnök indítványához kapcsolódó beadványában kifejtette, hogy a jogszabály nem garantálja a nemzeti

és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó nyilatkozat valódiságát, és e nyilatkozat valótlansága esetére nem határoz meg szankciót. Ezt továbbra is fennálló alkotmányértésnek ítélte, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, amelyet a 34/2005. (IX. 29.) AB határozat közzététele és a jogszabály elfogadása után, kiegészítve eredeti kérését, újonnan benyújtott, mert álláspontja szerint nem kerültek orvosolásra a korábbi beadványokban kifejtett alkotmányosság aggályok.

Az indítványozó továbbra is kérte az Alkotmány 59. §-a (1) bekezdésének és 68. §-a (4) bekezdésének együttes értelmezését, azt tisztázandó, hogy „a kisebbségek önkormányzathoz fűződő jogának érvényesülése érdekében tekinthető-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog alkotmányos – elkerülhetetlen, szükséges mértékű és arányos – korlátozásának a választópolgárok nyilatkoztatása a választási eljárás során a kisebbségi közösséghez tartozásukról, valamint, hogy ezen nyilatkozat valóságtartalmát az állam (választási bizottság, bíróság) törvényben meghatározott keretek között ellenőrizheti-e”. Korábbi beadványának a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó kérelmét megismételve – kérte, hogy az AB „hívja fel az Országgyűlést a kisebbségek önkormányzathoz való jogának érvényesülését biztosító törvényi szabályozás megalkotására”.

Az indítványozó ombudsman értelmezése szerint ugyanis az Alkotmány 68. §-a és 70. §-ának (1) bekezdése között 2002-ig ellentét állt fenn, az ellentét az Alkotmány 2002. évi módosításával – 2004. május 1-jei hatállyal – megszűnt, és ennek alapján kell a kisebbségi önkormányzatok választását szabályozni. Az így felfogott alkotmányosság azt követeli meg, hogy a kisebbségi önkormányzat tagjait a kisebbség közössége válassza, a választásra jogosultakat pedig olyan kisebbségi választói névjegyzékbe vegyék fel, ahol a kisebbséghez való tartozást ellenőrzik.

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

Az AB mind a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 115/E. §-a és 115/F. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mind a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alkotmány védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Az egyes személyeknek valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásáról szóló döntése és ennek nyilvánosságra hozatala – az emberi méltóságból levezetett – önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik [54. § (1) bekezdés, 68. § (2) bekezdés].**

Az AB szerint, noha az indítványozó kifejezetten csak a 68. § (4) bekezdését említette, valójában az egész 68. § tekintetében kérte annak tisztázását, milyen jogok illetik meg a kisebbségeket. Az Alkotmány 68. § (2) bekezdése védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. A nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak. Az egyes személyeknek valamelyik nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásáról szóló döntése és ennek nyilvánosságra hozatala az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése alapján védelmet élvező – az emberi méltóságból levezetett – önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik. Ahhoz hasonlóan, ahogy a névhez való jog az önazonossághoz való jog egyik megnyilvánulása és az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése alapján élvez védelmet, a valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás vállalása is az önazonosság, az önrendelkezés fontos eleme. Az önrendelkezési jog az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdésében kimondott emberi méltósághoz való jogon mint általános személyiségi jogon alapul. Az emberi méltósághoz való jog szubszidiárius alapjoga az egyéni autonómia védelmének. Az önrendelkezési jog körébe tartozik az is, hogy valaki a valamelyik kisebbséghez tartozását nem akarja nyilvánosságra hozni (ABH 2005, 569, 577.). Itt kapcsolódik az önrendelkezéshez a magántitok, a személyes adatok védelme.<sup>11</sup>

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Mindenkit megillet a személyes adatok védelméhez való jog, de a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozására vonatkozó információs önrendelkezési jog korlátozható [Alkotmány 59. § (1) bekezdés].**

Az AB szerint az Alkotmány 59. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkit megillet – egyebek mellett – a magántitok és a személyes adatok védelme. Az egyénnek ez a joga az Alkotmány 8. §-a (2) bekezdése által megszabott keretek között korlátozható (ABH 2005, 569, 577.). Az információs önrendelkezési jog korlátozására is irányadó az az Alkotmányból levezetett követelmény, hogy a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb

<sup>11</sup> Alkotmány „54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.” „68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. (3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselését biztosítják. (4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik. Ennek megfelelően az alapjog korlátozásának megengedhetősége mindig a konkrét szabályozástól függően állapítható meg.<sup>12</sup>

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának [59. § (1) bekezdés, 8. § (2) bekezdés].**

Az AB szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek közeletben való kollektív részvételének a joga, és ezen belül a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának (ABH 2005, 569, 577.). A kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegmérétekben történő megtétele ugyanis zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására.

#### **4.4. ELVI TÉTEL 4.**

**Alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valóságának ellenőrzése érdekében.**

Az AB szerint az Alkotmányból nem következik egyetlen meghatározott megoldás arra vonatkozóan, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek közeletben való kollektív részvételének a jogát milyen formában kell biztosítani. Így a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga kapcsán alkotmányértelmezéssel nem határozható meg az, hogy az információs önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valóságának (milyen alapon, kik által, milyen eljárásban történő) ellenőrzése érdekében (ABH 2005, 569, 578.).

<sup>12</sup> Alkotmány „59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzat a kisebbséghez tartozó személyek közéletben való kollektív részvételéhez fűződő jog gyakorlásának egyik, de nem egyetlen alkotmányosan elfogadható formája, a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik [Alkotmány 68. § (4) bekezdés].**

Az AB szerint az Alkotmányból nem következik egyetlen meghatározott megoldás arra vonatkozóan, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek közéletben való kollektív részvételének a jogát milyen formában kell biztosítani. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó személyek közéletben való kollektív részvételének a jogát az Alkotmány 68. §-ának (2) bekezdése előírja. E jog megvalósulásának egyik formája az Alkotmány 68. §-a (4) bekezdésében meghatározott nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzat. A kisebbségi önkormányzatok nevesítésével az Alkotmány a kisebbségek képviselőit egy módját megállapította, de sem az önkormányzás tartalmát, sem az önkormányzat létrehozatalának módját, a választások szabályait nem határozta meg. A közéletben való részvételnek, a képviselőnek a módja tekintetében 1990 óta egyértelmű alkotmányos elv nem alakult ki. A törvényhozó különböző megoldásokkal kísérletezett és ezt az útkeresést az Alkotmány szövege lehetővé tette. A nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásáról, hatásköréről szóló rendelkezéseket az Alkotmány nem határozza meg és e tekintetben a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, amelynek korlátait csak az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.<sup>13</sup>

Az AB az alábbiakban jelöli ki az alkotmányértelmezés korlátait: kialakult gyakorlatának megfelelően a hatalommegosztás elve alapján jár el és nem veszi át a jogalkotó feladatát, hanem a konkrét alkotmányjogi problémának az Alkotmányból levezethető megoldását keresi, de a megszorítóan felfogott alkotmányértelmezési hatáskör gyakorlásához nem tekinti elégséges alapnak azt, hogy az Alkotmányra épülő további szabályozás elveinek meghatározására van szükség. A jogalkotó által elfogadott konkrét szabály vizsgálata alapján lehet csak megállapítani, hogy az adott korlátozás alkotmányos-e (ABH 2005, 569, 578.).

Az AB szerint összességében nem állnak fenn a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának feltételei, mert a kifogásolt választási szabályok nem fosztják meg a kisebbséghez tartozó személyeket a joggyakorlástól és a jogalkotó eleget tett jogalkotási kötelezettségének

<sup>13</sup> Az AB szerint az Alkotmány 2. § kimondja a demokratikus jogállam elvét és deklarálja a népszuverenitást. E két elv alapozza meg a demokratikus legitimitáció követelményét. A jogi normáknak is a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimitáción kell alapulniuk. A közhatalom legitimitációja alapulhat közvetlen vagy közvetett választáson. A közvetett legitimitáció akkor állapítható meg, ha a kinevezések, választások láncolata elvezet a választópolgárokig. Alkotmány „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

Az AB szerint az indítványozó valójában nem a választási eljárás tartalmát kifogásolta, hanem azt, ami azokból – szerinte – hiányzik. Azon az alapon állította az alkotmányellenesség fennállását, hogy ezek a szabályok nem teszik lehetővé annak ellenőrzését, megfelel-e a valóságnak a kisebbséghez tartozásról tett nyilatkozat, és nem tartalmaz szankciót a valótlan nyilatkozatot tevő személlyel szemben. Ezért kérte a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását és a jogalkotónak a hiányzó jogszabály megalkotására való kötelezését.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor áll fenn, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az AB mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak, illetve ha súlyos szabályozási hiányosságok állapíthatók meg, és ennek következtében alkotmányellenes helyzet keletkezik. Az AB állandó gyakorlata szerint akkor is megállapítható a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, ha a jogi szabályozás szükségessége azért keletkezett, mert az állam bizonyos életviszonyokba beavatkozott, és ezáltal megfosztotta az állampolgárok egy csoportját alkotmányos joguk érvényesítésétől.

Az AB szerint a jelen esetben a választási szabályok nem fosztják meg a kisebbséghez tartozó személyeket a joggyakorlástól, ezért ezen az alapon nem állapítható meg a mulasztás. Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban állapított már meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, amikor az Országgyűlés nem alkotta meg a kisebbségek jogairól szóló törvényt, de ezt orvosolva, alkotmányos kötelezettségének eleget tett. Az Alkotmány ugyanis említett módon a törvény részletszabályai tekintetében nagy szabadságot biztosít a jogalkotónak.

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A KISEBBSÉGI IDENTITÁSVÁLLALÁS AZ EMBERI MÉLTÓSÁG ÉS AZ ÖNRENDELKEZÉSI JOG RÉSZÉ**

A döntés kritikái leginkább az identitásvállalás szabadságának nem kellően összetett megközelítését érintik. Elsőként itt kell említeni, hogy a határozat a nemzetközi szabályozás áttekintésében meglehetősen hézagos, számos fontos elemet csak Kovács Péter fent hivatkozott párhuzamos indokolása rögzít.

Ugyancsak nem tekintette át a határozat az etnikai-nemzetiségi hovatartozás különböző operacionalizálási lehetőségeit, ami pedig adott esetben egy szükségesség-arányossági teszt alkalmazása során központi kérdéssé válhat, hiszen az önrendelkezési jog és a személyes adatok kezelésének különböző, eltérő formáját hozza. A jogalanyok meghatározása ugyanis történhet önbevallás, az érintett



közösség (választott vagy önjelölt, és ezáltal számos legitimációs kérdést felvető) tagjai által, a külvilág percepciója alapján, vagy valamely a jogalkotó által meghatározott (különböző indikátorokra épített) „objektív” ismérvszisztem alapján.

Bragyova András párhuzamos indoklásában fontos kiegészítéseket és – a határozatból hiányzó – elvi tételeket rögzít. A következőkben ezek rövid bemutatása következik. A kisebbségek olyan különleges társadalmi csoportot alkotnak, amelyet nemzetiségi-etnikai és ezen alapuló kulturális identitásuk különböztet meg a többségtől. A nemzeti és etnikai kisebbségek különleges alkotmányos jogokat – a többségtől eltérő, elsősorban kulturális sajátosságaik miatt – a többség számára létrehozott intézményekben nem képesek gyakorolni, és a kisebbségi jogok célja az, hogy lehetővé tegyék a kisebbségek számára a többség által „természetesen” gyakorolható jogokat. E speciális jogok alanyai ugyanakkor éppen ezért csakis a kisebbséghez tartozók lehetnek, akik a többségtől nemzeti és etnikai tekintetben különböznek: speciális jogokat egyedül ez a tény igazolja. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzáshoz való alkotmányos joga is csak akkor érvényesül, ha ténylegesen ahhoz a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó egyének alakítják az önkormányzatot, amelynek képviselőit és ügyeinek igazgatására az önkormányzat létrejött. A nemzeti és etnikai kisebbséghez nem tartozóknak – kivált a nemzeti többséghez tartozóknak – ilyen alkotmányos joguk értelemszerűen nem lehet.

Az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjedhet ki, amelyeken az egyén változtathat; önazonossága jelentős részben életének tényein alapszik, amelyek megváltoztatása nem lehetséges. Ennek alapján a nemzeti és etnikai identitás az egyén olyan tulajdonsága, amely csak részben múlik az egyén elhatározásán, saját döntésén. Részben az egyén létezésének (egzisztenciális) adottsága, amely az egyént, mint egyént egyáltalán meghatározza. Ezek az adottságok az egyén nem változtathat, de meghatározhatja viszonyát ezekhez az adottságokhoz, saját elgondolása szerint értelmezheti azt. Az alkotmányos jogok az egyén szabadságát védik abban, hogy adottságai alapján maga határozza meg saját énképét és azonosságát (identitását), illetve, hogy az egyén maga döntse el, mit tart fontosnak saját élettényeiből, mivel kíván azonosulni, vagy éppen mit kíván megtagadni belőle. Mindez nem változtat azon, hogy a nemzeti és etnikai csoporthoz tartozás nem egyszerűen az egyén döntésétől függ. Az egyén információs önrendelkezési jogánál fogva dönthet arról, hogy életének milyen tényeit és miképpen kívánja másokkal közölni, emberi méltósághoz való joga pedig biztosítja, hogy személyiségének összetevőit, élete „jelentését”, vagy értelmét saját maga és a külvilág számára miként határozza (vagy konstruálja) meg.

## 5.2. A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGHEZ TARTOZÁSÁRA VONATKOZÓ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOG KORLÁTOZHATÓ

Álláspontom szerint itt két kérdésről van szó: a nemzeti-etnikai hovatartozásra vonatkozó információs önrendelkezési jogról, azaz arról, hogy mikor, milyen nyilatkozat megtételére hívható fel a polgár, illetve annak vizsgálhatóságáról, hogy rendelkezik-e egyáltalán önrendelkezési joggal valamilyen konkrét nemzeti-etnikai identitás vonatkozásában, azaz léteznek, megállapíthatóak-e ilyen objektív kritériumok. Elvileg különbözik tehát az „önrendelkezési jog” és a „rendelkezési jog”.

Természetesen az önrendelkezési jog és az önazonossághoz való jog sem azonos, és a tárgyalt kérdés itt az önazonossághoz való jog és az önrendelkezési jog kapcsolata. Ugyanakkor sem a határozat, sem a párhuzamos indokolások nem választják ezt kellőképpen szét. Összhangban a nemzetközi jogi normákkal a párhuzamos indokolás egyértelművé teszi a többségi álláspontot abban, hogy a kisebbséghez tartozás mint önrendelkezés főtartalma az, és csak az, hogy senkire nem lehet kívülről ráerőltetni (netán kötelezővé tenni) semmilyen identitást, azaz az állam és a jogszabályok alkotmányosan nem határozhatják meg senki nemzeti-etnikai azonosságát (hovatartozását). Ez tehát az önazonossághoz való jog azon tartalma, amely az emberi méltósághoz való abszolút jog következménye, és az önrendelkezési jog a személyiség szabad kibontakoztatásának az egyik megnyilvánulása, például a döntés az adatok nyilvánosságra hozatala során csak ebben a dimenzióban érvényesülhet.<sup>14</sup> Azonban, mutat rá a párhuzamos indokolás, ebből nem következik, hogy a nemzeti-etnikai identitás – hovatartozás – megválasztása csakis az egyén önrendelkezése (döntése) lenne, amelyet senki nem vonhat kétségbe. A nemzeti-etnikai hovatartozás kérdésében az egyén csak negatíve szabad, amennyiben nem köteles azonosulni olyan nemzeti (vagy etnikai) csoporttal, amellyel nem akar, bármennyi oka lenne is erre mások szerint. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése ugyanakkor társadalmi tény, amelyet éppen a közös azonosságtudatuk tart fenn.

Bragyova András cizellált érvelést és mély elemzést nyújt, amelyben rámutat az identitásválasztás szabadságának pozitív dimenziója alkotmányos elismerhetőségének hiányára, azonban, meglepő módon végső soron nem jut el odáig, hogy a többségi döntéssel szembe helyezkedve az erre vonatkozó jogszabályi garanciák hiányát alkotmányos mulasztásnak ítélje meg. Sőt, megfogalmazza azt a többségi döntésből hiányzó tételt, miszerint a nemzeti és etnikai hovatartozást illető önrendelkezési jog viszonylagos korlátozottságából nem következik, hogy az egyén identitásának meghatározása mások jogi hatással bíró elismerésétől függővé tehető lehetne. Eszerint az, hogy „mindenkinek joga van arra, hogy nemzeti vagy etnikai identitását elismerjék” azt jelenti, hogy az állam nem engedheti meg a kinyilvánított identitás „helyességének” ellenőrzését, a jog mindössze annyit kívánhat meg,

<sup>14</sup> Lásd erről ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 236.

hogy az identitás kinyilvánítása *bona fide* történjék. A külső állami-jogi ellenőrzés tehát csak a nyilatkozat – a külvilág számára is ellenőrizhető – „komolyságát” vizsgálhatja. Ha az nem kétséges, mindenkinek joga van nemzeti vagy etnikai identitásának állami és jogi elismerésére. Ez a jog ugyanakkor, az egyén önmagához való viszonyának meghatározásáról szól, és mint ilyen nem alapozhat meg jogi igényt a többi – magát a választott identitáscsoporthoz tartozónak valló, vagy oda nem tartozó, akár többségi – egyénnel szemben.

### **5.3. A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREHOZÁSÁNAK JOGA ALAPJA LEHET A KISEBBSÉGHEZ TARTOZÁS KINYILVÁNÍTÁSÁVAL KAPCSOLATOS ÖNRENDELKEZÉSI JOG VALAMILYEN KORLÁTOZÁSÁNAK**

Bragyova András párhuzamos indokolásában rámutat, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai a kisebbségek alkotmányos jogainak gyakorlására az alkotmány alapján törvényben létrehozott olyan köztestületek, amelyek megteremtik és fenntartják a kisebbségek tagjai által csak együttesen gyakorolható alkotmányos jogaik gyakorlásához szükséges személyi, anyagi és szellemi előfeltételeket. Öngazgató szervek, amelyekben az igazgatási feladatokat az igazgatottak – a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók – maguk végzik. Az önrendelkezési jog és az önkormányzás (öngazgatás) közötti szoros összefüggés miatt is alapvető, hogy a kisebbségi önkormányzatok választói és tisztségviselői valóban a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók közül kerüljenek ki. Ennek következtében alkotmányos követelmény, hogy a törvényhozó teremtse meg a törvényi előfeltételeit annak, hogy a speciális alkotmányos jogot csak annak alanyai gyakorolják. E ponton megint felmerül, hogy mitől párhuzamos indokolást és nem különvéleményt csatolt az alkotmánybíró.

### **5.4. ALKOTMÁNYÉRTELMEZÉSSSEL NEM HATÁROZHATÓ MEG, HOGY AZ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOG MILYEN KORLÁTOZÁSA FOGADHATÓ EL ALKOTMÁNYOSNAK A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGHEZ TARTOZÁSRÓL SZÓLÓ NYILATKOZAT VALÓDISÁGÁNAK ELLENŐRZÉSE ÉRDEKÉBEN**

Párhuzamos indokolásában Bragyova András lát egy határozott korlátot az alkotmánybírói deferencializmus vonatkozásában: ha a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait nem a kisebbséghez tartozók gyakorolják, akkor ez a ténylegesen a kisebbséghez tartozók alkotmányos joga lényeges tartalmának korlátozása, és ekként az törvény által sem korlátozható. Ezért külön alkotmányos szabály nélkül is alkotmányosan kötelező lehet az öngazgatás („önkormányzat” vagy „autonó-

mia”) biztosítása ott, ahol valamely alkotmányos jog gyakorlására az alapjog alanyai csak többen együtt lehetnek képesek.

Utalva a választókerületek kiigazításával kapcsolatos 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra<sup>15</sup> Bragyova András párhuzamos indokolásában rámutat arra, hogy az Alkotmánybíróságnak bizonyos esetekben, mint itt is, azt ki lehetett és kellett volna mondania, hogy jóllehet a törvényhozó által választott szabályozás nem alkotmányellenes, a törvényhozó alkotmányos kötelezettsége a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal figyelni, és az előforduló visszaéléseket kellő fellépéssel – elsősorban a törvény szükséges megváltoztatásával – megakadályozni. A törvényhozó önellenőrzési kötelezettsége ugyanis az alkotmányos jogok védelmének általános kötelezettségén alapul [Alkotmány 8. § (2) bekezdés].

Kovács Péter is hasonló álláspontra jut párhuzamos indokolásában. És itt sem világos, hogy a párhuzamos indokolás miért nem különvélemény. Kovács kifejti, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának biztosítása nem eszköz-, hanem eredménykötelezettség: következésképpen az Alkotmánybíróságnak joga van megvizsgálni, hogy a törvényhozó által választott megoldás alkalmas-e arra, hogy az alkotmányos rendelkezés megvalósuljon. Utal a felsőoktatási autonómia ügyében hozott határozatra [41/2005 (X. 27.) AB határozat], amelyben az AB kimondta, hogy az autonómia, az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata van. Itt is alkalmazandó az a tétel, amely szerint az extraneusoknak, azaz az autonómia hordozóin kívülieknek nem lehet meghatározó befolyásuk az autonómia intézményére. Ha az Alkotmány 68. § (4) bekezdése szerint a nemzeti és etnikai kisebbségeknek van joguk önkormányzatuk létrehozására, akkor meg kell és lehet határozni azt a határvonalat, amelyet átlépve a jelenlegi rendszerben benne rejlő potenciális diszfunkciók tényleges realizálódása esetén a helyi vagy országos kisebbségi önkormányzat alkotmányos hivatását már nem tudja betölteni, azaz amikor alkotmányossági kérdéssé válik az önkormányzat létrejöttének választási módja. „A törvényhozó szerepét át nem véve is világossá tehetők azok a határok, amelyek között a 68. § szabályai érvényesülnek.”

Mivel tehát az önkormányzatiság és a választási mód között fennállhat olyan összefüggés, amelyik bizonyos esetekben az önkormányzatiság lényegét érinti, az indítványban érintett rendelkezések megítélése kapcsán ennek a vizsgálatát Kovács Péter fontosnak, és az AB hatáskörébe tartozónak tartja.

A fentiek alapján a határozat kritikájaként fogalmazható meg, hogy arra alapozza az alkotmányellenesség, különösen a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség hiányát, hogy konkretizáló és szűkítő alkotmányos rendelkezés hiányában a kisebbségi törvény és a nevesített kisebbségi önkormányzati rendszer formailag

<sup>15</sup> „Az egyes választókerületekben nyilvántartásba vett választópolgárok számának folyamatos változása, s különösen a belső migráció azt indokolja, hogy a jogalkotó időről-időre vizsgálja felül az egyéni választókerületek határait, valamint az egyes területi listákról megszerezhető mandátumok arányait.”

eleget tesz az alkotmányos elvárásoknak, tartalmilag pedig azért, mert a kisebbségi polgárok számára nem gördít akadályt a joggyakorlás elé.

A határozat ezzel figyelmen kívül hagyja azokat a kisebbségi önkormányzat demokratikus legitimitációjára vonatkozó hiányosságokat, amelyek elvi szinten is összeegyeztethetetlenek a kisebbségi önkormányzatiság elvével, és praktikusán is annak kiüresedéséhez vezethetnek, ahogy erre a kisebbségi törvény „felügyeletére” megalkotott alkotmányos szerv, a kisebbségi ombudsman indítványozóként, saját panaszgyakorlatára hivatkozva utalt. Emellett azt is meg kell említeni, hogy a kisebbségvédő, a kisebbséget a többséggel egyenlő helyzetbe hozó jogintézményeknek a többség által történő átvétele, vagy legalábbis a célzott jogalanyok beazonosítása során jelentkező bizonytalanság nemcsak a jogalkotói célok megvalósulását veszélyezteti, hanem a visszaélés lehetősége ténylegesen hátrányos megkülönböztetést és további marginalizálódást is eredményezhet.

További kritikaként fogalmazható meg a határozattal kapcsolatban, hogy sem a többes identitás dogmatikai nehézségeire, sem pedig az aktív és a passzív választójog közötti, erős érvekkel alátámasztható eltérő alkotmányos megközelítés lehetőségére nem tért ki.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat jelentős hatást gyakorolt a jogalkotásra és az ombudsmani jogvédelemre, emellett későbbi alkotmánybíróági határozatokban is referenciapont.

### 6.1. AZ OMBUDSMANI JOGGYAKORLAT

Az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös jogértelmező tevékenysége hagyományosnak (volt) tekinthető. Már Kovács Péter is utal párhuzamos indokolásában arra az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman 1998-ban kelt közös állásfoglalásra (317/K/1998), amelyben rögzítették, hogy nemzeti-etnikai származásról nem, hanem csak az etnikai hovatartozás kinyilvánításának megtörténtéről adható ki igazolás állami szervek, társadalmi szervezetek, hatóságok részéről. Ezt 2002-ben egy újabb közös állásfoglalásban (58/K/2002) is megerősítették.

2009-ben, hivatkozva a határozatra is, a két biztos egy átfogó, 45 oldalas közös jelentést közölt az etnikai adatok kezeléséről szóló, ugyancsak közösen lefolytatott vizsgálatukról,<sup>16</sup> amelyben úgy fogalmaznak, hogy „a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően [...] ajánlással kívánunk javaslatot tenni az egységes jogértelmezés és a megfelelő jogszabályi háttér kialakítása érdekében”.

<sup>16</sup> Dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól, Budapest, 2009. november 9., <https://bit.ly/3bHFVUq>

A jelentés jogalkotási és közpolitikai javaslatokat fogalmaz meg a kormány, illetve a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint a szociális és munkaügyi miniszter számára.

## 6.2. AZ ÚJ KISEBBSÉGI TÖRVÉNY

A kisebbségi jog változásának legekleatásabb példája az új alkotmány, az Alaptörvény alapján új(ra kodifikált) kisebbségi törvény, a 2011. évi CLXXIX törvény a nemzetiségek jogairól, amely alapvetően nem sokat változtatott az 1993-as törvény koncepcióján, logikáján, intézményrendszerén (ahogy Alaptörvény sem hozott érdemi változást a keretszabályok tekintetében) azon túlmenően, hogy a népszámlálási adatok megjelentek a kisebbségi (új terminológiával: nemzetiségi) választójogban és az állami támogatások meghatározása során. Az új jogszabály másik érdemi újítása – az identitás kifejezésére és a választójog feltételeinek érdemben változatlan szabályai mellett – a nemzetiségek parlamenti képviseletét illetve jelenlétét érinti.

A határozat alapjául szolgáló, a joggyakorlással kapcsolatos visszaélésekre lehetőséget teremtő szabályozás érdemben nem változott, csak a képviselőjelölteknek kell – ellenőrzésnek alá nem vetett – nyilatkozatot tennie arról, hogy nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.<sup>17</sup> A kisebbségi ombudsman-helyettes 2014-es beszámolója szerint „a visszaélések nem szűntek meg [...] Az új választási szabályok nem orvosolták a nemzetiségi választói jegyzékbe vétel kapcsán már korábban is felmerült aggályokat [...] A [...] hamis jelölti nyilatkozatnak továbbra sincs semmilyen hátrányos jogkövetkezménye. [...] Nem zárható ki tehát, hogy a választások során növekedett azon jelölt szervezetek száma, amelyek »álnemzetiségi« önkormányzatok létrehozásában működtek közre.”<sup>18</sup>

## 6.3. TOVÁBBI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI JOGGYAKORLAT

A 2007. december 18-án meghozott, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokról szóló 168/B/2006. AB határozat a kisebbségi névjegyzék és a véleménynyilvánítás szabadságának, valamint a személyes adatok

<sup>17</sup> A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 86. § értelmében a nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt, aki a nemzetiséghez tartozását megvallja. Egy személy egyidejűleg csak egy nemzetiség névjegyzékében szerepelhet. A 307/F. 318 és 350 § alapján a nemzetiségi jelöltként indulni szándékozó választópolgárnak arról is nyilatkoznia kell, hogy a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri. A jelöltségből kizáró ok, ha megelőző két általános vagy időközi választáson más nemzetiség nemzetiségi jelöltje volt.

<sup>18</sup> *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2014* (Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015), <https://bit.ly/3vkbEth>

védelmének összefüggését vizsgálta. Az indítványozó azt állította, hogy a kisebbségi választói jegyzék – mivel a névjegyzéket „nyilvánosan közzéteszik” – sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésébe foglalt magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jogot. Elutasítva az indítványt, az AB biztosítottaknálta a magántitok védelmére vonatkozó eljárási szabályokat, és a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó eljárási előírásokkal kapcsolatban sem állapította meg a szabad véleménynyilvánítás jogának sérelmét, mert az „az egyén önálló, saját szabad elhatározása, hogy valamely kisebbséghez tartozónak tekinti magát, s amennyiben részt kíván venni a kisebbségi önkormányzati képviselői választáson, akkor ezt ki is kell nyilvánítania választójogának gyakorolhatósága, a választás megtarthatósága érdekében. [...] a kisebbségi választói jegyzék[be] [...] való felkerülés az érintettek szabad elhatározásán nyugszik, ami nem eredményezi az alapjog lényeges tartalmának a korlátozását.”

Egy következő, már az új szabályozást követő, jelentős alkotmánybíróági határozatot az alapvető jogok biztosa kezdeményezte, kérve a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.) több rendelkezése alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe (a Keretegyezménybe) ütközésének megállapítását és megsemmisítését. Indítványa szerint a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás felhasználása a kisebbségi önkormányzati választások kiírása során szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát.

A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat elutasította az indítványt, mondván, hogy „a népszámlálási adatok alapulvétele egyértelműen összefügg azzal a reformfolyammal, amely a kisebbségi törvény működésének problémái kapcsán itthon, maguk az érintett kisebbségi szervezetek és több országos kisebbségi önkormányzat részéről felmerült [...] az identitás – megfelelő adatvédelmi és egyéb garanciákkal történő – felvállalása az, ami képes az ún. etnobiznisz és egyéb diszfunkcionális jelenségek visszaszorítására [...] önmagában a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a népszámlálási adatokhoz kötése az ún. egyéni önrendelkezési jogot nem sérti, és nem is tudja megsérteni. A kapcsolat éppen fordított: az adott településen élő, valamely nemzetiséghez tartozó állampolgárokat arra ösztönözheti, hogy – legalábbis a népszámlálások során – éljenek a nemzetiségi identitás megvállalásának jogával.” A döntés rögzíti: „A nemzetiségnek az önkormányzat létrehozására joga van, de az nem kötelezettsége [...] Az Alaptörvénnyel egyaránt összeegyeztethető olyan megoldás, amely ezt az aktivitást a népszámlálási anonim adatokból vezeti le, mint az, ami más formához (regisztráció, kezdeményezési küszöb, eddigi markáns, a nemzetiségi identitás megóvására irányuló tevékenység stb.) köti.”



## 7. IRODALOM

- CHRONOWSKI Nóra: „Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk” *Állam- és Jogtudomány* 2015/1. 3–18.
- Dr. Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és dr. Jóri András adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat megállapításairól, Budapest, 2009. november 9., <https://bit.ly/3bHFVuq>
- NAGY, Noémi: „Identifying minority communities and persons belonging to national minorities in light of the case-law of the Constitutional Court of Hungary” in Teofilović, Petar (ed.): *Nation, Community, Minority, Identity – the Protective Role of Constitutional Courts* (Szeged–Novi Sad: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Fakultet za pravne i poslovne akademske studije dr. Lazar Vrkatić 2020) 36–82.
- PAP András László: *Identitás és reprezentáció – az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig* (Budapest: Gondolat 2007).
- PAP András László: „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és az identitás szabadsága” *Belügyi Szemle* 2018/12. 36–47.

TÉREY VILMOS\*

## **32/2006. (VII. 13.) AB HATÁROZAT – A KORMÁNY ÜLÉSEINEK DOKUMENTÁLÁSA**

**A kormányületeket – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog, a közhatalom formalizált szabályok szerinti gyakorlására irányuló jogállami követelmény, valamint a Kormány és tagjai parlamenti felelőssége alapján – úgy kell dokumentálni, hogy a Kormány döntési folyamatának lényege rekonstruálható legyen. A kormányületek tartalmi dokumentálásának rendjét törvényben kell szabályozni.**

Az AB a Kormány üléseinek dokumentálásáról szóló határozatában megállapította a kormányületek tartalmi dokumentálására vonatkozó kötelezettséget. E kötelezettség az AB szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogból, a közhatalom formalizált szabályok szerinti gyakorlására irányuló jogállami követelményből, valamint a Kormány és tagjai parlamenti felelősségéből következik. Az AB kötelezte az Országgyűlést, hogy törvényben szabályozza a Kormány döntési folyamatát illetően a tartalmi dokumentálás rendjét.

### **1. ELŐZMÉNYEK**

A kormányületek dokumentálásának hiányát kifogásoló panaszok nyomán az adatvédelmi biztos vizsgálatot folytatott, s ennek alapján 1999. július 16-án kelt ajánlásában felkérte a Miniszterelnöki Hivatal irányító minisztert és az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze a kormányületek tartalmi dokumentálásának törvényi szabályozását. Az adatvédelmi biztos ajánlása olyan törvényi szabályozás alkotására irányult, mely amellelt, hogy biztosítja a külső befolyástól mentes kormányműködést, garantálja az állampolgárok adott esetben akár késleltetetlen érvényesülő – alkotmányban biztosított – jogát a közérdekű adatok megismeréséhez. Ajánlást tett továbbá arra, hogy azok a kormányületekről készített iratok, amelyek az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Titoktv.) mellékletét képező Államtitokkörü jegyzék 13. pontját figyelmen kívül hagyva minősítettek, nem tekinthetőek államtitoknak, mert a Titoktv. hatályos államtitokkörü

\* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

jegyzéke nem nevesíti azokat. Ekkor még az említett 13. pont alapján a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testületek működése során keletkező adatok kizárólag akkor voltak törvényesen államtitokká minősíthetők, ha a Titoktv. 3. § (1) bekezdésében felsorolt legitím indokok szükségessé tették a minősítést.

Az Országgyűlés ezt követően a Titoktv. 3. § (1) bekezdését az 1999. évi CXIII. törvénnyel kiegészítette a „továbbá a Kormány és az ügyrendje által létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő érdekeit” szövegrésszel, az Államtitokkörü jegyzék 13. pontját pedig úgy módosította, hogy államtitokká minősíthető legyen a Kormány és az ügyrendje alapján létrejött testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv. Az indítványozók ezután fordultak 1999 végén, illetve 2000 elején az Alkotmánybírósághoz.

Később a 2003. évi LIII. törvény hatályon kívül helyezte az 1999. évi CXIII. törvény által a Titoktv. 3. § (1) bekezdésébe beiktatott szövegrészt, az államtitok fogalmában meghatározott védendő értékek sorából kikerült „a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő” érdekre utalás. Ezt ezután szolgálati titokként védte a Titoktv. A 2003-as törvénymódosítás az Államtitokkörü jegyzék 13. pontját változatlanul hagyta.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

### 2.1. AZ EURÓPA TANÁCS KÖVETELMÉNYEI

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szorgalmazza, hogy „néhány elkerülhetetlen kivételtől eltekintve, az állampolgárok megismerhessék a kormányzati dokumentumokat” különös tekintettel arra, hogy „a parlamenti demokrácia csak akkor működhet megfelelőképpen, ha az állampolgárok és választott képviselőik teljes körűen informáltak” [az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 854 (1979) ajánlása].<sup>1</sup> A Közgyűlés az ajánlás indokolásában a következőképpen fogalmaz: „Csak egy informált társadalom lehet demokratikus társadalom. Ebből következik, hogy egy demokratikus társadalomban a kormány politikáját és annak megvalósítása módját érintő informáltság nemcsak egyéni jog, hanem a kormánynak is kötelessége a közvélemény tájékoztatása.”

A Miniszteri Bizottság hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 2 (2002) számú ajánlása<sup>2</sup> annak érdekében, hogy a közvélemény tájékozott módon vehessen részt a közügyek megvitatásában, hogy a korrupció kockázata csökkenjen és hogy erősödjön a kormányzati intézményekbe vetett bizalom, egy minimum követelményszintet megjelenítő listát tett közzé. Ez alapján fő szabály szerint

<sup>1</sup> Council of Europe, Recommendation 854 (1979) on the disclosure of government documents and on freedom of information, <https://bit.ly/3t7rt4K>

<sup>2</sup> Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, <https://bit.ly/3q1u8jE>

kérésre bárki hozzáférhet a hatóságok birtokában lévő hivatalos dokumentumokhoz, mely alól bizonyos esetekben kivétel tehető. A kivételeket azonban jogszabálynak kell megállapítania. A nyilvánosság korlátozó indoknak emellett szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban és a korlátozás mértékének arányban kell állnia az ajánlásban felsorolt védendő érdekekkel. Az ajánlás IV.1.x. pontja alapján ilyen védendő érdek a hatóságok vagy a hatóságok egymás közötti bizalmas tanácskozása a döntések előkészítése során. Az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság követelménye ezért nem vonatkozik a belső használatra szánt munkaanyagokra, emlékeztetőkre, tervezetekre, javaslatokra.

## 2.2. NÉMET JOGI KITEKINTÉS

Németországban alapjoként az információszabadság kizárólag a sajtó számára a sajtószabadsághoz való joggal összefüggésben biztosított,<sup>3</sup> mások számára 2005 óta szövetségi szintű törvény,<sup>4</sup> illetve tartományi törvények<sup>5</sup> szavatolnak közérdekű információk megismeréséhez való jogot. Szövetségi szinten az információszabadság-törvény indokolási kötelezettség, személyes érintettség igazolása nélkül, általános jelleggel garantálja a szövetségi szervek igazgatási tevékenységére vonatkozó információkhoz való hozzáférést. Az adatok megismerhetősége szempontjából az igazgatási és a kormányzati tevékenység megkülönböztetését a bírói gyakorlat<sup>6</sup> nem legitimálta, nem tette így lehetővé, hogy a kormányzati tevékenységet kivonják a törvény tárgyi hatálya alól, mivel ezt ellentétesnek vélte a törvény céljával, a szövetségi szervek transzparenciájának biztosításával.<sup>7</sup> A gyakorlatban ugyanakkor a szövetségi kormányt érintően elismerést nyert egy tételesen nem szabályozott ok, amit az executive felelőségének magjaként (*Kernbereich exekuti-*

<sup>3</sup> Ezt a németek a sajtószabadságot garantáló alaptörvényi rendelkezésből (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) vezetik le. Lásd erről részletesen: Franz SCHEMMER: „Informationsbeschaffung der Medien: Rechtsgrundlagen und Ansprüche” *AfP* 2020/1. 1–9.

<sup>4</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) [Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722)]. Hatályos 2006 január 1-jétől. E törvény általános jelleggel garantálja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést, de ezen kívül speciális törvények biztosítják pl. a környezeti információk, a fogyasztóvédelem érvényesüléséhez szükséges információk, stb. megismerését.

<sup>5</sup> Hans-Peter Roth 2012-es írásában azt állítja, hogy 11 szövetségi tartomány rendelkezik az információszabadság biztosítására vonatkozó törvénnyel. Lásd Hans-Peter ROTH: „Regierungstätigkeiten im Lichte der Informationsfreiheit” *DÖV* 2012/18. 717. Jelenleg három tartományban (Bajorország, Szászország, Alsó-Szászország) nincs ilyen törvény. A tartományi szabályozás hiánya önmagában nem alkotmányértő, mint ahogy az sem, ha valamelyik tartomány esetleg úgy döntene, hogy hatályaon kívül helyezi a saját információszabadság-törvényét.

<sup>6</sup> BVerwG, Urteile vom 3.11.2011, 7 C 3.11, 7 C 4.11.

<sup>7</sup> Más a helyzet a közigazgatási eljárás szabályozása kapcsán, mert e vonatkozásban az igazgatási tevékenység és a kormányzati tevékenység elválik egymástól: a kormányzati tevékenység nem esik a szövetségi közigazgatási eljárási törvény (VwVfG) hatálya alá, mivel nem fogható fel igazgatási feladatként. Lásd BVerfGE 105, 252, 271.

ver *Eigenverantwortung*) neveztek el, s ami alapján az adatkérés megtagadható.<sup>8</sup> Maga a speciális megtagadási ok a szövetségi törvényben tehát nem,<sup>9</sup> hanem csak a törvény indokolásában jelenik meg.<sup>10</sup> Elismeréséhez a BVerwG sem fűz különösebb magyarázatot, inkább csak megállapítja, hogy e jogi alakzathból eredő követelményeket a szövetségi törvény keretei között érvényesíteni kell.<sup>11</sup>

A gyakorlat szerint a szövetségi kormány végrehajtó hatalmának érinthetetlen magja a nyilvánosságtól elzárt kezdeményezési, tanácskozási, tevékenységi területet jelent. Ez a jogi alakzat a parlamenti jogban a hatalommegosztás elve alapján fejlődött ki, annak érdekében, hogy a szövetségi kormány hatáskörét védelemben részesítse az államhatalom többi részével szemben. Lényegében arra hivatott, hogy a még le nem zárult döntési folyamatok kapcsán megakadályozza kívülállóknak a kormányzásba való beavatkozását, s a parlament kontrollhatásköre csak a már valóban lezárt döntéshozatalról való információk megismerésére terjedjen ki, de a szövetségi kormány felelőssége által lefedett hatáskörgyakorlás védelme érdekében ne vonatkozzon a nyitott tárgyalási folyamatokra, a döntések előkészítésére. Mi több, még a lezárt döntési folyamatok esetében is legitim lehet bizonyos fokú védelmet biztosítani a nyilvánossággal szemben, melynek indokoltsága idővel megszűnhet. A gyakorlat értelmében amennyiben az executive felelősségének magja a parlament információszerzési jogát korlátozza, akkor e korlátnak másokkal, így az egyénekkal szemben is érvényesülnie kell.

Látható tehát, hogy a szövetségi kormány működése kivételt élvez az információszabadsággal szemben, döntéshozatali folyamatának, a kormányülések jegyzőkönyvének megismerése adatigény alapján nem biztosított.<sup>12</sup> Kizárólag a részvevők listáját, valamint a tanácskozás tárgyát és a kormánydöntéseket kell nyilvánosságra hozni, mivel ezek nem az executive felelősségének magja körébe tartozó adatok, s így rájuk a tanácskozásokkal, döntéshozatali folyamatokkal kapcsolatos információk bizalmas kezelésének követelménye sem vonatkozik.<sup>13</sup> A kormányüléseket érintően tartalmi dokumentálási kötelezettséget az információszabadság-törvény nem állapít meg. A kormányülések dokumentálása, az ülések jegyzőkönyvezése a szövetségi kormány ügyrendjén alapul, az ülésekről jegyzőkönyvet, s annak alapján összefoglalót kell készíteni,<sup>14</sup> amelyek 30 év archiválás után válnak hozzáférhetővé.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Lásd ennek a fogalomnak a részletes kifejtését: Christoph SCHNABEL – Bernhard FREUND: „Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit” *DÖV* 2012/5. 192.

<sup>9</sup> Tartományi szinten ugyanakkor vannak e megtagadási okot szabályozó rendelkezések, lásd pl. § 6 Abs. 4. IFG MV; § 7 Abs. 2 lit. b IFG NRW; § 10 Abs. 5 IFG Schlesw.-Holst.

<sup>10</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 12.

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 - 7 C 3.11, DVBl 2012, 176 (179) Rn. 29 ff; BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 - 7 C 4.11, DVBl 2012, 180 (183) Rn. 34 f.

<sup>12</sup> Lásd Leitsatz: „Der Informationszugang zu den sog. Verlaufsprotokollen über Beratungen des Bundeskabinetts ist nach § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen.” BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 - 7 C 19.17.

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil vom 30. März 2017 - 7 C 19.15; BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 - 7 C 19.17.

<sup>14</sup> § 27 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg vom 11. Mai 1951); (GMBl. S. 137) [1].

<sup>15</sup> Was das Bundeskabinettt bespricht, muss 30 Jahre geheim bleiben, <https://bit.ly/2PTGJ6Z>

Németországban eltérő az adatigény, illetve a parlamenti kontroll alapján az adatnyilvánosság biztosítása, nem lehet az információszabadság-törvény alapján az összes olyan adat megismerésére igényt tartani, amit a parlament számára a parlamenti kontrollra figyelemmel hozzáférhetővé kell tenni. Fontos az is, hogy az executive felelősségének magja<sup>16</sup> és az információszabadság-törvény szerinti adatigény<sup>17</sup> viszonylatában egy alkotmányi és egy törvényi szintű jogositvány áll szemben egymással.<sup>18</sup> E viszonylatban az alkotmányból következő elv önmagában véve abszolút korlátot képez az információszabadság-törvény szerinti adatigény teljesítésével szemben, ezért olyan mérlegelésre, amit jellemzően az alkotmányos normák ütközésénél kell elvégezni, itt nincs szükség, illetve lehetőség. Akkor viszont, amikor a hatalommegosztás elve két eltérő formában jelenik meg, vagyis egyrészt a parlamenti kontroll alapját, másrészt a parlamenti kontroll korlátját képező jogelvként (az executive felelősségének magja formájában), s ezek az egyaránt alkotmányi szintű jogelvek kollidálnak, akkor e vonatkozásban az egymással ütköző elvek kiegyensúlyozott érvényesülését már mérlegeléssel kell biztosítani.<sup>19</sup> Így kell a sajtó szabadságával összefüggésben álló információszabadság és az executive felelősségének magja kollíziója esetén is az egymással ütköző elvek érvényesülését garantálni.

### **2.3. A KOLLEKTÍV FELELŐSSÉG ÉS AZ INFORMÁCIÓK BIZALMAS KEZELÉSÉRE VONATKOZÓ KÖVETELMÉNY A WESTMINSTERI RENDSZERBEN**

A westminsteri rendszerben két egymással szorosan összefüggő alkotmányos elv jellemzi a kabinet működését: a kollektív felelősség és a testület döntéshozatalával kapcsolatos információk bizalmas kezelésére irányuló követelmény együttes érvényesülése.

A kollektív felelősség<sup>20</sup> értelmében a kabinet (testületi) döntéséért az összes miniszter kivétel nélkül felelősséget visel a parlamenttel szemben. Megbízatásuk-

<sup>16</sup> Amit a hatalommegosztás elvéből származtatnak, vagyis alkotmányi szintű szabálynak tartanak.

<sup>17</sup> A németeknél alkotmányi szinten biztosított adatmegismeréshez, adatnyilvánossághoz való jog nem létezik, sem az Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sem más alkotmányi szabály – például a demokrácia elve – nem biztosít ilyen jogot, még akkor sem, ha az információszabadság-törvény alkotmányi szintű szabályok, például a demokratikus véleményformálás, akaratképzés érvényre juttatását is nyilvánvalóan elősegíti az adatnyilvánosság, a transzparencia garantálásával.

<sup>18</sup> BVerwG, Urteile vom 28. Juli 2016 - 7 C 3.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 19 Rn. 14 und vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 - NVwZ 2018, 1401 Rn. 32 m.w.N.

<sup>19</sup> BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 - 7 C 19.17 Rn. 19-20.

<sup>20</sup> A kormánytagok testületi felelősségének klasszikus meghatározásaként Lord Salisbury angol parlamenti beszédére szoktak hivatkozni: „For all that passes in Cabinet every member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise, while in another he was persuaded by his colleagues [...] It is [...] only on the principle that absolute responsibility is undertaken by every member of the Cabinet, who, after a

hoz kötődő felelősségük független attól, hogy ténylegesen egyetértettek-e a döntéssel vagy sem, felelősségük alól ugyanis nem mentesülhetnek, akkor sem, ha a testületen belül a többség akarata érvényesült velük szemben, leszavazták őket (egyikük sem mentegőzhet tehát utóbb azzal, hogy személy szerint az adott döntésért őt felelősség nem terheli). A kabinet döntése ezért voltaképpen az összes, minden egyes kormánytag döntéseként is felfogható.

Kollektív felelősségük révén a miniszterek kivétel nélkül abban érdekeltek, hogy döntéseikhez megszerezzék a parlament támogatását, s ekként a kabinet kiérdekelje, elnyerje a parlament bizalmát. Míg a kabinet ülésein a miniszterek kötetlenül vitatkozhatnak egymással, a nyilvánosság előtt már tartózkodniuk kell attól, hogy a kabinet döntéseit kritizálják, illetve azok kapcsán megosztottnak mutatkoznak. Ha ugyanis a kabinet intézkedését illetően nyilvános (politikai) nézeteltérésekbe bonyolódna, egyesek védenék, mások viszont kritizálnák azt, akkor az utóbbi kormánytagok a döntés kritizálásával lényegében annak a véleményüknek adnának hangot, hogy nem akarják vállalni érte a (kollektív) felelősséget, nem kívánják megnyerni hozzá a parlament támogatását. Egy ilyen ambivalens hozzáállással a (teljes) kabinet aligha lenne képes a parlamentben huzamosabb időn át többségi támogatást szerezni. Ha pedig ilyenformán a kabinet (vagy akár csak egyes tagjai) irányában megrendülne a parlament bizalma, illetve többségi támogatása, akkor ez a kabinet (egésze) felelősségének érvényesítéséhez és menesztéséhez vezet(het)ne.

Mіндеzt figyelembe véve tehát a kollektív felelősség – a parlamenti támogatás megszerzése érdekében – a miniszterek egységes (felelős) fellépését követeli meg. Ennek érdekében viszont korlátozni kell a testületen belüli véleménykülönbségek nyilvánosságra hozatalát, biztosítva így azt, hogy a kormánytagok szabadon tudjanak vitatkozni, illetve egymással kompromisszumot kötni, ami végeredményben azt segíti elő, hogy a testületileg meghozott döntésekért kivétel nélkül minden miniszter vállalni tudja a kollektív parlamenti felelősséget. Éppen ezért bizalmasan kell kezelni a kabinet döntéshozatalával kapcsolatos információkat, s így nem rögzítik a kabinetüléseken elhangzottakat, nem készítene az ülésről hangfelvételt; egyedül a kormányfő készíti jegyzeteket azért, hogy az uralkodót a kabinet kollektív döntéseinek tartalmáról tájékoztassa.<sup>21</sup>

decision is arrived at, remains a member of it, that the joint responsibility of Ministers to Parliament can be upheld and one of the most essential principles of parliamentary responsibility established.” (Official Report, HC Cols 833-34, 8 April 1878.) A kollektív felelősség alapján tehát mintegy kötelezettségként érvényesül, hogy a kabinet egységesnek mutakozzon parlamenttel, illetve a nyilvánossággal szemben, mert a testület kizárólag így nyerheti el a parlament bizalmát. Az a kormány, amely nyilvánosan megosztott, gyengeségről tanúskodik, alkalmat ad működésével, megbízatása betöltésével kapcsolatos autoritása megkérdőjelezésére. Lásd Hilaire BARNETT: *Constitutional & administrative law* (Routledge-Cavendish 2009) 266.

<sup>21</sup> Patrick BIRKINSHAW: *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal* (London: Butterworths 1996) 150–151.



A fentiek előrebocsátása mellett fontos látni ugyanakkor azt, hogy újabban az információszabadság-törvények már többé-kevésbé a kabinet-dokumentumok megismerését is biztosítják. Ausztrália 1982-es információszabadság-törvénye (Freedom of Information Act 1982) a kabinet dokumentumait illetően még abszolút kivételt tett az adatigény teljesítésének kötelezettsége alól (vagyis mérlegelés nélkül korlátozta e vonatkozásban az információszabadság érvényesülését).

A törvény 2010. május 3-ai módosítása [Freedom of Information Amendment (Reform) Bill 2010] már szélesebb körű adatnyilvánosságot biztosít, de a kabinet-dokumentumokat, így a kabinetülések jegyzőkönyveit továbbra is mérlegelési lehetőség nélkül kizárja a megismerhető dokumentumok köréből.<sup>22</sup> Az adatnyilvánosság hatálya alól abszolút kivételt biztosító szabályozás kritikuskai Új-Zéland törvényi szabályozására hivatkoznak, amely állításuk szerint még a kabinet-dokumentumok esetén is csak mérlegelés mellett (ún. *public interest* teszt alkalmazásával) engedi meg az adatnyilvánosság korlátozását.<sup>23</sup> Hasonló kritikákat korábban mások is megfogalmaztak már az adatnyilvánosság mérlegelés nélküli korlátozására lehetőséget adó szabályozás kapcsán.<sup>24</sup> Az adatnyilvánosság kiterjesztésével szemben mindazonáltal továbbra is a kabineten belüli viták kötetlen lefolytatásának biztosítását szokták indokként felhozni,<sup>25</sup> mely végeredményben a miniszterek kollektív parlamenti felelősségével függ össze.

#### **2.4. A KORMÁNYÜLÉSEK JEGYZŐKÖNYVEZÉSÉRE KÖTELEZŐ ALKOTMÁNYI RENDELKEZÉS SVÉDORSZÁGBAN**

Unikális a maga nemében a svéd alkotmány, mely a Kormányra vonatkozó részében (The Instrument of Government) kifejezett előírást tartalmaz arra, hogy a Kormány üléseit jegyzőkönyvezni kell.<sup>26</sup> Más kérdés, hogy ezek a jegyzőkönyvek mennyire hozzáférhetőek a nyilvánosság számára, erre alapvetően törvényi (Public Access to Information and Secrecy Act) szabályok szerint kerülhet sor. E törvény határozza meg ugyanis azt, hogy a közérdekű információkhoz miként lehet hozzáférni, illetve a hozzáférést megtagadni.

<sup>22</sup> Freedom of Information Act 1982, Part IV Exempt documents.

<sup>23</sup> Lásd a Report 3.35 pontját, illetve McKinnon érvelését a Report 3.36 pontjában.

<sup>24</sup> Anne COSSINS: „Revisiting open government: recent developments in shifting the boundaries of government secrecy under public interest immunity and freedom of information law” *Federal Law Review* 1995/2. 258.

<sup>25</sup> Suzanne B. McNICOL: *Law of privilege* (Sydney: The Law Book Company Limited 1992) 375.; Moira PATERSON: *Freedom of information and privacy in Australia: Government and information access in the modern state* (Sydney: LexisNexis 2005) 296.

<sup>26</sup> Chapter 7. The work of the Government; Records of meetings and dissenting opinions: Art. 6. A record shall be kept of Government meetings. Dissenting opinions shall be entered in the record.

### 3. INDÍTVÁNY

Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a Kormány üléseinek dokumentálásával és azok nyilvánosságával kapcsolatban. Az AB a tartalmilag összefüggő két indítványt egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

A régi Abtv. 49. §-a alapján előterjesztett indítványban kifogásolták, hogy a Kormány üléseiről csupán emlékeztető készül, amely kizárólag a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, a szavazás tényét és arányát tartalmazza. Az indítványozó sérelmezte, hogy az ország sorsát befolyásoló döntések születésének körülményeiről sem magnófelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv, de még tartalmi összefoglaló sem készül, s ezt a helyzetet az Alkotmány 61. § (1) bekezdése által garantált közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjogba ütközőnek tartotta. Ezért kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg: a törvényhozó azzal, hogy nem írta elő a kormányülések tartalmi dokumentálásának kötelezettségét, elmulasztotta jogalkotói feladatának teljesítését.

A régi Abtv. 37. §-a alapján előterjesztett indítványban a Titoktv. 3. § (1) bekezdés „továbbá a Kormány és az ügyrendje által létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő érdekeit” szövegrészének, valamint a Titoktv. 1. számú mellékletét alkotó titokkörü jegyzék (államtitokkörü jegyzék) 13. pontja „valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv” szövegrészének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték. Az indítványozók szerint a Titoktv. 3. § (1) bekezdése és az államtitokkörü jegyzék 13. pontja alapján – az Alkotmány 61. § (1) bekezdésébe ütköző módon – államtitokká minősíthető „a Kormány és ügyrendje alapján létrehozott testület működésével összefüggő döntés-előkészítő, belső használatra készült adat, valamint e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv”.

Az indítványozók szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog aránytalan és önkényes korlátozását jelenti az, hogy a Kormány diszkrecionális döntése alapján vonhatóak az államtitok körébe az egyébként közérdekű adatok. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében a jogállamiság lényegét adó jogbiztonságot sértőnek tartották továbbá azt, hogy „a Kormány és az ügyrendje által létrehozott testület zavartalan működése” fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategória, amely nem lehet a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog korlátozásának alapja. Emellett, álláspontjuk szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot aránytalanul korlátozza a kifogásolt rendelkezés, mert a Titoktv. azzal, hogy az államtitokká minősítés feltételeit a Kormány diszkrecionális döntésére bízva szabályozta, a Btk. 221. §-ába foglalt államtitokértés tényállásának hatályát önkényesen kiszélesítette. Ez szerintük az Alkotmány 61. § (1) bekezdése és a 2. § (1) bekezdése sérelmével jár.

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

Az AB a rendelkező részben megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét. Az AB felhívta ezért az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási feladatának 2006. december 31. napjáig tegyen eleget.

Az AB elutasította a Titoktv. 1. számú melléklet 13. pontja „valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. A Titoktv. 3. § (1) bekezdése „továbbá a Kormány és az ügyrendje által létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő érdekeit” szövegrészenek alkotmányossági felülvizsgálatára indult eljárását pedig megszüntette.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alapján kötelező dokumentálni a kormányüléseket; a kormányülések tartalmi dokumentálására irányuló kötelezettség biztosítása törvényi szabályozást igényel [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 61. § (1) bekezdés].**

Az AB abból indult ki, hogy az alapjogokkal való nem minden összefüggés követeli meg ugyan az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében előírt törvényi szintű szabályozást, de törvény kell az alapjog tartalmának meghatározásához, valamint az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához. Az AB ezután megállapította, hogy a kormányülések dokumentáltsága (még inkább annak hiánya) több alapjogot érint. Az indítványok alapján elsőként az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján folytatott vizsgálatot, amely garantálta, hogy „mindenkinek joga van” arra, hogy „a közérdekű adatokat megismerje és terjessze”. Korábbi döntésére hivatkozással az AB ismét rámutatott arra, hogy a közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés teszi lehetővé az állam polgárai számára a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás működése jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését. A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének próbája. A közérdekű információk megismerhetősége garantálja a közügyek intézésének áttekinthetőségét. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt ellenőrzés és befolyás azonban csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

Az AB a korábbi megállapításaihoz kapcsolódóan hangsúlyozta, hogy a közhatalmat gyakorló intézmények mellett az állami költségvetésből részesülő más intézmények is kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni: a közfeladat ellátásával kapcsolatos tevékenységüket érintő információkat mindenekelőtt le kell jegyezniük, azaz rögzíteniük kell a közérdekű adatokat.

Az AB kifejtette, hogy a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány egyrészt politikai, kormányzati szerepet tölt be, másrészt a közigazgatás központi szerve. Ülésein így – mindkét funkciójából adódóan – az ország életét nagyban befolyásoló közhatalmi, politikai döntések születnek. Az AB szerint egy demokratikus jogállamban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban részt vevők szakmai álláspontjait (esetleges ellenvéleményeiket) – akár késleltetetten is – megismerjék. A kormányüléseken elhangzottak lejegyzéséről való döntés egyszersmind a közérdekű információk rögzítéséről szóló döntés és a későbbi kutathatóság előfeltétele.

Az AB hivatkozott az Alkotmány 37. § (1) bekezdésének első fordulatra, mely rögzíti, hogy a miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit; ezen túlmenően azonban az Alkotmány a kormányülésekkel kapcsolatban további rendelkezést nem tartalmazott. Így kizárólag az Alkotmány 35. § (2) bekezdésére figyelemmel a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 46. § (1) bekezdése szerint határozati formában elfogadott Ügyrend V. fejezete rendelkezett arról, hogy a Kormány az üléseiről milyen típusú információkat köteles rögzíteni. Az Ügyrend 83. pontja összefoglaló készítését és a szó szerinti jegyzőkönyv alapjául szolgáló hangfelvétel rögzítését követelte meg. A 84. pont értelmében a Kormány üléséről szóló összefoglaló a jelenlevők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, szavazás esetén ennek tényét és számszerű arányát, a koalíciós egyetértési jogot gyakorló kormánytag esetleges ellenvéleményére való utalást, valamint a döntést tartalmazta. Mindebből az AB azt a következtetést vonta le, hogy a Kormány határozott (dönthetett szabadon) arról, hogy milyen mélységben rendeli el a kormányüléseken megjelenő álláspontok rögzítését.

Az AB utalt a kormányhatározat kapcsán arra, hogy az a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül, vagyis olyan nem jogszabályi jogforrás, ami közvetlenül a jogalanyokat nem, hanem kizárólag az adott szervezetet, jelen esetben a Kormányt kötelező rendelkezést tartalmaz. Rámutatott továbbá arra, hogy határozatát a Kormány – az Alkotmány keretein belül – bármikor módosíthatja. Ha a Kormány az üléseiről szóló összefoglaló kötelező tartalmi kellékeit és/vagy az ülésen elhangzottakat rögzítő hangfelvételre vonatkozó szabályokat úgy állapítaná meg, hogy az nem tesz eleget az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének, akkor az AB a kormányhatározat utólagos alkotmányossági vizsgálata keretében vélte volna megteremthetőnek az összhangot az Alkotmánnyal. Egy ilyen utólagos vizsgálat azonban az AB szerint alkalmatlan lett volna arra, hogy a kormányülésen elhangzottak tartalmát rögzítésük hiányában utólag rekonstruálja: hiányos vagy más módon elégtelen szabályozás esetén ugyanis nem történne

meg a kormányülések megfelelő dokumentálása, ami ekként utólag már nem orvosolható jogsérelmet okozna.

Az AB szerint ezért annak lehetősége, hogy a Kormány rövidebb-hosszabb ideig nem rögzíti a közérdekű információkat, ellehetetleníti az információszabadságot, közvetlenül és jelentősen korlátozva az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismerésének jogát. Az AB ebből azt a következtetést vonta le, hogy a Kormány tanácskozásáról készült összefoglalók, jegyzőkönyvek tartalmára, valamint az ülésen készült hangfelvétel kezelésére vonatkozó szabályok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére tekintettel törvényhozási tárgyak. A kormányülések dokumentálásáról ezért nem dönthet a Kormány, az Országgyűlésnek törvényben kell megállapítania azokat a szabályokat, amelyek alapján a Kormány jegyzőkönyvet, de legalábbis tartalmi összefoglalót készít az ülésein elhangzottokról.

Az AB tehát az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből és 61. § (1) bekezdéséből levezethetőnek vélte a kormányülések dokumentálására vonatkozó kötelezettséget, és megállapította, hogy törvényi szabályozásra van szükség a kormányülések tartalmi dokumentálására irányuló kötelezettség biztosításához. Emiatt jutott arra a következtetésre, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben a kormányülések tartalmi dokumentálásának rendjét, s elsősorban ezért hívta fel az Országgyűlést, hogy törvényben kötelezze a Kormányt az ülésein elhangzottak megfelelő módon történő rögzítésére. Az AB rámutatott ugyanakkor arra, hogy ez nem érinti a Kormány ügyrendalkotási autonómiáját, azaz a saját működésére vonatkozó részletszabályok kidolgozásának lehetőségét, mivel kifejezetten a Kormány döntési folyamatának a lényegét érintő dokumentálással kapcsolatban állapított meg törvényalkotási kötelezettséget (ABH 2006, 430, 437–439.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A közhatalom formalizált szabályok szerinti gyakorlására irányuló jogállami követelmény, illetve a Kormány és tagjai parlamenti felelőssége alapján is dokumentálni kell a kormányüléseket úgy, hogy abból a Kormány döntési folyamatának lényege rekonstruálható legyen [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, Alkotmány 39. § (1)–(2) bekezdés].**

Az AB szerint a kormányülésekre vonatkozó dokumentálási kötelezettség az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 39. § (1) és (2) bekezdéseiből is következik.

Az AB leszögezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye alapján „csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények”.<sup>28</sup> Vagyis csak az Alkotmány és az alkotmá-

<sup>28</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

nyos jogszabályoknak megfelelő, formalizált szabályok szerinti közhatalmi döntéshozatal felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének. Az AB szerint a végrehajtó hatalmat gyakorló Kormány felelősséggel tartozik azért, hogy a köz érdekében végzett tevékenysége, a döntéshozatal folyamata és a meghozott döntések megfelelnek e követelménynek. Ez a felelősség a parlamentáris kormányformából következően elsősorban az Országgyűléssel szemben jelenik meg. Az AB ennek kapcsán utalt rá, hogy a testületi felelősséget nevesíti az Alkotmány 39. § (1) bekezdése, az egyes kormánytagok felelősségét pedig az Alkotmány 39. § (2) bekezdése (ABH 2006, 430, 439.).

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Mivel törvényi garanciális szabályok (Titoktv., Avtv.) megfelelő biztosítékot nyújtanak a kormányülésekről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv megszerütlen (szükségtelen, illetve aránytalan alapjog-korlátozásként értékelhető) államtitokká minősítésével szemben, az Államtitokkörü jegyzék 13. pont második fordulata nem korlátozza alkotmányellenes módon a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.**

Az AB a továbbiakban a Titoktv.-t érintő indítványi kérelmet vizsgálta. E körben az AB megszüntette a Titoktv. 3. § (1) bekezdés „továbbá a Kormány és az ügyrendje által létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő érdekeit” szövegrésze alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló eljárást. Arra hivatkozott, hogy az indítványok előterjesztését követően a 2003. évi LIII. törvény hatályon kívül helyezte az 1999. évi CXIII. törvény által a Titoktv. 3. § (1) bekezdésébe beiktatott sérelmezett szövegrészt (ABH 2006, 430, 445.). A törvénymódosítás viszont az Államtitokkörü jegyzék 13. pontját változatlanul hagyta; ez rendelkezett arról, hogy törvényes eljárás keretében államtitokká minősíthető a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv. A Titoktv.-t érintő érdemi alkotmánybíróági vizsgálat így ez utóbbi rendelkezés felülvizsgálatára korlátozódott (és e vonatkozásban zárult az indítvány elutasításával).

Érdemi vizsgálata során az AB arra a kérdésre kereste a választ: összeegyeztethető-e az Alkotmány 61. § (1) bekezdésével, hogy az Államtitokkörü jegyzék 13. pontjának második fordulata államtitokká minősíthetővé tette a Kormány és az ügyrendje alapján létrejött testületek üléseiről készült összefoglalót, emlékeztetőt vagy jegyzőkönyvet, és ilyen módon megengedte azok legfeljebb ötven évre történő titkosítását (ABH 2006, 430, 440–445.).

Az AB szerint nem képzelhető el a közügyekről folyó érdemi vita a Kormány kezelésében lévő releváns közérdekű információk ismerete nélkül. Hangsúlyozta azonban, hogy a kormányülés – a választott testületek és azok bizottságainak ülés-

seitől eltérően – a hatályos magyar szabályok szerint nem nyilvános. Ennek az AB szerint mindenekelőtt az a célja, hogy a Kormány tagjai szabadon és részletekbe menően vitázhassanak az egyes előterjesztésekről és az ülésen felmerülő politikai, gazdasági, társadalmi kérdésekről. Az AB arra is utalt továbbá, hogy a Kormány üléseit a miniszterelnök vezeti [Alkotmány 37. § (1) bekezdés], és a miniszterelnökön keresztül érvényesül a Kormánynak az Országgyűléssel szembeni felelőssége [Alkotmány 39/A. §]. A Kormány hatásköreit a miniszterelnök vezetésével testületként gyakorolja. Az AB szerint a Kormány politikájának egységességét kérdőjelezni meg, ha az ülések és az ott elhangzó ellentétes vélemények folyamatosan és kivétel nélkül nyilvánosságot kapnának. Emellett, az ország életét befolyásoló fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását gyakran lehetetlenné tenné, ha a kormányülésen megtárgyalandó tervezett lépések a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet az AB szerint méltányolható indoka, ha a Kormány egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt meghiúsuljon a kormányzati politika végrehajtása. Végül az AB hangsúlyozta azt is: a nyilvánosságnak a kormányülésről való kizárása elősegítheti, hogy az ülésen elhangzó felszólalások ne váljanak kortesbeszéddé, azaz ne a választópolgárok számára közvetítsenek politikai üzeneteket (ABH 2006, 430, 441–442.).

Az AB megítélése szerint a kormányülésen elhangzottakat rögzítő dokumentumok (összefoglalók, emlékeztetők, jegyzőkönyvek) tartalmazhatnak olyan információt, amelynek titkosítása alkotmányosan nem kifogásolható. Az AB azonban többféleképpen is biztosíthatónak látta azt, hogy a kormányülést rögzítő iratokba foglalt közérdekű adatok egy része a stabil kormányzás érdekében ne legyen azonnal megismerhető. Hivatkozott mindenekelőtt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19/A. § (1) bekezdésére, melynek alapján a döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Az Avtv. alapján a döntés előkészítése során keletkezett és/vagy a döntést megalapozó adat megismerését a kezelő szerv vezetője engedélyezheti. Az igény abban az esetben utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné [Avtv. 19/A. § (1)–(3) bekezdések].

Az AB utalt továbbá a Titoktv. 4. § (1) bekezdésére is, melynek alapján – többek között – a Kormány ügyrendje szerint működő testület vezetője szolgálati titokká minősítheti azt a szolgálati titokkörbe tartozó adatot, amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza feladat- és hatáskörének illetékte-



len befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti. A szolgálati titok érvényességi ideje az adat minősítésétől számított legfeljebb húsz év lehet. A Kormány zavartalan működése érdekében tehát szolgálati titokká minősíthetők azok az egyébként közérdekű adatok, amelyek nem érintenek a Titoktv. 3. § (1) bekezdésében szereplő, államtitokként védendő érdeket (honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő, továbbá igazságszolgáltatási érdeket). Amennyiben ezen érdekek védelme érdekében szükséges, a Titoktv. 3. § (1) bekezdése és az államtitokkörü jegyzék 13. pontja alapján minősíthetők államtitokká az összefoglalóban, emlékeztetőben, jegyzőkönyvben foglalt adatok (ABH 2006, 430, 442–443.).

Az AB ezt követően rámutatott arra, hogy bizonyos tárgyak államtitokkörbe való felvétele mindenképpen az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog közvetlen és jelentős korlátozását jelenti. Az állam abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim cél védelme más módon nem érhető el. „Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”<sup>29</sup> Az AB szerint az indítvány alapján a korlátozó szabályozásnak a cél elérésére való alkalmassága, szükségessége és arányossága volt vizsgálendő. A „közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják”.<sup>30</sup> Tartalmi követelmény, hogy az információszabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon (ABH 2006, 430, 443–444.).

Az AB az alapjog-korlátozás – törvényben meghatározott – legitim indokának tekintette azt, hogy a kormányületekről készült dokumentumoknak a honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi, nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő és az igazságszolgáltatási érdeket közvetlenül sértő vagy veszélyeztető adatai csak késleltetetten, egy bizonyos idő elteltével legyenek megismerhetők. Miután a 2003. évi LIII. törvény hatálybalépésével a Titoktv. 3. § (1) bekezdésében az államtitok fogalmában meghatározott védendő értékek sorából kikerült „a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő” érdek, a Titoktv. 3. § (1) bekezdése és az Államtitokkörü jegyzék 13. pont második fordulata alapján akkor volt már csak államtitokká minősíthető a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület ülésé-

<sup>29</sup> Összefoglalóan: 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 401.

<sup>30</sup> 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226.

ről készült összefoglalóban, emlékeztetőben vagy jegyzőkönyvben foglalt adat, ha arról törvényes minősítési eljárás keretében a minősítő megállapította: nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személy tudomására hozatala közvetlenül sérti vagy veszélyezteti a felsorolt, államtitokként védendő legitím érdekeket. Az Államtitokkörü jegyzék 13. pontjának második fordulata alapján így nem a kormányületekről szóló összefoglalók, emlékeztetők, jegyzőkönyvek egésze vált titkosíthatóvá, hanem csak azok az adatok, amelyek esetében teljesül a Titoktv. 3. §-ában foglalt valamennyi feltétel. Ilyen körülmények között az Államtitokkörü jegyzék 13. pontjának vizsgált részét nem tartotta az AB a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szükségtelen korlátozásának (ABH 2006, 430, 444.).

A korlátozás arányosságának vizsgálata körében az AB figyelembe vette, hogy valamely adat államtitokká minősítésének jogszerűségét az adatvédelmi biztos vizsgálhatja. Ha az adat minősítését indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő bírósághoz fordulhat [Avtv. 26. § (5) bekezdés]. Emellett az AB tekintettel volt arra is, hogy az előzőekben már kifejtettek szerint az Avtv. 20. § (1) bekezdése alapján bárki kérheti a Kormánytól a közérdekű adatok megismerhetővé tételét. Ha a Kormány az igényt azon az alapon tagadja meg, hogy a kért adat államtitok, és ezért az igénylő által meg nem ismerhető, akkor a bíróság előtt a Kormány köteles bizonyítani érveinek jogszerűségét és megalapozottságát [Avtv. 20. § (6) bekezdés, 21. § (1), (2) bekezdések].

Összességében tehát – az AB szerint – az adatvédelmi biztos felszólítása alapján indult, illetve a közérdekű adatot igénylő által indított perben is a bíróság jogosult dönteni abban a kérdésben, hogy a kérdéses adat minősítése az Alkotmánynak és az alkotmányos jogszabályoknak megfelelően történt-e. Maga az AB konkrét közérdekű adatok államtitokká minősítésének indokoltságát nem vizsgálhatja, mivel az az Avtv. 21. § és 26. §-ai alapján a bíróság feladata. Az államtitokká minősítés tartalmi indokoltsága törvényi követelmény, ezért annak felülvizsgálata során a bíróság is tartalmi kontrollt végez.<sup>31</sup> Minthogy az AB szerint az Avtv. több garanciát tartalmaz a kormányülésről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv jogszerűtlen államtitokká minősítésének elkerülésére, az Államtitokkörü jegyzék 13. pont második fordulata nem korlátozza aránytalan módon az Alkotmány 61. § (1) bekezdését (ABH 2006, 430, 444–445.).

<sup>31</sup> A szolgálati titokkal kapcsolatban lásd 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 224.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A KORMÁNY ÜLÉSEINEK DOKUMENTÁLÁSA ÉRINTI A KÖZÉRDEKŰ INFORMÁCIÓKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS JOGÁT

Az AB a kormányülések dokumentálására, illetve a dokumentálás rendjének törvényi szabályozására kötelezéssel az állam transzparens, szabályozott működését mozdította elő, határozata ezért különösen jelentős volt. Különvélemények, párhuzamos indokolások nélkül született meg a határozat, vagyis mind a döntés tenorja, mind annak indokolása a testület egyhangúlag elfogadott álláspontjaként jelent meg. Az egységes testületi fellépés hangsúlyosabbá teszi az átlátható és kontrollálható állami cselekvés, az alapjog-védelem, illetve a jogállami működés biztosítására kötelező verdiktet.

Az egyhangú testületi állásfoglalás rendszerint csak kompromisszumok árán érhető el, amit a mintegy hét évig tartó eljárás eredményeként megszületett határozaton, illetve indokolásán itt is érzékeltetni lehet. Az AB nem találta elegendőnek az elsőként vizsgált alapjog, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog sérelmére hivatkozva felszólítani feladata teljesítésére a törvényhozót, hanem a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához további megerősítést is szükségesnek vélt. Egy helyett három lábra állította, hogy a jogalkotói mulasztást miért tartja alkotmányértőnek, mely akár arra is lehet következtetni, hogy azt stabilan egy láb, az első láb az AB szerint sem, vagy legalábbis meggyőzően nem minden alkotmánybíró szerint tudta volna önmagában alátámasztani.

A határozat indokolásának III/3.1. pontja fordul rá a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára. A vizsgálat indító tételmondata: „A kormányülések dokumentáltsága (még inkább annak hiánya) több alapjogot érint.” (ABH 2006, 437.). A határozat az érintett alapjogokat nem nevesíti; kizárólag egyre, az indítványozók által felhívott közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogra fókuszál. Felhívja evvel kapcsolatban a korábbi AB gyakorlatot,<sup>32</sup> melyből lényegében azt emeli ki, hogy a közhatalom-gyakorlás hatékony ellenőrzésének biztosításához az illetékes szervek kötelesek a működésükkel, döntéshozatalukkal kapcsolatos információkat megismerhetővé tenni. Ezután az AB „a korábbi határozataiban foglaltakat fenntartva”, de ezekből valójában ki nem olvasható kötelezettségre konkludált: „a közhatalmat gyakorló intézmények mellett az állami költségvetésből részesülő más intézmények is kötelesek működésüket kellőképpen dokumentálni: a közfeladat ellátásával kapcsolatos tevékenységüket érintő információkat mindenekelőtt le kell jegyezniük, azaz rögzíteniük kell a közérdekű adatokat.” (ABH 2006, 438.).

<sup>32</sup> 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.

Nem fejt ki a határozat, hogy a közérdekű információk megismeréséhez való jog, illetve az ebből eredeztethető adatközlési kötelezettség miért teremt kötelezettséget az információk dokumentálására.<sup>33</sup> A határozat aztán – az indoklás III/3.1. pontjának végén – nem a közérdekű adatok megismeréséhez való jogból kiolvasztott dokumentálási kötelezettség teljesítésére vonatkozóan, hanem azért állapít meg mulasztást, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben a kormányületek tartalmi dokumentálásának rendjét. Mindez felveti a kérdést, hogy ha a közfeladat ellátására irányuló tevékenység tartalmi dokumentálása tényleg az alapvető jogból, vagyis közvetlenül az Alkotmányból származó kötelezettsége a közhatalmat gyakorló intézményeknek, így a Kormánynak, amint azt az AB állítja, miért kellett akkor az Országgyűlést kötelezni arra, hogy – az alkotmányból származó kötelezettséggel mintegy párhuzamosan – „törvényben tegye kötelezővé a kormány számára, hogy megfelelő módon rögzítse az ülésein elhangzottakat” (ABH 2006, 439.).

## **5.2. A JOGÁLLAMISÁG ELVE, VALAMINT A KORMÁNY FELELŐSSÉGE ALAPJÁN IS DOKUMENTÁLNI KELL A KORMÁNYÜLÉSEKET**

Az AB szerint a kormányületekre vonatkozó dokumentálási kötelezettség nemcsak a közérdekű adatok megismeréséhez való jogból, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 39. § (1) és (2) bekezdéseiből is következik. Ezek az önmagukban külön-külön is hangsúlyos alkotmányi szabályok mindazonáltal összesen csak egyetlen rövid bekezdést kaptak a határozatban. Pedig a tartalmi dokumentálás rendjének törvényi szabályozására irányuló kötelezést elegendő lett volna akár egyedül abból levezetni, hogy kizárólag a „formalizált szabályok szerinti közhatalmi döntéshozatal felel meg” a jogállamiság elvének, amivel aligha harmonizál, ha az éppen aktuális Kormány azt tesz a jogrenddel, amit akar, úgy szabályozza a kormányülésen elhangzottak rögzítését, ahogy akarja (ABH 2006, 439.).

Továbbmenve, az AB határozatnak – a kormányületek kötelező dokumentálása (és az üléseken elhangzottak megismerhetővé tétele) kapcsán – a végrehajtó hatalmat betöltő Kormány parlamenti felelősségére való hivatkozása sem teljesen kidolgozott. Eleve kérdéses, hogy egyáltalán helyénvaló-e ebben az összefüggésben a Kormány parlamenti felelősségére, s ekként a testület kollektív felelősségére hivatkozni. A kollektív felelősség a Kormányt, annak minden egyes tagját terheli, követelménnyé téve számukra a parlamenti támogatás megszerzését (ezáltal a par-

<sup>33</sup> A közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem – a határozat által idézett állandó gyakorlat szerint sem – az információk rögzítésére kötelezi a közfeladatot ellátó szervet, hanem az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére. Későbbi bírósági gyakorlat viszont már állást foglalt arról, hogy ha a kért adat nincs rögzített információk formájában a közfeladatot ellátó szerv birtokában, annak előállítására akkor kötelezhető, ha az számottevő nehézséget nem jelent (EBH 2008. 1872.). Ilyen érvelést 2006-ban az AB határozata mindazonáltal nem tartalmazott.

lamentí többséghez való alkalmazkodást). Ennek érdekében kerülniük kell, hogy a (parlamentí) nyilvánosság előtt megosztottnak mutatkozzanak, mert ezzel pont azt fejeznék ki, hogy nem kívánnak a parlamentben (kollektív) felelősséget vállalni a Kormány vitatott döntéséért, nem kívánnak osztolni a Kormány parlamentí felelősségében (azaz nem akarnak részt vállalni a Kormányban). Ha pedig a kollektív felelősség ilyen értelemben korlátot jelent arra, hogy a regnáló miniszterek nyilvánosan kritizálják a kormányuk döntéseit, illetve a kormánnyal ellentétesen foglaljanak állást,<sup>34</sup> akkor a kollektív felelősségből a kormányüléseken elhangzó (eltérő) vélemények bizalmas kezelésének követelménye következne, ami a kormányüléseken elhangzottakat, illetve az azokat rögzítő jegyzőkönyveket, hanganyagokat illetően épp a nyilvánosság korlátozását, és nem az adatnyilvánosság megteremtését tenné indokolttá.

### **5.3. A KORMÁNYÜLÉSEKRŐL KÉSZÜLT ÖSSZEFOGLALÓ, EMLÉKEZTETŐ VAGY JEGYZŐKÖNYV JOGSZERŰTLEN ÁLLAMTITOKKÁ MINŐSÍTÉSÉNEK GARANCIÁI**

Az AB érdemben elutasította a Titoktv. mellékletét képező az Államtitokkörü jegyzék 13. pontját érintő indítványt. E rendelkezés tette lehetővé a kormányülesekülről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv államtitokká minősítését.

Az AB a támadott rendelkezés kapcsán a közérdekü adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségességét és arányosságát vizsgálta. Az AB úgy foglalt állást, hogy a határozat meghozatalakor aktuális törvényi szabályok (az adatminősítés ombudsmani felülvizsgálatának lehetősége plusz az adatminősítés bírói felülvizsgálata közérdekü adatperben) elégséges garanciát jelentenek arra, hogy a Titoktv. szerinti adatminősítés ne eredményezzen aránytalan korlátozást, pontosabban az aránytalan korlátozás kiküszöbölhető legyen. Ilyen módon tehát az AB lényegében az aránytalan korlátozás megszüntetésének módját helyezte vizsgálatának fókuszába, és nem igazán azt, hogy a Titoktv. valóban csak a legitím céllal arányos korlátozást engedte-e meg. Az alapjog-korlátozással szemben a törvényi szabályokra hagyatkozás sem volt problémamentes megoldás, különösen azért nem, mert az AB által garanciálisként elkönyvelt törvényi szabályok a későbbiekben bármikor módosíthatók (és amíg hatályosak, autentikus értelmezésükre nem is az AB, hanem alapvetően a bíróságok hivatottak). Aggályunkat utóbb igazolta, hogy 2011 végén megszűnt az AB által garanciálisnak tekintett adatvédelmi biztosi intézmény, és az ezt követően titokfelügyeletre jogosult Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) pedig csak az AB által 2015-ben megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénsértés nyomán kapott olyan titokfelügye-

<sup>34</sup> Erre egyébként később maga az AB is utal a határozatában: „A kormány politikájának egységességét kérdőjelezn meg, ha az ülések és az ott elhangzó ellentétes vélemények folyamatosan és kivétel nélkül nyilvánosságot kapnának.” (ABH 2006, 441.).

leti hatósági hatáskört, ami bár korlátozott keretek között, de már nem kizárólag a NAIH által hivatalból indított eljárásban vált gyakorolhatóvá.<sup>35</sup> Az AB garanciá-lisként tekintett még a közérdekű adatper törvényi szabályaira is,<sup>36</sup> azoknak olyan értelmezést adhat, mintha a közérdekű adatigénylés nyomán indított bírósági eljárásban lehetőséget biztosítanánk az adatminősítés felülvizsgálatára is, noha e (polgári) eljárás keretei között erre valójában nincs mód, és nem is várható el, hogy a (polgári) bíróság e körben adatminősítést is felülvizsgáljon.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozatban megállapított mulasztást a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvénybe a 2006. évi CIX. törvénnyel 2007. január 1-jével beiktatott 13/A. §-a küszöbölte ki.<sup>37</sup> E rendelkezés rögzítette azt, hogy a Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – nem nyilvános. Ezen túlmenően előírta, hogy a kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni. Részletesen meghatározta, hogy az összefoglaló tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a tárgyalt írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, a testületi döntés lényegét. Kérelmére a kormányülésen résztvevő nyilatkozatát, egyet nem értését szó szerint kell rögzíteni. Előírta, hogy az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a Miniszterelnöki Hivatal őrzi. Az ülési dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül, kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, az államtitokról és a szolgálati titokról, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni. A részletes törvényi szabályozás ellenére is kétséges maradt azonban, hogy a Kormány üléseinek tartalmi rögzítése, és e dokumentáció megismerhetőségének biztosítása megfelelt-e azoknak a követelményeknek, amiket az AB a határozatában rögzített.<sup>38</sup>

A 2006-os törvényt, illetve törvényi rendelkezést aztán 2010. május 29-ével felváltotta a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a, amelyet lényegé-

<sup>35</sup> Lásd a 4/2015. (II. 13.) AB határozatot, illetve az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló a 2011. évi CXII. törvény 62–63. §-át.

<sup>36</sup> A határozat meghozatalakor az Avtv. 21. § (1)–(2) bekezdése, aminek megfelelője jelenleg az Infotv. 31. § (1)–(2) bekezdésében található.

<sup>37</sup> Állítólag az Eötvös Károly Intézet közbenjárására. Lásd MAJTÉNYI László – ZSUGYÓ Virág – FLECK Zoltán – LÁZÁR Domokos: „Kormányülések nyomok nélkül. Ma már titkosítás helyett a kormányülések szövegeit egyszerűen eltüntetik” *Mozgó Világ* 2019/9. 6.

<sup>38</sup> Lásd FÖLDES Ádám: „TASZ versus MEH. Egy per a kormányülések anyagainak nyilvánosságáért” *Fudamentum* 2009/3. 93–99.



ben a korábbi tartalommal fogadtak el. E törvényi szabályozás mellett ugyanakkor a Kormány az ügyrendjét a következő tartalmú rendelkezéssel fogadta el: „A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül. Az összefoglaló elkészítéséről – az ülést követő három munkanapon belül – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára gondoskodik.”<sup>39</sup>

A törvénnyel nem harmonizáló alacsonyabb szintű szabályozással szemben az adatvédelmi biztos 2011. május 6-án utólagos normakontrollt kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. 2012. január 1-jével megváltozott azonban az AB hatásköre. Az új szabályozás értelmében az AB minden olyan folyamatban lévő eljárása megszűnt, amely tartalma szerint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányul, és amelyet nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó terjesztett elő. Az indítványt előterjesztő adatvédelmi biztos jogintézményének megszüntetésére figyelemmel az AB megkereste az indítvány benyújtására az Alaptörvény alapján jogosult alapvető jogok biztosát, aki azonban az eljárás folytatását nem kezdeményezte. Ezért az AB ezt az eljárást megszüntette.<sup>40</sup>

Az előbbieken említett ellentmondásosság jellemezte a tételes szabályozást 2018-ig, amikor aztán egy törvénymódosítás 2018. július 26-i hatállyal eltörölte azt a törvényi szabályt, hogy „[a] Kormány üléseiről hangfelvétel készül, mely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – nem nyilvános.”<sup>41</sup> Ugyanez a törvénymódosítás új rendelkezéseket iktatott be a 2010. évi XLIII. törvény 17. §-a végére, melyek a következőket tartalmazták: „Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtehető, maradandó értékű iratnak minősül; kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, a minősített adat védelméről, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni. Az összefoglaló készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait, feltételeit a Kormány normatív határozatban határozza meg.”<sup>42</sup> Majd aztán egy újabb törvénymódosítás 2019. január 1-jével a 2010. évi XLIII. törvény teljes 17. §-át és az azt megelőző alcímet is hatályon kívül helyezte.<sup>43</sup> (A Kormány ügyrendjében foglalt, az eltörölt törvényi rendelkezéssel nem harmonizáló szabá-

<sup>39</sup> Lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 83. pontját. Ezt megelőzően a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 83. pontja szerint: „A Kormány üléséről összefoglaló és az ülés szó szerinti jegyzőkönyvéül szolgáló hangfelvétel készül. Az összefoglaló elkészítéséről – az ülést követő egy munkanapon belül – a Miniszterelnöki Hivatal jogi és közigazgatási államtitkára gondoskodik.”

<sup>40</sup> Lásd a 3223/2012. (IX. 17.) AB végzést.

<sup>41</sup> Lásd Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2018. évi XL. törvény 43. §-át.

<sup>42</sup> Lásd Magyarország 2019. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2018. évi XL. törvény 40. §-át.

<sup>43</sup> Lásd a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 292. § (9) bekezdés 11. pontját.



lyozás mindazonáltal változatlanul hatályban maradt.) Ilyen módon a 2006-ban megállapított alkotmányserő jogalkotói mulasztás 2018-ban voltaképpen újra lét-rejött, hiszen a mulasztás megállapításának jogalapját, a közérdekű adatok meg- ismeréséhez való jogot az Alaptörvény az Alkotmánnyal azonos módon rögzíti.<sup>44</sup>

## 7. IRODALOM

- BIRKINSHAW, Patrick: *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal* (London: Butterworths 1996).
- COSSINS, Anne: „Revisiting open government: recent developments in shifting the boundaries of government secrecy under public interest immunity and freedom of information law” *Federal Law Review* 1995/2. 226–276.
- FÖLDES Ádám: „TASZ versus MEH. Egy per a kormányületek anyagainak nyilvánosságáért” *Fundamentum* 2009/3. 93–99.
- MAJTÉNYI László – ZSUGYÓ Virág – FLECK Zoltán – LÁZÁR Domokos: „Kormányületek nyomok nélkül. Ma már titkosítás helyett a kormányületek szövegeit egyszerűen eltüntetik” *Mozgó Világ* 2019/9. 3–13.
- McNICOL, Suzanne B.: *Law of privilege* (Sydney: The Law Book Company Limited 1992).
- PATERSON, Moira: *Freedom of information and privacy in Australia: Government and information access in the modern state* (Sydney: Lexis Nexis 2005).
- ROTH, Hans-Peter: „Regierungstätigkeiten im Lichte der Informationsfreiheit” *DÖV* 2012/18. 717–725.
- SCHEMMER, Franz: „Informationsbeschaffung der Medien: Rechtsgrundlagen und Ansprüche” *AfP* 2020/1. 1–9.
- SCHNABEL, Christoph – Bernhard FREUND: „Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit” *DÖV* 2012/5. 192–197.

<sup>44</sup> Lásd ezzel kapcsolatban pl. a 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [22] pontját.



**16/2007. (III. 9.) AB HATÁROZAT  
– VIZITDÍJ**

**A tiltott népszavazási tárgyköröket megszorítóan kell értelmezni, ebből következően a költségvetés mint kizárt népszavazási tárgykör nem vonatkoztatható valamennyi olyan népszavazási kérdésre, amelynek költségvetési vonzata van, csak a kifejezetten a költségvetési törvény megváltoztatására irányuló indítvány hitelesítése tagadható meg.**

A vizitdíj határozat jelentősége az, hogy értelmezte az Alkotmányban kizárt népszavazási tárgykörök kereteit és leszögezte, hogy ezek kontúrjait megszorítóan kell megállapítani. Ennek megfelelően a költségvetés mint tiltott népszavazási tárgykör esetében nem elegendő a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadásához a népszavazási kérdés költségvetési vonzata, vagy áttételes kapcsolata a költségvetéssel; csupán a kifejezetten a költségvetési törvény megváltoztatására irányuló indítványok vonhatók be ebbe a körbe.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az Alkotmány 1989. őszi módosítása kapcsán az Országgyűlés elfogadta a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt, amely először szabályozta törvényi szinten a témakört Magyarországon. A máig alkalmazott koncepció alapvonalai már 1989-ben körvonalazódtak, elsősorban az Alkotmány szövegében. Az Alkotmány rögzítette, hogy népszavazást legalább 200 ezer választópolgár kezdeményezésére kötelező kiírni;<sup>1</sup> mérlegelés alapján dönt az Országgyűlés a népszavazás elrendeléséről legalább 100 ezer választópolgár, a kormány, a köztársasági elnök, vagy az országgyűlési képviselők egyharmadának indítványára.<sup>2</sup>

\* Tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tudományos segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék.

Ez a tanulmány a NKFIH 128796. sz. kutatási projekt része, melynek témája a demokrácia elv normatív tartalma elméletben és gyakorlatban az alkotmányjog és az uniós jog szemszögéből.

<sup>1</sup> Alkotmány 28/C. § (2) bekezdés; Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

<sup>2</sup> Alkotmány 28/C. § (4) bekezdés; Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

Megjelent az a három fő kritérium, amelyeknek a népszavazásra bocsájtott kérdéseknek meg kell felelniük: a feltett kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozzon;<sup>3</sup> egyértelmű legyen a választópolgárok és a jogalkotó számára; továbbá ne essen valamely tiltott népszavazási tárgy körébe. Az Alkotmány a következő témákban zárta ki népszavazás tartását: a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalma; b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalma; c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezései; d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási (átalakítási, megszüntetési) kérdések; e) az Országgyűlés feloszlása; f) a Kormány programja; g) hadiállapot kinyilvánítása, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése; h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazása; i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlata; j) a közkegyelem gyakorlása.<sup>4</sup>

Az ügydöntő országos népszavazás akkor bizonyult eredményesnek, ha a megfogalmazott kérdésre az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár egynegyede azonos választ adott.<sup>5</sup>

A népszavazási kérdések hitelesítéséről első fokon az Országos Választási Bizottság (OVV) döntött, melynek határozatával szemben az Alkotmánybírósághoz lehetett kifogást benyújtani. Az AB tehát rendes jogorvoslati fórumként funkcionált ezekben az ügyekben, mozgástere nem szorítkozott a szigorú értelemben vett alkotmányossági szempontokra.<sup>6</sup> Az AB meghatározott feltételek teljesülése esetén elbírálhatta az Országgyűlés népszavazás elrendelését megtagadó határozatával szembeni jogorvoslati kérelmeket is, az ilyen ügyek száma azonban csekély maradt.

A rendszerváltás idején megalkotott törvényt egy szűk évtizeddel később a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) váltotta fel, amely tizenöt éven keresztül maradt hatályban. Mindeközben számos kérdés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése kapcsán bontotta ki az AB a népszavazásra bocsátható kérdésekkel szembeni tartalmi követelményeket, kiterjedt esetjogot alakítva ki mindhárom kritérium vonatkozásában. A vizitdíjjal kapcsolatos döntés a tiltott tárgykörökhöz kapcsolódó kritérium értelmezése tekintetében hozott lényeges újdonságokat, ezért a háromlépcsős hitelesítési tesztnek erre az elemére koncentrálok a továbbiakban. Érintőlegesen azonban kitérek a folyamat másik két szakaszára is, mivel csak ezek fényében helyezhetőek kontextusba megfelelően a jelen tanulmányban vizsgált határozat elvi tételei.

<sup>3</sup> Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés; Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés.

<sup>4</sup> Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés.

<sup>5</sup> Alkotmány 28/C. § (6) bekezdés.

<sup>6</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem ÁJK 2008) 103–116.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az országok többségében a népszavazás leginkább az alkotmányozás kapcsán merül fel. Franciaországban például a legtöbb alkotmánymódosításhoz népszavazási jóváhagyásra van szükség.<sup>7</sup> A referendum szintén az alkotmánymódosítási folyamat kötelező eleme Dániában,<sup>8</sup> illetve Svájcban is.<sup>9</sup> Máshol azt tapasztaljuk, hogy az alkotmány egyes részeinek megváltoztatását kötik népszavazáshoz, például az államformára, a jogállamiságra, valamint a szuverenitásra vonatkozó fejezeteket.<sup>10</sup>

Magyarországon a referendum, mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz bár felmerült, ez a megközelítés gyökeret verni sosem tudott. Ehelyett a népszavazás az Országgyűlés hatásköreinek közvetlen népi gyakorlásához kapcsolódik.<sup>11</sup>

Ez a felfogás kevésbé jellemző Európa más országaiban, de például Svájcban a politikai kultúrából eredően a referendum nem számít kivételesnek.<sup>12</sup> Magyarország tehát közel áll az általános európai trendekhez annyiban, hogy a népszavazásra mint kivételes hatalomgyakorlási eszközre tekint,<sup>13</sup> viszont számottevő különbség más országokhoz képest, hogy a népszavazás elsősorban nem az alkotmányozás, hanem a törvényalkotás közvetlen demokráciát megtestesítő formája.<sup>14</sup>

## 3. INDÍTVÁNY

Az indítványozók az 568/2006. (XI. 21.) OVB határozattal szemben nyújtottak be kifogást az Alkotmánybírósághoz, mivel az OVB a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt által benyújtott kérdés aláírásgyűjtő íveinek hitelesítését megtagadta. A szóban forgó népszavazási kérdés így hangzott: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért és a járóbeteg-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?”

Az OVB indokolása szerint a népszavazási kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában nevesített tiltott népszavazási tárgykörbe tartozik, mivel a költségvetésről szóló törvény módosítására irányul. A hatályos költségvetési tör-

<sup>7</sup> Franciaország Alkotmányának (1958) 89. cikke.

<sup>8</sup> Dánia Alkotmányának (1849) 88. cikke.

<sup>9</sup> Svájc Alkotmányának (1998) 139. cikke.

<sup>10</sup> Lengyelország Alkotmányának (1997) 235. cikk (6) bekezdése; Bulgária Alkotmányának (1991) 158. cikke.

<sup>11</sup> HALLÓK Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in SIPTA István (szerk.): *Miskolci doktorianduszok jogtudományi tanulmányai* (Miskolc: Bibo 2002) 325–351.

<sup>12</sup> LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamentí Levelek* 1997/3. 63.

<sup>13</sup> KUKORELLI István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in MIKOLASEK Sándor (szerk.): *A magyar alkotmányosság ezer éve* (Esztergom: Esztergom Város Önkormányzata 1997) 37–42.

<sup>14</sup> KÜPPER Herbert: „A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése” *Pro Publico Bono* 2011/2. 1–21.

vényt ugyan nem érinti a kezdeményezés, ugyanakkor az Országgyűlés elé már beterjesztett, de még el nem fogadott 2007. évi költségvetésben szerepel az egészségbiztosítási alap bevételeként ez a tétel. Ebből következően az eredményes népszavazás korlátozná a jogalkotó mozgásterét a jövőbeli költségvetések megalkotása során, összecszerűen megállapítható, számszerűsíthető módon érintené a még el nem fogadott költségvetésekről szóló törvények tartalmát.

A kérdést indítványozók ezt követően 2006. december 8-án kifogással fordultak az AB-hoz, melyet a testület soron kívül bírált el. A kifogást tevők előadták, hogy az általuk megfogalmazott kérdés nem irányul összecszerű kiadási tételek meghatározására a költségvetési törvényben, továbbá abból nem következik okszerűen a költségvetési törvény módosítása, mivel álláspontjuk szerint a törvény idevágó előírásait eredményes népszavazás esetében sem kellene módosítani. Ennek fényében pedig az OVB-nek hitelesítenie kellett volna a népszavazási kérdés aláírásgyűjtő íveit (ABH 2007, 272–273.).

A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvényt 2006. december 21-én fogadta el az Országgyűlés és azt 2006. december 22-én hirdették ki, majd 2007. február 15-én lépett hatályba. A kifogást tevők viszont arra hívták fel a figyelmet, hogy a vizitdíjról elsősorban valójában nem a költségvetési törvény, hanem a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) 18/A. §-a szól, amely megállapítja a vizitdíj fizetési kötelezettséget. A népszavazási kérdés ennek megváltoztatását célozta, a költségvetési törvényben előidézett módosítás pedig csak ennek szükségszerű következménye. Az Ebtv. 18. §-át, ezzel a vizitdíjat, az egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal összefüggő módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény (Tv.) 7. §-a állapította meg. A Tv.-t 2006. december 11-én fogadta el az Országgyűlés, 2006. december 18-án hirdették ki, vizitdíj fizetési kötelezettségre vonatkozó rendelkezései pedig 2007. február 15-én léptek hatályba.

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

Az AB a határozat rendelkező részében megsemmisítette az OVB 568/2006. számú határozatát és az OVB-t új eljárásra utasította. A határozat indokolásában az AB rámutatott arra is, hogy a megismételt eljárásban az OVB-nek azt kell vizsgálnia, hogy az AB indokolásában részletezett szempontok és alkotmánybíróági gyakorlat tükrében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok hatálya alá vonható-e (ABH 2007, 272.).

#### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A tiltott népszavazási tárgykörök taxatív felsorolást képeznek, azokat megszorítóan kell értelmezni, nem elegendő egy népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadásához a tiltott tárgykörrel való közvetett, távoli összefüggés kimutatása [Alkotmány 28/A. § (5) bekezdés].**

Az AB felelevenítette korábbi vonatkozó gyakorlatát és arra a következtetésre jutott, hogy a költségvetés mint tiltott tárgykör csak egyes kifejezett törvényeket von ki a népszavazás jogintézménye alól.<sup>15</sup> Ilyen a mindenkori éves központi költségvetésről szóló törvény, a zárszámadásról szóló törvény, valamint a közvetlenül a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvény. Nem tartozhat azonban e körbe valamennyi olyan törvény, amelyeknek költségvetési vonzata van, hiszen gyakorlatilag valamennyi jogalkotási aktus maga után vonja a költségvetés egyes bevételi vagy kiadási előirányzatainak szükségszerű módosítását.<sup>16</sup>

Maga a népszavazás megszervezése is költségvetési forrásokat igényel, az Nsztv. kifejezetten ki is mondja, hogy a népszavazást elrendelő határozatában az Országgyűlés rendelkezik a népszavazás költségvetéséről (ABH 2007, 273.). Egy ilyen megközelítés a tiltott tárgykörök túlzottan kiterjesztő értelmezését valósítaná meg, leszűkítve ezzel a népszavazás jogintézményének lehetséges érvényesülési körét, ésszerűtlenül csökkentve ezzel a közvetlen demokrácia mint demokratikus hatalomgyakorlási alternatíva szerepét.

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A költségvetés, mint kizárt népszavazási tárgykör nem vonatkoztatható valamennyi olyan népszavazási kérdésre, amelynek költségvetési vonzata van, csak a kifejezetten a költségvetési törvény megváltoztatására irányuló indítvány hitelesítése tagadható meg ezen az alapon [Alkotmány 28/E. § (5) bekezdés a) pont].**

Azt, hogy az egyes népszavazási kérdéseknek mennyire intenzív a kapcsolata a költségvetéssel mint kizárt tárgykörrel, az AB az Alkotmány szabályai és alapelvei figyelembe vételével esetről-esetre lefolytatott mérlegelés alapján határozza meg és ennek megfelelően dönt arról is, hogy helyt ad-e a konkrét panaszoknak.<sup>17</sup> Mivel a vizsgálat az alkotmányjogi szempontokat veszi figyelembe, nem pedig a költségvetéssel kapcsolatos pénzügyi jogi megfontolásokat, a döntő szempont az, hogy a kérdés a költségvetési törvény, vagy más tiltott törvény módosítására irányul-e; illetve okszerűen következik-e belőle ilyen jogszabályok megváltoztatása; vagy azt

<sup>15</sup> 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380, 384.

<sup>16</sup> 59/2004. (XII. 4.) AB határozat, ABH 2004, 834, 837.

<sup>17</sup> 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.



feltételezi, hogy a választópolgárok pontosan meghatároznak jövőbeli költségvetési törvényekben szereplő egyes kiadásokat (ABH 2007, 274.). Önmagában viszont az még nem elegendő a hitelesítés megtagadásához, hogy a népszavazásnak kihatása lehet jövőbeli költségvetési törvényekre, már létező és a költségvetésben számszerűsíthető kiadási, vagy bevételi tételekről kell szólnia a népszavazásnak.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő költségvetésről szóló törvény fogalmába csak azokat a törvényeket lehet besorolni, amelyekből kifejezetten következik a költségvetésről szóló törvény módosítása, és amelyek céljának ez lényegi eleme. A költségvetésről szóló törvény fogalma az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában és a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő kifejezésekkel egyezik meg, a költségvetés végrehajtása fordulat pedig a zárszámadási törvénnyel azonosítható (ABH 2007, 275.). Nem tartozhat tehát a tiltott tárgykör területére valamennyi olyan törvény, amely a költségvetés végrehajtását szolgálja.

Az AB hatásköre az ilyen ügyekben az akkori szabályok szerint jogorvoslati jellegű volt, de a testület leszögezte, hogy e feladatát is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el.

Megtörténhet, hogy a kérdés benyújtását követően a költségvetésre vonatkozó törvényjavaslat módosul és az érintett előirányzat már nem fog a korábbi módon szerepelni benne. Vagy akár olyan eset is előfordulhat, hogy a szóban forgó kiadási tétel teljesen ki is kerül a költségvetési törvény szövegéből a törvényalkotási folyamat során. A tiltott tárgykörök zárt és szoros értelmezésének elvéből az következik, hogy csak a költségvetési törvénnyel való kifejezett összefüggés vehető figyelembe, a potenciális kapcsolat nem értékelhető kellően intenzívnek ahhoz, hogy a hitelesítés megtagadását indokolhassa (ABH 2007, 275.).

A konkrét esetben a kérdés hitelesítésére vonatkozó OVB. határozat meghozatalakor a vizitdíjról, kórházi napidíjról költségvetési törvény nem rendelkezett, azt csupán az Országgyűlésnek benyújtott, de még el nem fogadott törvény javaslat tartalmazta. A költségvetés, mint tiltott tárgykör vizsgálata során csak a hatályos költségvetési és zárszámadási törvény szabályaiból lehet kiindulni, valamely bizonytalan jövőbeli állapot ilyenkor nem vehető figyelembe (ABH 2007, 276.).

## **5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS**

### **5.1. A NÉPSZAVAZÁSRA NEM BOCSÁJTHATÓ TÁRGYKÖRÖK ÉRTELMEZÉSE: KÉT SZEMBEN ÁLLÓ NARRATÍVA**

A határozat dogmatikai elemzésének kiindulópontjaként röviden kitérek a népszavazási kérdés hitelesítésének a vizsgált határozatban közvetlenül nem érintett aspektusaira is, mivel a tiltott tárgykörök értelmezésével kapcsolatos megállapítások, valamint a vonatkozó érvelések alkotmányos súlya és jelentősége egy három lépcsős teszt keretein belül elemezhető csak megalapozottan, amely két

alkotmányos és egy törvényi szinten rögzített tartalmi kritériumot állít a hitelesítésre benyújtott népszavazási kérdésekkel szemben. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdéstről tartható csak népszavazás, amennyiben a feltett kérdés a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelmű, valamint nem esik egyetlen, az Alkotmány (Alaptörvény) által a népszavazás szempontjából kizárt tárgykörbe sem.

Mivel Magyarországon az Országgyűlés törvényalkotási hatásköre általános, főszabályként valamennyi országos jelentőségű kérdés lényegi garanciáit az Országgyűlés szabályozza törvényben. Ennek két irányban lehetnek korlátai: egyrészt törvényi szabályozás hiányában egy adott tárgykör szabályai rendeletekbe kerülhetnek, másrészt a helyi közügyeket törvényi szabályozás keretei között, ennek hiányában pedig a helyi önkormányzat belátása szerint helyi önkormányzati rendeletekben kell szabályozni. Probléma akkor merülhet fel, ha egy adott népszavazási kérdés egyidejűleg felveti törvényi és rendeleti szabályok módosításának a szükségességét is. Az eddigi döntések hitelesíthetőnek tartottak minden olyan népszavazási kérdést, amelyek nagyobb részt törvények megváltoztatására irányulnak.<sup>18</sup>

A kérdés egyértelműség követelményét és annak két alakzatát nem az Alkotmány (Alaptörvény), hanem a népszavazásokról szóló törvény rögzíti, ennek ellenére jelentősége nem csekélyebb a másik két feltételnél, hiszen ez a népszavazási kérdések hitelesítése megtagadásának leggyakoribb oka.

A választópolgári egyértelműség lényege az, hogy az állampolgárok a kérdést egyféleképpen értelmezzék, a kérdésre leadott meghatározott számú azonos válasz valódi akarategységet testesítsen meg.<sup>19</sup> A hitelesítést végző szervnek azt kell mérlegelnie, hogy a választópolgárok pontosan előre láthassák, miről szavaznak, az érvényes és eredményes népszavazás milyen következményeket von majd maga után.<sup>20</sup>

A jogalkotói egyértelműségnek két fő iránya képzelhető el: egyrészt ha maga a jogalkotási helyzet bizonytalan, vagyis nem világos az Országgyűlés számára, hogy az eredményes népszavazásból következik-e számára jogalkotási kötelezettség; másrészt a jogalkotási feladat bizonytalansága, vagyis, hogy a jogalkotóra pontosan milyen jogalkotási kötelezettség hárul.<sup>21</sup>

A hitelesítési folyamat harmadik elemével érkeztünk el a vizitdíj határozatban vizsgált problémához. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó, egyértelmű népszavazási kérdés esetében vizsgálható az, hogy valamely tiltott népszavazási tárgy-

<sup>18</sup> 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001/414.; 5/2004. (III. 2.) AB határozat, ABH 2004/76.

<sup>19</sup> A Kúria Knk.IV.37.132/2016/4. sz. határozata, Indokolás [20]; a Kúria Knk.IV.37.458/2015/3. sz. határozata; a Kúria Knk.IV.37.457/2015/3. sz. határozata; a Kúria Knk.IV.37.356/2015/2. sz. határozata; a Kúria Kvk.37.300/2012/2. sz. határozata.

<sup>20</sup> 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 403.; 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 401, 405.; 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 345.; 24/2006. AB határozat, ABH 2006, 360.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.; 58/2011. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2011, 2335.; 169/2011. (XII. 21.) AB határozat, ABH 2011, 1305, 1309.

<sup>21</sup> 15/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 212.; 33/2004. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2004, 465.; 74/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 449.

kör terrénumába sorolható-e; a vizsgált határozat a tiltott tárgykörök közül a költségvetésre vonatkozó kitétel értelmezésére fókuszál.

Általánosságban a vizitdíjról szóló AB határozatban, illetve a hozzá fűzött különvéleményben is szembe kerül egymással a tiltott tárgykörök két lehetséges megközelítése, melyek viszonya folyamatosan változott az elmúlt három évtizedben. Az AB többségi álláspontja egy formálisabb, a tiltott tárgykörök érvényesülési körének szempontjából szűkítő értelmezést követett: a népszavazás szigorúan csak azokra a törvényekre nézve kizárt, amelyeket az Alkotmány (Alaptörvény) ilyen tárgykörként kifejezetten nevesít. Nem lehet ezt a felsorolást kiegészíteni, vagy kiterjesztő értelmezéssel bővíteni, a közvetlen demokráciát az alkotmányos keretek között, de a lehető legszélesebb körben lehetségessé kell tenni.<sup>22</sup>

Ezzel szemben Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az AB-nak el kellett volna utasítania az indítványt, helyben kellett volna hagynia az OVB határozatát, a népszavazási kérdés hitelesítésének megtagadása az OVB jogszerű döntése volt (ABH 2007, 276.). Bragyova megközelítését azzal támasztotta alá, hogy a népszavazási kérdés viszonya a költségvetéssel időben konstans tényező, amelynek értékelése nem változhat valamely költségvetési törvényjavaslat Országgyűlésnek történő benyújtásával, elfogadásával, vagy hatályba lépésével. Fontosnak tartotta továbbá a fogalmak alapos tisztázását: a költségvetésről szóló törvény, valamint a vizitdíj körültekintő definiálását (ABH 2007, 277.).

## **5.2. A KÖLTSÉGVETÉS, MINT TILTOTT NÉPSZAVAZÁSI TÁRGYKÖR FOGALMA**

Rávetítve az imént vázolt két alapjában eltérő álláspontot a költségvetésre mint kizárt tárgykörre, azt az ellentétet érzékeljük, hogy a népszavazási kérdés és a költségvetés mint kizárt tárgykör kapcsolatának intenzitását a hatályos jogi környezetből kiindulva kell megítélni, vagy pedig inkább a fogalmak általános jelentésére alapozva. Az elsőként említett álláspont a költségvetést a mindenkor hatályos költségvetési törvénnyel azonosítja. Az, hogy a népszavazási kérdés e tiltott tárgykörbe tartozik-e, attól függ, hogy kifejezetten az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben rögzített bevételi vagy kiadási előirányzatok megváltoztatására irányul-e a kezdeményezés. Ez az értelmezés tehát a költségvetésnek egy leszűkített fogalmával dolgozik, amely elsősorban a költségvetési törvény, nem pedig a költségvetés fogalmára alapoz. Betű szerint inkább ez az olvasat vezethető le az alkotmányos szabályokból, hiszen ezek a költségvetést érintő tiltott tárgykört bizonyos törvényekhez kötődően írják le. Az már más kérdés, hogy még ebben a rend-

<sup>22</sup> HALLÓK Tamás: „Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiről” *Jogtudományi Közlöny* 2010/6. 272–278.

szerben sem teljesen világos, pontosan mely törvényekre is kell érteni a népszavazási tilalmat. A költségvetési törvény fordulat nagy biztonsággal azonosítható az éves költségvetési törvénnyel, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény pedig a zárszámadási törvénnyel. Bizonytalan viszont, mi történik akkor, amikor a népszavazási kérdés konkrétan nem a költségvetésre utal, viszont egyértelmű, hogy eredményes népszavazás esetén a költségvetési törvényt is érdemben módosítani kell? Erre vonatkozik az az esetről-esetre felállított mérce, amely az egyes kérdések és a költségvetési törvény kapcsolatának intenzitását tekinti a hitelesítés, vagy annak megtagadása kapcsán a döntő szempontnak.

Egészen más érvrendszert hoz ezzel szemben Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, aki a költségvetést nem mint egy adott évhez kapcsolódó pénzügyi keretet vázolja fel, hanem az állam létezésének, működésének folyamatosan jelen lévő és elválaszthatatlan elemeként értékeli. Ilyenkor a fő megfontolás az, hogy a népszavazás akár több évre előre is korlátozhatja a jogalkotó mozgásterét az éves költségvetések megalkotásakor, nem helyes tehát az adott évi költségvetésre korlátozni a vizsgálatot (ABH 2007, 278.). A költségvetés absztrakt fogalmát kell megragadni és ennek viszonyát elemezni a népszavazási kérdéshez, függetlenül attól, hogy mit tartalmaz az éppen akkor hatályos költségvetési törvény, vagy mit fog tartalmazni a már előkészítés, esetleg elfogadás alatt álló jogszabály.

Az AB gyakorlatból Bragyova szerint csak az állapítható meg, hogy a költségvetési törvény nem azonos az appropriációs törvénnyel,<sup>23</sup> ezért Bragyova abból az általános definícióból indult ki, hogy a költségvetés az állam meghatározott időtartamra előirányzott kiadásainak és bevételeinek tételes felsorolása és mérlege. Ebből a meghatározásból pedig azt a következtetést vonja le, hogy a költségvetésről szóló törvény tartalmán mindazt kell érteni, ami a költségvetés bevételeinek és kiadásainak jogcímét érinti. Ez a lehatárolás különösen a költségvetés bevételeinél releváns, mivel ennek jogcímei korlátozottak, míg a kiadások kapcsán a felsorolás nyíltvégű (ABH 2007, 279.).

A tiltott népszavazási tárgykör terjedelmének vizsgálata során tehát a költségvetés mindenkori bevételi és kiadási jogcímeinek alakulását kell vizsgálni (ABH 2007, 278.). A költségvetés az állam létezésének velejárója, egy adott pillanatban mindig van egy hatályos költségvetési törvény, függetlenül attól, hogy az esetleg csak átmeneti jellegű, vagy akár már előkészítés alatt áll a következő évi költségvetésről szóló törvény tervezete, esetleg már be is nyújtották a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek. A költségvetés tartalma bármikor alakulhat, de jogi fogalma állandó, a költségvetési ciklus folyamatos. Így pedig a jogilag még nem létező vizitdíjról szóló népszavazás szükségképpen érinti a költségvetési törvény tartalmát, tehát a népszavazás szempontjából alkotmányosan kizárt tárgykör. Az, hogy a tervezett népszavazás a költségvetési törvény tartalmát jelentősen befolyásoló törvénymódosításra irányul, független a tételes jogi helyzettől, már csak azért is,

<sup>23</sup> 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 68.

mert a még be nem vezetett vizitdíjról nem is tartalmazhat rendelkezést a vizitdíj bevezetése előtti évre érvényes költségvetési törvény (ABH 2007, 279.).

Bragyova különvéleményében vázolt gondolatmenetében a vizitdíj mint az állami költségvetés bevételeinek egyik jogcíme jelenik meg, melynek elmaradása közvetlenül befolyásolja a költségvetés egyenlegét. Mivel jogcíme szerint a vizitdíj költségvetési bevétel, függetlenül attól, hogy a rá vonatkozó törvényi előírások értelmében a beszedő intézménynél marad, kiesése esetén az államnak helyette más forrást kellene biztosítania vagy kiadásait csökkentenie.

Bragyova utalt arra is, hogy a népszavazás több évre meghatározna a költségvetés egyik bevételi jogcímét, tehát következményei túlmutatnának egy adott évre szóló költségvetési törvény tartalmán (ABH 2007, 279.). Ennek fényében pedig álláspontja szerint indokolatlan, hogy a kérdés költségvetéssel való kapcsolatának intenzitását egy adott évre vonatkozó, az adott pillanatban hatályos költségvetési törvény tartalma alapján ítélik meg.

E gondolatmenet mellett szól, hogy a formális helyett szubsztantív szempontokat mérlegel, így reálisabb, az adott népszavazási kérdés tartalmához és a tiltott tárgykör lényegéhez közelebb álló eredményre vezethet. Ugyanakkor a népszavazást kizáró alkotmányi rendelkezés költségvetési törvényről és nem pedig a költségvetésről beszél, továbbá nem világos az sem, hogy pontosan mit kell a költségvetés bevételi és kiadási jogcímei alatt értenünk. A költségvetés kiadási és bevételi jogcímei is folyamatosan változhatnak, főként a kiadási oldalon, ezért nem tűnik egyértelműnek, hogy a költségvetéssel való összefüggés a jogcímekhez volna hozzárendelhető. További kifogásként hozható fel az, hogy Bragyova álláspontja jóval kiterjesztőbben határolja le a tiltott tárgykör kontúrait, jelentősen csökkenti tehát a közvetlen népi hatalomgyakorlás esetleges megvalósulásának esélyeit.<sup>24</sup>

Látható, hogy a költségvetés mint tiltott népszavazási tárgykör kétféle legitim koncepciójával állunk szemben, amelyek olyan lényegi elemeket hordoznak, melyek a népszavazás jogintézményét kizáró alkotmányos rendelkezésekhez kapcsolódó további gyakorlat számára is irányadóak lehetnek. Van azonban egy olyan aspektusa a problémának, amelyre sem a többségi indokolás, sem pedig a különvélemény nem fogalmaz meg megnyugtató választ. Pontosan mi tekinthető olyan kapcsolódási pontnak a népszavazási kérdés és a költségvetés mint kizárt tárgykör között, amely alapján a hitelesítés jogszerűen megtagadható? Kétféle kísérletet is látunk a nehézség feloldására: a többségi logika az éves költségvetésről szóló törvényre, a különvélemény pedig a költségvetés bevételi és kiadási jogcímeinek fogalmára támaszkodik. Valójában azonban mindkét érvelésből az következik, hogy az eset konkrét körülményeit kell mérlegelni és ez alapján lehet csak megállapítani, tartható-e népszavazás adott kérdéstről. Nem lehetséges olyan általános törvényszerűség, vagy jól alkalmazható összefüggés felvázolása, amely a hitelesítési gyakor-

<sup>24</sup> KUKORELLI István: „A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében” in BITSKEY Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság* (Budapest: Alkotmánybíróság 2000) 191–203.

lat számára, ezzel pedig a kérdéseket megfogalmazók részére is iránymutatásul szolgálhatna.<sup>25</sup>

A hitelesítést megtagadó határozatok nagy számának oka a megfogalmazók tájékozatlansága és a kérdésekkel szemben támasztott követelmények összetettsége mellett az, hogy nem alakult ki konzekvens, az állampolgárok számára zsinórmértékül szolgáló gyakorlat a tiltott tárgykörök értelmezésével kapcsolatban. Álláspontom szerint fontos lenne az esetről-esetre történő mérlegelés helyett egy előreláthatóbb, a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot támogató standard kimunkálása, hiszen egy olyan fontos alkotmányos intézményről és hatalomgyakorlási formáról beszélünk, mint a közvetlen demokrácia, amely lehetőséget ad az állampolgárok-nak az őket érintő néhány nagyobb jelentőségű döntés meghozatalára.<sup>26</sup>

Bragyova különvéleménye a többségi állásponthez képest egy sokkal inkább a tartalmi aspektusokra koncentráló, a pragmatikusnak, de ugyanakkor a közvetlen demokráciát előtérbe helyezőnek is tekinthető többségi érveléssel ellentétben a kontextust részleteiben elemző megközelítést vázolt fel. Nem véletlen, hogy a különvélemény indokolása terjedelmesebb, mint maga a testület érvelése. A konkrét eset ugyan a költségvetésre mint kizárt népszavazási tárgykörre vonatkozik, de értelmezhető ez a dilemma valamennyi tiltott terület esetében is. Mikor járunk el helyesen: ha a kizárt tárgykörök terepnumát formálisan és megszorítóan kezeljük, vagy ha tartalmi megfontolásokból kiindulva a probléma tágabb jogi összefüggéseit is értékeljük, ezzel viszont szűkítjük a népszavazás mint jogintézmény lehetséges alkalmazási körét? Az AB eddig többnyire inkább az első koncepciót preferálta, azonban mint később rámutatok, ez nem tekinthető egy maradéktalanul érvényesülő tendenciának a testület gyakorlatában.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

2012-ben az Alaptörvény hatálybalépésével új korszak kezdődött a magyarországi népszavazások történetében is, több ponton módosult az alaptörvényi szabályozás,<sup>27</sup> hamarosan pedig elfogadta az Országgyűlés a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló új törvényt is.<sup>28</sup> Míg eljárásjogi tekintetben a változás számottevő, az anyagi jogi környezet csak néhány részletében alakult át. A népszavazás lehetséges kezdeményezői közül kikerült az országgyűlési képviselők legalább egyharmada,<sup>29</sup> az

<sup>25</sup> TÉGLÁSI András: „A népszavazáshoz való jog mint alapjog” *Acta Humana* 2014/2. 91–103.

<sup>26</sup> KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 114–127.

<sup>27</sup> KOVÁCS László Imre: „Az országos népszavazás intézménye az Alaptörvény előtt és után” *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica* 2015/78. 83–93.

<sup>28</sup> 2013. évi CCXXXVIII. törvény.

<sup>29</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.



eredményességi küszöb mellett viszont megjelent az érvényességi küszöb: az összes választópolgár több mint felének érvényes szavazatára van szükség az országos népszavazás érvényességéhez.<sup>30</sup> A tiltott tárgyköröket rögzítő felsorolás lényegét tekintve változatlan maradt, csak néhány esetben került sor a megfogalmazás egyszerűsítésére, illetve immár az Alaptörvény bármilyen módosításáról kizárt a népszavazás.<sup>31</sup> Korábban ez a tilalom csak az Alkotmány népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseit érintette. Gyakorlatilag a korábbival azonos szöveggel szerepel viszont az Alaptörvényben a költségvetésre vonatkozó kizárt tárgykör.<sup>32</sup>

Fontos eljárási újdonság, hogy a hitelesítés tekintetében a rendes bírósági rendszer bekapcsolásával egy újabb garanciális elem intézményesült az NVB határozatának a Kúria előtti felülvizsgálata képében, ezzel párhuzamosan az AB szerepe valamelyest megváltozott.<sup>33</sup> Az ügyek számosságát tekintve a feladatok jelentős átcsoportosulásáról beszélhetünk, hiszen a jogorvoslati eljárások egy része a Kúriáig jut csak el, a bírósági ítéletet követően pedig az érintettek döntésétől, illetve az ügy körülményeitől függ, hogy benyújtanak-e alkotmányjogi panaszt. Hozzá kell tenni, hogy más ügytípusokban viszont (például a népszavazási kampánnyal összefüggésben) alkotmányjogi panasz útján eljuthatnak az AB-hoz olyan jogviták, melyek eddig semmilyen formában nem kerülhettek e fórum elé.

Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a népszavazás alkotmányos háttere az anyagi jogi jogintézmények lényegi struktúráját tekintve nem változott, ezért nincs oksági módon következő kényszer a korábban kialakított gyakorlat elvetésére sem. Erre a következtetésre jutott maga az AB is, amikor a saját korábbi gyakorlatának felhívhatóságával kapcsolatban a 22/2012. (V. 11.) AB határozat által kimunkált tételt<sup>34</sup> – tekintettel a szabályozás gyakran szó szerinti egyezésére is a népszavazási ügyekre is alkalmazta: az Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. A határozat értelmében a korábbi gyakorlat, benne természetesen az alkalmazott alkotmányjogi mércékkel, felhívható a „modellváltás” után megvalósuló alkotmánybíráskodás során is. Természetesen annak sincs elvi akadály, hogy az AB az elé kerülő alkotmányjogi panaszos ügyekben mindezen elveket a Kúria és az NVB gyakorlatában is érvényesítse, számon kérje.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés.

<sup>31</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont.

<sup>32</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont.

<sup>33</sup> BALOGH Zsolt: „A Kúria szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések kérdéseinek hitelesítésében” in GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2016) 89–122.

<sup>34</sup> „22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]–[41].

<sup>35</sup> TÉGLÁSI András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” *MTA Law Working Papers* 2014/19. <https://bit.ly/3B62Uu2>



Ennek ellenére, noha 2012 előtt hangsúlyosan jelen volt a magyar alkotmánybírósi gyakorlatban az a felfogás, hogy a népszavazás tekintetében tiltott tárgyköröket zártan és szorosan kell értelmezni, ez a megközelítés határozottan gyengülni látszik: az utóbbi években jellemzővé vált a tiltott tárgykörök kiterjesztőbb értelmezése,<sup>36</sup> ami azért is okoz problémát, mert akár a tiltott tárgykörök érintettsége, akár az egyértelműség alapján szinte valamennyi népszavazási kezdeményezést el lehetne utasítani. Az Alaptörvény népszavazás szempontjából tiltott tárgykörei között olyanokat találunk, melyek körvonalait tágan megvonva kiüresíthető a népszavazás jogintézménye.<sup>37</sup>

Gyakorlatilag bármely kérdés kapcsán le lehet vezetni, hogy a költségvetést érinti, burkoltan az Alaptörvény módosítására irányul, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik, vagy az Országgyűlés személyi és szervezetalakítási hatásköreit vonná el.<sup>38</sup> E sajátosság eredménye az ún. hitelesítési spekuláció, amikor lényegében ugyanazt a kérdést számtalan megfogalmazásban beterjesztik hitelesítésre az NVB-hez, abban bízva, hogy a testület valamelyik formát elfogadhatónak tartja majd.

Az elmúlt évek idevágó határozatai közül külön említést érdemelnek az egyes nyugdíj jogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos ügy alakulásának releváns elemei, mivel ez az eset jól mutatja, hogy a vizitdíj határozatban érzékelhető bizonytalanságok továbbra is megfigyelhetők és nem kerültünk közelebb a két eltérő narratíva összeegyeztetéséhez sem, illetve továbbra sem egyértelmű, hogy a gyakorlat a kettő közül melyiket részesíti előnyben.<sup>39</sup>

Ennek az ügynek a mélyebb elemzése tanulságos, rávilágít arra, hogy a tiltott népszavazási tárgykörök értelmezésénél az ellentétes eredményre vezető érvelések sokszor nagyon közel állnak egymáshoz. Ugyanazon tényállásból az AB 2012-ben arra jutott, hogy egy kérdés aláírási címpéldányait hitelesíteni kellett volna,<sup>40</sup> néhány évvel később viszont már ellenkező előjelű határozatot hozott. Ez a jelenleg két következtetés levonására nyújt lehetőséget. Egyrészt a népszavazási kérdések hitelesítéséhez, így a tiltott tárgykörökhöz és azon belül is a költségvetéshez kapcsolódó gyakorlat rendkívül bizonytalan, nehéz lenne akár a választási

<sup>36</sup> FÁBIÁN Adrián: „A Nemzeti Választási Bizottság szerepe és gyakorlata az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítésében” in GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszerzői Intézet 2016) 129–134.

<sup>37</sup> CHRONOWSKI Nóra – KOCIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a deficités hatalomgyakorlás* (Pécs: Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület 2008) 303–314.

<sup>38</sup> KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok - a modellváltás tapasztalatai” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 220–249.

<sup>39</sup> 74/2011. (VI. 24.) OVB határozat; 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.; 7/2012. (I. 16.) OVB határozat; 10/2016. (IV. 28.) AB határozat; 30/2016. (VI. 6.) NVB határozat.

<sup>40</sup> 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.

szervek, akár a jogorvoslati fórumok döntéseiből egységes zsinórmértékül szolgáló kritériumokat meghatározni. Másrészt érzékelhető az a korábban már említett jelenség, hogy az utóbbi években a népszavazási kérdések befogadhatósági kritériumainak, így a tiltott tárgyköröknek az értelmezése a szigorítás irányába mozdult el. Aminek az egyik összetételű testület zöld utat adott volna, azt néhány évvel később egy más felfogást képviselő AB már nem tartotta elfogadhatónak.<sup>41</sup> Ennek leszögezése közel sem jelent értéktételest: felhozhatóak legitím érvek mind a tiltott népszavazási kérdések kiterjesztő, mind szűkítőbb értelmezése mellett. Mégis úgy vélem, helyesebb volna visszatérni az AB gyakorlatában a vizitdíj határozatban újdonságként körvonalazott, a tiltott tárgykörök kontúrjait szűkítő, a közvetlen demokrácia érvényesülését előtérbe helyező narratívához.

## 7. IRODALOM

- CHRONOWSKI Nóra – KOCIS Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a deficit-es hatalomgyakorlás* (Pécs: Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület 2008) 303–314.
- GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2016)
- HALLÓK Tamás: „Az országos népszavazás egyes tiltott tárgyköreiről” *Jogtudományi Közlöny* 2010/6. 272–278.
- KOMÁROMI László: „Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság – Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára” *Alkotmánybírói Szemle* 2015/2. 78–87.
- KUKORELLI István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 114–127.
- KUKORELLI István – MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai” in *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 220–249.
- TÉGLÁSI András: „A népszavazáshoz való jog mint alapjog” *Acta Humana* 2014/2. 91–103.

<sup>41</sup> 10/2016. (IV. 28.) AB határozat.

ZELLER JUDIT\*

**39/2007. (VI. 20.) AB HATÁROZAT  
– KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁS I.**

**A kötelező védőoltások rendszere nem sérti a személyi integritáshoz való jogot, a szülői jogot, illetve a lelkiismereti és vallásszabadságot, a védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben azonban hatékony jogorvoslatot kell biztosítani.**

A védőoltás I. határozat egy kötelező invazív egészségügyi beavatkozást mint alapjog-korlátozást tesz az AB korábbi gyakorlatában már kiforrott szükségességi-arányossági teszt mérlegére a személyi integritáshoz való jog, a szülői jog, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság tükrében. Megállapítja, hogy a kötelező védőoltás szükséges intézkedés lehet, de csak akkor jelent arányos alapjog-korlátozást, ha rendelkezésre áll a megfelelő jogorvoslati rendszer a kötelezés alóli mentesítésre.

A döntés megerősíti több korábbi határozat elvi tételeit: az emberi méltósághoz való jognak azt az értelmezését, hogy döntésképes jogalany hiányában nem az önrendelkezési jog, hanem a személyi integritáshoz való jog tekintetében kell vizsgálni az alapjogi érintettséget, továbbá azt, hogy az egészséghez való jog alanyi oldala az emberi méltósághoz való jog keretei között értelmezendő, végül azt, hogy az államnak akár a szülőkkal szemben is védelmeznie kell a gyermek önálló érdekeit.

A védőoltás I. határozat alkalmazza elsőként az „összehasonlító teherpróba” kiegészítő alapjogi tesztjét a lelkiismereti és vallásszabadsággal összefüggésben. Emellett elsőként szögezi le, hogy a jogorvoslat nem tekinthető hatékornak, ha a kérelmező csak a jogszabályi rendelkezések megkerülése vagy formális megszegése révén juthat el az érdemi jogorvoslatot nyújtó fórumhoz. Elsőként mondja ki azt is, hogy alkotmányellenes, ha önmagában a hatósági határozat tárgya indokolja annak azonnali végrehajtását, minden további körülményre és a végrehajtás visszafordíthatatlanságára való tekintet nélkül.

\* Adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Túlzás nélkül állítható, hogy a védőoltások a megelőző orvostudomány sikertörténetét jelentik. Viszonylag rövid múltjuk ellenére a védőoltásoknak köszönhetően ma legalább 12 súlyos betegség (köztük a számtalan gyermek és felnőtt halálát okozó himlő, diftéria, tetanusz, szamárköhögés vagy gyermekbénulás) tartható korlátok között világszerte.<sup>1</sup> A teljes eradikáció álma egyelőre egyetlen betegség, a himlő tekintetében valósult meg,<sup>2</sup> de 99%-ban eltűnt a gyermekbénulás és számos más fertőzést sikerült legalább egyes földrajzi területeken eliminálni.<sup>3</sup>

A védőoltások újkori története Edward Jenner 1796-os híres kísérletével kezdődött, amelynek során tehénhimlő kórokozójával oltott be egy nyolcéves kislfiút, aki ennek eredményeként ellenállóvá vált a himlővel szemben.<sup>4</sup> Jenner életművéből nemcsak tudományos felfedezése szolgálhat tanulsággal, hanem az a felismerése is, hogy a védőoltás csak akkor segíthet a fertőző betegségek kiszorításában, ha egy közösségből elég sokan megkapják. Sokat tett azért, hogy mindenki élvezhesse felfedezése gyümölcsét: saját házában biztosított ingyenes oltást a szegények számára.<sup>5</sup> Jenner nyomdokaiba lépve már a 19. században kidolgoztak néhány további fontos védőoltást, ám a módszer igazán robbanásszerű fejlődése a 20. században valósult meg. Jelenleg mintegy 25 fertőző betegség ellen áll rendelkezésre vakcina,<sup>6</sup> és nagyjából ugyanennyi áll fejlesztés alatt.<sup>7</sup>

Magyarországon elsőként a himlőoltást vezették be általánosan az 5524/1804. számú helytartótanácsi rendelettel.<sup>8</sup> A rendelet fontos részét képezte a nyilvánosság tájékoztatása az oltás mibenlétéről, egy kilenc paragrafusból álló „népoktatás a védőhimlőről”.<sup>9</sup> A minél nagyobb arányú átoltottság érdekében már az 1800-as években fontosnak tartották a lakosság informálását. A Borsod megyei közgyűlés deputációt is létrehozott a védőoltás népszerűsítése céljából. Tervüknek része volt, hogy a papok rendszeresen prédikáljanak az oltásról, és a szülőket is meggyermekük csecsemőkorában rendszeresen tájékoztassák az oltás lehetőségéről.<sup>10</sup> A korabeli szakirodalomból kitűnik, az a cél is hamar felmerült, hogy a himlőoltás kötelező és ingyenes is legyen, hiszen a társadalom jelentős részének megfi-

<sup>1</sup> Stanley A. PLOTKIN – Susan A. PLOTKIN: „A short history of vaccination” in Stanley PLOTKIN – Walter ORENSTEIN – Paul OFFIT (eds.): *Vaccines* (Elsevier 2008) 1.

<sup>2</sup> Vö. pl. *The global eradication of smallpox: final report of the Global Commission for the Certification of Smallpox Eradication, Geneva, December 1979* (World Health Organization 1980).

<sup>3</sup> WHO: Global vaccine action plan. 2011–2020. <https://bit.ly/2ORljGg>

<sup>4</sup> Stefan RIEDEL: „Edward Jenner and the history of smallpox and vaccination” *Proceedings* 2005/1. 24.

<sup>5</sup> RIEDEL (4. lj.) 24.

<sup>6</sup> WHO: Global Vaccine Action Plan (GVAP), <https://bit.ly/317c7RG>

<sup>7</sup> Vö. WHO: Vaccines & Diseases, <https://bit.ly/317c6NC>

<sup>8</sup> Kiss László: „A védőhimlőoltás hatósági megszervezése Magyarországon a 19. század első felében – a megyék viszonyulása a közegészségügyi kérdések megoldásához a vakcináció tükrében” *Orvostörténeti Közlemények* 2014/1–4. 112.

<sup>9</sup> Kiss (8. lj.) 112.

<sup>10</sup> Kiss (8. lj.) 119.

zethetetlen volt a megfelelő egészségügyi ellátás, így a vakcináció is.<sup>11</sup> A himlőoltást végül csak 19. század utolsó harmadától tették általánosan kötelezővé – ezzel bevezetve az első kötelező védőoltást Magyarországon.<sup>12</sup>

A tetanuszoltás 1940-ben lett kötelező,<sup>13</sup> majd a második világháború után az országban egyre több védőoltást vezettek be és tettek kötelezővé.<sup>14</sup> Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény és ennek járványügyre vonatkozó végrehajtási rendelete már az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások komplett rendszerét rögzítette. Ezt a modellt követte az 1972-es szabályozást felváltó, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény is, amely mind a mai napig hatályos.

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) egyik fő törekvése a minél magasabb szintű immunizáltság elérése a lehető legtöbb fertőző betegséggel szemben.<sup>15</sup> Ajánlásai között azonban nem szerepel, hogy a védőoltásokat kötelezővé kellene tenni az egyes államok területén. A WHO helyett azt fogalmazza meg stratégiai céljaként, hogy valamennyi ország legyen elkötelezett a védőoltások iránt, az egyének és a közösségek pedig legyenek tudatában a védőoltások értékének, továbbá jogként követeljék meg az immunizálást az adott államtól.<sup>16</sup>

Ennek tükrében a védőoltási szakpolitikák alapvetően két irányba indultak el: egyes államok pusztán ajánlasként rögzítik a védőoltások felvételét, míg mások kötelezővé teszik azt. Európában mindkét megoldás megjelenik. Míg a posztzocialista államok általában a kötelező védőoltás, addig a korábbi nyugati blokk országai az ajánlott oltásfelvétel modelljében működnek.<sup>17</sup> Néhány állam védőoltással megelőzhető betegségek felbukkanása nyomán változtatott korábbi ajánlott oltásra alapuló szakpolitikáján,<sup>18</sup> mások pedig fontolgatják, hogy kötelezővé tesznek egyes oltásokat.<sup>19</sup> Összevetések az ajánlott és kötelező oltási rendszerek között leginkább csak egyes oltások tekintetében születtek. Ezek azt mutatják, hogy a kötelező rend-

<sup>11</sup> Vö. Kiss (8. l.) 112.

<sup>12</sup> SIMON Tamás: „Orvostudomány” in BEKÉNY István – DÁNYI Dezső – KOLLEGA TARSOLY István (szerk.): *Magyarország a XX. században. IV. k. Tudomány 1. Műszaki és természettudományok* (Szekszárd: Babits 2000) 529. o.

<sup>13</sup> SIMON (12. l.) 529.

<sup>14</sup> SIMON (12. l.) 529–230.

<sup>15</sup> WHO: Global Vaccine Action Plan 2011–2020. <https://bit.ly/2QsBMT2>

<sup>16</sup> Ezt összefüggésbe hozza a védőoltásba vetett bizalom kérdésével. WHO (16. l.) 30.

<sup>17</sup> Samantha VANDERSLOTT – Tatjana MARKS: „Charting mandatory vaccination policies worldwide” *European Journal of Public Health* 2000/5. <https://bit.ly/2NBHGjx>

<sup>18</sup> Például Olaszország 2017-ben. Vö. Elena Bozzola et al.: „Mandatory vaccinations in European countries, undocumented information, false news and the impact on vaccination uptake: the position of the Italian pediatric society” *Italian Journal of Pediatrics* 2018/67. 2.

<sup>19</sup> Olivia M. Vaz et al.: „Mandatory Vaccination in Europe” *Pediatrics* 2020/2. 2.

szerben nagyobb az átoltottság, vagyis többen vannak beoltva.<sup>20</sup> Meglepő azonban, hogy a különbség a két rendszer között nem kiugró: az ajánlott oltásfelvételi rendszerben is a legtöbb országban 90% feletti az oltottak aránya.<sup>21</sup> Egyes kutatók pedig nem találtak szignifikáns összefüggést az oltások kötelező vagy ajánlott jellege és az átoltottság aránya között.<sup>22</sup>

A kötelező védőoltás emberi jogi vonatkozásait az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az Emberi Jogok Európai Bizottsága (Bizottság) is vizsgálta.<sup>23</sup> A Bizottság már 1984-ben hangsúlyozta, hogy a kötelező egészségügyi beavatkozások – így a kötelező védőoltások is – a magánélet tiszteletben tartásához való jogba való beavatkozást jelenthetnek.<sup>24</sup> Ezt az EJEB megerősítette, amikor úgy ítélte meg, hogy a kötelező védőoltás a magánélet – és ennek részeként a fizikai és lelki integritás – tiszteletben tartásához való jogba való beavatkozás.<sup>25</sup> További kérdésként vizsgálták, hogy ez az EJEB 8. cikk (2) bekezdésébe való beavatkozás igazolható-e. A mások egészségének és jogainak védelmét mint legitim célt a Bizottság<sup>26</sup> és az EJEB<sup>27</sup> is elismerte és a kötelező oltás szükségességét is elfogadta. A Bizottság elismerte a kérdésben az államok széles mérlegelési lehetőségét, amelyet az adott ügyben érintett állam nem lépett át azzal, hogy a panaszosok esetében kötelező védőoltást rendelt el.<sup>28</sup> Az EJEB ezen túlmenően két kritériumot emelt ki mint a szükségesség megállapíthatóságának feltételeit: a) álljon fenn olyan közegészségügyi helyzet, amely miatt szükség van fertőző betegségek terjedésének szigorú kontroll alatt tartására; b) mérjék fel, hogy voltak-e a kellő óvintézkedések az oltás alkalmassága tekintetében az egyedi esetben. Mivel ez a konkrét esetben megtörtént, a beavatkozást az EJEB igazoltnak tekintette.<sup>29</sup>

Az EJEB – több éves fontolgatás után – végül 2021 áprilisában döntött az életkorhoz kötött kötelező védőoltások kérdésében is. Kimondta, hogy a részes államok széles mérlegelési joggal bírnak abban a kérdésben, hogy önkéntes vagy kötelező rendszerben vezetik be a védőoltásokat. Bizonyos társadalmi körülmények között a kötelező oltás sem jelenti a magánszféra tiszteletben tartásához való jog megsértését.<sup>30</sup> Az ügyben az EJEB a jogkorlátozás szükségességét igazolva látta azáltal, hogy a nemzeti hatóságoknak figyelembe kell venniük azt a „fontos társa-

<sup>20</sup> Vö. a kanyaró tekintetében: Marco MONTALTI et al.: „Measles Immunization Policies and Vaccination Coverage in EU/EEA Countries over the Last Decade” *Vaccines* 2020/8. <https://bit.ly/3cQtc8g>

<sup>21</sup> MONTALTI et al. (20. l.) 5.

<sup>22</sup> Compulsory vaccination and rates of coverage immunisation in Europe. ASSET Reports. <https://bit.ly/2NH8P4O>

<sup>23</sup> Spyridoula KATSONI: Do compulsory vaccinations against COVID-19 violate human rights? *Völkerrechtsblog* 02.12.2020. <https://bit.ly/3tFagjs>

<sup>24</sup> *Acmanne and others v. Belgium*, Decision of 10 December 1984, no. 10435/83, 251, 255.

<sup>25</sup> *Solomakhin v. Ukraine*, Judgment of 15 March 2012, no. 24429/03, § 33.

<sup>26</sup> *Boffa and others v. San Marino*, Decision of 15 January 1998, no. 26536/95.

<sup>27</sup> *Jehovah's Witnesses of Moscow v. Russia*, Judgment of 10 June 2010, no. 302/02.

<sup>28</sup> *Boffa and others v. San Marino* (26. l.) § 35.

<sup>29</sup> *Solomakhin v. Ukraine*, Judgment of 15 March 2012, no. 24429/03, § 36.

<sup>30</sup> *Vö. Vavříčka and others v. the Czech Republic*, Judgment of 8 April 2021, nos. 47621/13, 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 and 43883/15.

dalmi érdeket” (*pressing social need*), amelyet az egészséghez való jog érvényesülése jelent. Az egészséghez való jog garantálásához ugyanis az államnak biztosítania kell a megfelelő immunizációt. Ezért, ha az önkéntes oltás nem elégséges ahhoz, hogy adott ország elérje a megfelelő védettségi szintet, szükséges lehet a kötelező modell bevezetése.<sup>31</sup> Az életkorhoz kötött kötelező oltásoknál az államnak mindemellett a gyermek mindenképp felett álló érdekét is szem előtt kell tartania.<sup>32</sup>

Az EJEB azt is kimondta, hogy a kötelező védőoltás általi jogkorlátozás arányos, ha tudományos egyetértés van abban, hogy az oltás biztonságos és hatékony, lehetőség van kontraindikációk és lelkiismereti okok miatti mentesítésre, az oltás beadásához soha nem alkalmaznak fizikai kényszert csak közvetett kényszert szankciók révén,<sup>33</sup> valamint, ha ezek a szankciók nem aránytalanok, csak egy alkalommal alkalmazhatók és jogorvoslati eszközökkel is megtámadhatók.<sup>34</sup>

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB-hoz egy házaspár fordult, akiket hatósági határozatban első fokon az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) városi, másodfokon megyei intézete, majd bírósági felülvizsgálat során első fokon a városi, másodfokon a megyei bíróság ítélete kötelezett arra, hogy pótolják gyermekeik elmaradt kötelező védőoltásait. A határozatokat (vagyis a védőoltás beadására kötelezést) minden eljáró szerv előzetesen végrehajthatónak nyilvánította, ezt csak a másodfokú bírósági ítélet oldotta fel.

Indítványozók először alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvénnyel (Eütv.1) és ennek járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EüM rendelettel (R.1) szemben, majd az új, egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.2) hatálybalépése után ezt kiegészítették egy absztrakt utólagos normakontroll-indítvánnyal.

Panaszukban az Eütv.1 közegészségügyi és járványügyi kérdéseket rendező 6. §-ával – majd kiegészítés nyomán már konkrétan az Eütv.1 kötelező védőoltásokról rendelkező 6. § (3) bekezdésével és 15. § (1) bekezdésével, továbbá az R.1 szintén a kötelező védőoltásokról rendelkező 4. §-ával – szemben fogalmaztak meg alkotmányossági kifogást. Kérelmüket az Alkotmány 60. § (1) és (2) bekezdésében garantált gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságra, a 67. §-ban rögzített gyermek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogára, a 70/A. §-ban megállapított hátrányos megkülönböztetés tilalmára, végül a 70/D. §-ban megfogalmazott egészséghez való jogra alapították.

<sup>31</sup> Vavříčka and others v. the Czech Republic (30. lj.) § 284.

<sup>32</sup> Vavříčka and others v. the Czech Republic (30. lj.) § 286–288.

<sup>33</sup> Vavříčka and others v. the Czech Republic (30. lj.) § 291–293. és § 299–300.

<sup>34</sup> Vavříčka and others v. the Czech Republic (30. lj.) § 295.



Érvelésükben kifejtették, hogy szerintük a védőoltás végleges és visszafordíthatatlan változást okoz az emberi szervezetben, és az egészségkárosodás valós veszélyének teszik ki az egyént. Alkotmányellenesnek ítélték, hogy egy ilyen kockázatos beavatkozás tekintetében az állam „gyámként” dönt az egyén helyett „azok egészségének kockára tételéről egy általa elérendő cél érdekében, anélkül, hogy lehetőséget adna a felelős mérlegelésre és döntésre”. Emellett úgy vélték, nincs lehetőség arra, hogy a védőoltás alól bárki is lelkiismereti meggyőződése miatt mentesüljön, holott egyes vallások meggyőződése, hogy „a szervezet egészségeseen tartására nem idegen anyagok vérbe fecskendezése a megfelelő módszer”.

Utólagos normakontroll indítványukban az Eütv.2 kötelező védőoltásokat szabályozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérték. Emellett indítványozták, hogy az AB állapítsa meg a kötelező védőoltásokra vonatkozó szabályozás alkotmányos követelményeit.

Az Eütv.2 védőoltás alóli mentesítésről rendelkező 58. § (1) bekezdésével kapcsolatban megfogalmazták, hogy ez ellentétes a jogállamiság elvével [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának követelményével [Alkotmány 50. § (2) bekezdés], valamint a bírósághoz fordulás joggal és a jogorvoslathoz való joggal [Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdés], mivel sem a támadott rendelkezés, sem az Eütv.2 más szabálya nem határoz meg hatósági eljárási garanciákat. Az Eütv.2 58. § (3) bekezdése tekintetében kifogásolták, hogy ez nem teszi egyértelművé, megilleti-e a védőoltásra kötelezettet a tájékoztatáshoz való jog, ezért ellentétesnek értékelték a jogorvoslathoz való joggal, valamint az Alkotmány 70/D. §-ában biztosított egészséghez való joggal. Végül támadták az Eütv.2 58. § (4) bekezdésében rögzített azonnali végrehajthatóságot. E rendelkezést szintén a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának követelményébe, a bírósághoz fordulás jogába és a jogorvoslathoz való jogba ütközőnek vélték. Állításukat azzal indokolták, hogy a határozat végrehajtása a védőoltás beadását jelenti, vagyis a bíróság már nem tud az ügy érdemében dönteni, ugyanis nincs mód az utóbb törvénytelennek bizonyult aktus reparációjára.

Összegezve a kötelező védőoltásokkal kapcsolatos álláspontjukat: „nem önmagában a védőoltások kötelezővé tétele alkotmányellenes, hanem az, hogy a hatályos rendelkezések nem megfelelően szabályoznak számos, alapjogi szempontból lényeges garanciát”.

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

Az AB csak részben találta megalapozottnak az indítványokat.<sup>35</sup> A védőoltást elrendelő hatósági határozat azonnali végrehajthatóságára vonatkozó előírást [Eütv.2 58. § (4) bekezdés] megsemmisítette, és megállapította, hogy a rendelkezés e kitétel nélkül marad hatályban. Megállapította továbbá, hogy a népjóléti miniszter felhatalmazása arra, hogy tájékoztatóban állapítson meg a védőoltásokkal kapcsolatos kötelezettségeket [R.1 4. § (2) bekezdés], alkotmányellenes volt. Eutasította azonban azt, hogy kizárja az R.1 4. § (2) bekezdésének konkrét ügyben történő alkalmazását.

A kötelező védőoltás intézményét bevezető, illetve a kötelező védőoltások részletszabályait rögzítő többi támadott rendelkezés tekintetében az AB részben érdemi vizsgálat melletti elutasításról [Eütv.1 15. § (1) bekezdés és R.1 4. § (1) és (3) bekezdés, Eütv.2 58. § (1), (3) bekezdés és (4) bekezdés első mondata], részben érdemi vizsgálat nélküli visszautasításról [Eütv.1 6. § (3) bekezdés] döntött.

Az indítvány elbírálása mellett az AB úgy értékelte, hogy az ügyet kiegészíti egy hivatalbóli eljárási elemmel is. Ennek keretében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szembeni hatékony jogorvoslat hiánya miatt.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az életkorhoz kötötten kötelező védőoltást intézményesítő jogi szabályozás a gyermek személyi, szűkebben testi integritáshoz való jogának korlátozását valósítja meg, nem jelenti azonban az önrendelkezési jog és az egészséghez való jog korlátozását. E védőoltások intézményesítése korlátozza a szülő lelkiismereti szabadságát és ezzel összefüggésben a gyermekének adandó nevelés megválasztásának jogát is [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, 60. § (1)–(2) bekezdés, 67. § (2) bekezdés].**

Az alkotmányossági kérdés összetettségére tekintettel az AB az érdemi döntést megelőzően vizsgálta, hogy a támadott szabályozás az Alkotmány mely rendelkezéseivel áll tényleges, érdemi kapcsolatban.

Korábbi gyakorlatát segítségül hívva megállapította, hogy az egészségügyi beavatkozások az Alkotmányban elismert alapvető jogok közül az emberi méltósághoz való joggal, mint általános személyiségi joggal állnak a legszorosabb összefüggésben. Az általános személyiségi jog védi az egyén autonómiáját az egészségügyi beavatkozások kontextusában is: a beavatkozásokba való beleegyezés, illetve

<sup>35</sup> Az indítványok elbírálása igen összetett elemzést igényelt az AB részéről, mivel részben már hatálytalan, részben a panasz tárgyával szorosan nem összefüggő, ezért elbírálásra alkalmatlan rendelkezéseket kellett alkotmányossági szempontból megítélnie.

annak visszautasítása a személyiségi jogok gyakorlásától elválaszthatatlan.<sup>36</sup> Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése tehát széles körű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát. Az AB gyakorlata szerint azonban a személy döntésképeségének meghatározó jelentősége van abban a tekintetben, hogy gyakorolni tudja-e az önrendelkezéshez való jogot. A konkrét ügy kapcsán ez a szempont a kiskorúak joggyakorlásának kérdését vetette fel. Az AB abból indult ki, hogy ahol a törvények nem szabályozzák a „kis- és fiatalkorúak” (sic!) joggyakorlását, ott esetről esetre kell meghatározni, hogy a gyermek mely alapjogot, milyen vonatkozásban gyakorolhat maga, ki gyakorolhat adott alapjogot a gyermek nevében és érdekében, illetve, hogy gyermek voltára és az őt védő gyermeki jogokra (megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra) tekintettel az alapjog gyakorlásának egyes területeiről nem zárható-e ki teljesen.

Életkor alapján kötelező védőoltást a jogi szabályozás az újszülöttről 14 éves korig terjedő korosztály számára határoz meg. Ennek a korosztálynak kellene tehát képesnek lennie arra, hogy megértse az egészséget, testi épséget, életet befolyásoló eseményeket és döntése minden lehetséges következményét, továbbá közölje döntését az orvossal. Az AB úgy ítélte meg, hogy a kötelező védőoltások kontextusában a védőoltások alanyai nem rendelkeznek az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő önrendelkezési jog gyakorlásához szükséges döntéshozatali képességgel. A védőoltások rövid és hosszú távú előnyeinek és hátrányainak megítéléséhez szükséges különleges megfontolások miatt a 14 év alattiak nem képesek tájékozott és felelősségteljes döntésre az oltásokról. A vizsgált szabályozás tehát a jogalanyok döntésképeségének hiánya miatt nem korlátozza az önrendelkezési jogot (ABH 2007, 464, 478–479.).

A kötelező védőoltás azonban nyilvánvalóan érinti az emberi méltóságot akkor is, ha az érintett nem tudja önrendelkezési jogát gyakorolni. Ez esetben – a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatnak megfelelően – a szintén az általános személyiségi jog elemét képező testi integritáshoz való jog hívható fel. A testi integritáshoz való jog ugyanis attól függetlenül illeti meg az egyént, hogy döntésképesnek minősül-e, és gyakorolni tudja-e az önrendelkezési jogát. „Az ember soha nem tekinthető pusztá eszköznek valamilyen közcél eléréséhez” – az AB szerint ennek az elvnek különös súlya van az olyan jogi szabályozás esetében, amely alapján közérdekre hivatkozással oltóanyagot juttatnak az érintett szervezetébe. Ezért az életkorhoz kötött védőoltások szabályozásának meg kell felelnie a testi integritáshoz való jog korlátozásával szemben támasztott követelményeknek (ABH 2007, 464, 479–480.).

A panaszban felhívott egészséghez való joggal kapcsolatban az AB megerősítette korábbi gyakorlatát. Ennek megfelelően az egészséghez való jog objektív (intézményi) oldalának érvényesülését az állam az egészségügyi intézmények és

<sup>36</sup> 36/2000. AB határozat, ABH 2000, 241, 256. Megerősítette: 56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 527, 529.

az orvosi ellátás megszervezésével valósítja meg, az alapjog alanyi oldala pedig nem az Alkotmány 70/D. § keretei között, hanem a személyiség testi-lelki integritásához való jogaként fogalmazható meg, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelmi körébe tartozik. A kötelező védőoltás kontextusában a személyiség integritásához való jog korlátozásának vizsgálata tehát már eleve magában foglalja az egészséghez való jog (alanyi oldala) korlátozásának vizsgálatát (ABH 2007, 464, 481.).

Azt, hogy a szülő gyermekéről saját világnézetének és lelkiismereti meggyőződésének megfelelően gondoskodik, a vallásszabadság és a szülő gyermeke nevelésének megválasztásához fűződő joga együttesen jeleníti meg. Előbbi tekintetében az AB töretlen gyakorlata, hogy az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó lényeges meggyőződéssel (ABH 1991, 297, 313.; ABH 1993, 48, 51.). A szülők gyermekeik neveléséhez fűződő jogával kapcsolatban az AB irányadónak tekinti, hogy a magánszférában a gondoskodás és a védelem joga és kötelessége elsősorban a szülőket illeti. Az állam csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be – például a szülői felügyelet megszüntetése révén (ABH 1996, 74, 80.). Az AB a Védőoltás I. határozatban is ezeket az elveket követte, ezért megállapította, hogy az életkor alapján kötelező védőoltások intézménye ezért korlátozza a szülők Alkotmány 60. § (1) bekezdéséből és a 67. § (2) bekezdéséből következő jogait (ABH 2007, 464, 482.).

#### 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak. Tekintettel a természettudományos előfeltevésekre, ezek a védőoltások legitím célt követnek, továbbá alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek egyrészt a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosításához, másrészt az egész társadalom fertőző betegségekkel szembeni védelméhez [Alkotmány 67. § (1) bekezdés, 70/D. § (2) bekezdés].**

A szükségességi-arányossági teszt levezetéséhez az AB lefektette azokat az alapokat, amelyekre támaszkodva aztán – hézagmentesen – végigvitte magát a tesztet a gyermekek személyi integritáshoz való jogára és a szülőknek a gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelő gondoskodáshoz való jogára vonatkozóan.

Az AB kiemelte, hogy az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitím jogalkotói cél elérésére, továbbá, ha megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Legitím célként mások alapvető jogainak védelme, az állam intézményes alapjog-biztosítási kötelezettsége, valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése ismerhető el. Alapjog érvényes legitím cél fenn-

állításakor is csak abban az esetben korlátozható, ha a cél más módon nem érhető el. A korlátozás pedig csak akkor alkotmányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban vannak egymással. Az államnak tehát mindig az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kell alkalmazni. A jogalkotói cél legitimitásának megítélése mellett az AB azt is vizsgálta, hogy a kötelező védőoltás intézménye alkalmas-e egyáltalán a cél elérésére.

Mindezek nyomán az AB legitim célként azonosította a gyermekek jogainak védelmét és az egészségvédelmi kötelezettség részét képező járványügyi feladatok ellátását. Megállapította, hogy ezek szorosan összefüggnek, mivel a védőoltások leggyakrabban a közösségben élő gyermekek egészségének védelmét szolgálják. A közösségben élő gyermekek ugyanis hatással vannak egymás egészségi állapotára, a fertőző betegségek gyakran terjednek szét a gyermekközösségekben (ABH 2007, 464, 486.).

Az alkalmasság értékelésekor az AB jogon kívüli igazoláshoz nyúlt, emlékeztetve arra, hogy a természettudományos igazságok eldöntésére a tudomány képviselői hivatottak, a tudomány pedig olyan entitás, amelynek autonómiája az AB mozgásterét is megszabja. A demokratikus társadalomban nem az AB, hanem a jogalkotás feladata, hogy hasznosítsa vagy elutasítsa a tudomány megállapításait és a tudományos javaslatokat. Mindezek alapján az AB tényként fogadta el, hogy a védőoltások az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Vagyis alkalmasak arra, hogy egyfelől védjék az egyént a fertőzéstől, másfelől védjék az egész társadalmat a járványok megjelenésétől. Az AB azt is elfogadta, hogy az intézményesített védőoltások egyént és társadalmat érintő előnyei messze meghaladják azokat a lehetséges károkat, amelyek mellékhatásként jelentkezhetnek a beoltott gyermekeknél, vagyis a védőoltások elmaradása általában véve sokkal nagyobb kockázatot jelent a gyermekek egészségére, mint a védőoltások (ABH 2007, 464, 489.)

A kötelező védőoltás intézménye szükségességének vizsgálatakor az AB szintén természettudományos érvekre támaszkodott: a társadalom kellő arányú átoltottságára és az ennek nyomán kialakuló úgynevezett nyájimmunitás<sup>37</sup> jelenségére. Magáévé tette azt a tudományos megállapítást, hogy a közösség adott fertőző betegséggel szembeni kellő védettségéhez nélkülözhetetlen az, hogy a betegség elleni védőoltást a közösség túlnyomó többsége megkapja (de legalábbis az, hogy a közösség immunizált tagjainak aránya ne csökkenjen egy kritikus pont alá). A kellő mértékű átoltottság igényében pedig az AB elégséges indokot talált arra, hogy az adott oltást kötelezővé tegyék. Az AB rámutatott, hogy a kötelező védőoltás a kellő átoltottság – így a nyájimmunitás – garantálása mellett kezeli az úgynevezett „potyautas-problémát” is, vagyis nem engedi, hogy kibújjanak az oltás alól olyanok,

<sup>37</sup> Indirekt védettség a fertőző betegséggel szemben, amely azáltal jön létre, hogy a populációs nagy része védett egy fertőző betegséggel szemben, így nincs, aki a még nem védettek megfertőzze.

akik nem egészségügyi vagy lelkiismereti okokból nem oltatják be gyermeküket, hanem azért, mert bíznak abban, hogy mások ezt mind megteszik, így ők is védettséget élveznek majd. Mindezek alapján az AB úgy ítélte meg, hogy az életkorhoz kötött védőoltások intézménye – tekintettel a természettudományos előfeltevésekre – alkalmas és szükséges eszköznek minősül egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosításához, másfelől az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez (ABH 2007, 464, 487.).

Az alapjog-korlátozás arányossága tekintetében az AB rögzítette, hogy ezt a járványügyi célok és indokok, valamint a szabályozásban megjelenő korlátozások és garanciák összevetésével határozhatja meg. Azokban az államokban, ahol egyes védőoltások kötelezőek, jogszabályi garanciák (például a tájékoztatáshoz való jog, illetve az időleges vagy végleges mentesítés lehetősége) előzik meg a túlzott korlátozást. Ennek tükrében vizsgálta, hogy a magyar szabályozásban található-e ilyen garanciális szabályok, illetve ezek a megfelelő jogforrási szinten helyezkednek-e el. Leszögezte, hogy az R.1 4. § (2) bekezdése nem pusztán a végrehajtásért felelős szervek feladatainak ellátásához szükséges tényeket és adatokat foglal magában, hanem olyan kérdéseket is, amelyek érdemi összefüggésben állnak az érintettek jogaival és kötelezettségeivel. Ugyanez igaz az R.1 alapján kiadott miniszteri tájékoztatóra, amely meghatározza, hogy a védőoltásokat milyen életkorban és milyen módon kell alkalmazni.

Összességében az AB arra a következtetésre jutott, hogy az életkorhoz kötött védőoltások kötelezettjeit megillető jogosultságok és az őket terhelő kötelezettségek egy részét nem tartalmazza jogszabály. Mindebből az következett, hogy az AB nem tudta elvégezni az arányosság érdemi értékelését, hiszen nem volt olyan normatív rendelkezés, amelyet ellensúlyként számításba lehetett volna venni a járványügyi közcélokkal szemben. Azt azonban kimondta, hogy épp emiatt a hiányzó jogi szabályozás miatt az R.1 4. § (2) bekezdés ellentétes volt a meghozatal idején – és az AB határozat meghozatal idején – hatályos jogalkotási törvénnyel (1987. évi XI. törvény), ennek folytán pedig az Alkotmány 37. § (3) bekezdésének jogforrási hierarchiát szabályozó első mondatával (ABH 2007, 464, 492.).

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**A kötelező védőoltás alóli ideiglenes és végleges mentesítés megtagadásával szembeni jogorvoslat akkor lenne hatékony, ha a kötelezettek a jogszabályi rendelkezések megkerülése vagy megszegése nélkül fordulhatnak olyan fórumhoz, amely a védőoltás beadása előtt tud érdemben dönteni az ideiglenes vagy végleges mentesítésről. A kötelező védőoltást elrendelő határozat általános azonnali végrehajthatósága azért aránytalan jogkorlátozás, mert így akkor sem állítható helyre a jogszerű állapot, ha a jogorvoslati eljárásban mentesítik ez érintettet a védőoltás alól [Alkotmány 50. § (2) bekezdés, 57. § (5) bekezdés].**

A kötelező védőoltás elrendelésére, illetve a védőoltás alóli ideiglenes és végleges mentesítésre vonatkozó eljárás szabályozásának alkotmányosságát az AB az indítványozók utólagos normakontrollra vonatkozó indítványa keretében bírálta el.

Az AB megerősítette korábbi gyakorlatát, amely szerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége azt jelenti, hogy az eljárás végeredményeként a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelességeket valóban elbírálja. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez tehát szükséges a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

Az AB megállapította, hogy a védőoltás elrendelése – ahogy az a jogi szabályozásból is kitűnik – közigazgatási hatósági ügy, amelynek során az elsőfokú közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő kötelességet állapít meg. Az elsőfokú határozat ellen az ügyfélnek fellebbezésre van lehetősége, a másodfokú közigazgatási hatóság határozatával szemben közigazgatási bírósági felülvizsgálatát kérhető. Az AB a korábbi gyakorlatában lefektetett alkotmányossági követelményeket szem előtt tartva kimondta, hogy a védőoltás elrendelésére irányuló eljárás szabályozása a formai feltételeknek megfelel, az egyfokú közigazgatási jogorvoslat és a bírói felülvizsgálat megfelelő kereteket jelent a hatékony jogorvoslathoz.

A védőoltást elrendelő határozatokkal ellentétben azonban nem egyértelmű, hogy a formailag alkotmányos jogorvoslati rendszer igénybe vehető-e a mentesítési eljárás során is. (Az AB vizsgálata itt logikusan a mentesítés megtagadásával szembeni jogorvoslatra szorítkozott, hiszen a mentesítés ideiglenes vagy végleges megadását az AB nem tekintette jogsérelemnek.)

Az ideiglenes mentesítés (az Eütv.2 szóhasználatában: halasztás) kapcsán az AB úgy ítélte meg, hogy ha a kezelőorvos megtagadja az ideiglenes mentesítést, akkor a védőoltásra kötelezett megteheti, hogy miután az elsőfokú közigazgatási hatóság kibocsátotta a védőoltást elrendelő határozatot, fellebbezésben hivatkozik valamely mentesülési indokra. Ahhoz azonban, hogy jogorvoslathoz való jogával élhessen, a kötelezettnek meg kell várnia, míg elrendelik vele szemben az oltás beadását, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy nem szabad eleget tennie a kezelőorvos és a védőnő megkeresésének. Az ideiglenes mentesítés megtagadása esetén tehát csak akkor vehető igénybe jogorvoslat, ha a kötelezett először megszegi a jogszabályi előírásokat – ezzel kikényszerítve azt, hogy a hatóság elrendelje vele szemben az oltás végrehajtását.

A végleges mentesítés megtagadása az AB álláspontja szerint ennél még súlyosabb problémát vetett fel: ezzel szemben ugyanis egyáltalán nem volt lehetőség jogorvoslatra. Ha ugyanis a kezelőorvos nem mentesítette az érintettet véglegesen az oltás alól, akkor a hatóság újra és újra elrendelte az oltást, amellyel szemben az érintett újra és újra jogorvoslatot nyújthatott be, ám végleges mentesítést közigazgatási hatóság védőoltást elrendelő határozatával szembeni jogorvoslat során nem szerezhette. Ezzel összefüggésben az AB arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás hiányosságai miatt a végleges mentesítésre irányuló eljárásra



nem alkalmazhatók a közigazgatási eljárás szabályai. A kezelőorvos nem tekinthető érdemi döntésre jogosult hatóságnak, amely határozatba foglalja a szakhatóság hozzájárulását vagy annak megtagadását. Ezért az elsőfokú egészségügyi hatóság a mentesítési eljárás során nem szakhatóságként járt el, így és nem alkalmazható az a szabály, hogy a szakhatósági állásfoglalás elleni jogorvoslat jogát az ügyfél a határozat ellen irányuló fellebbezés keretében gyakorolhatja. Mindezek miatt a védőoltás alóli végleges mentesítés megtagadása (elmaradása) esetén nincs törvényes lehetőség sem a felettes szervnél történő jogorvoslati eljárásra, sem bírósági felülvizsgálatra (ABH 2007, 464, 500–501.).

Az AB mindezek nyomán megállapította, hogy a kötelező védőoltás alóli ideiglenes és végleges mentesítésre irányuló eljárás hatályos szabályozása nem felel meg az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből és az 57. § (5) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az alkotmányellenesség oka a szabályozás hiányossága: ideiglenes mentesítés megtagadása esetén a kötelezett csak akkor vehet igénybe jogorvoslatot, ha előzetesen megszegi a jogszabályi előírásokat. A végleges mentesítés megtagadásával szemben pedig egyáltalán nincs törvényes lehetőség sem a felettes szervnél lefolytatott jogorvoslati eljárásra, sem bírósági felülvizsgálatra (ABH 2007, 464, 502.).

Az AB külön vizsgálta a védőoltást elrendelő határozat azonnali végrehajthatóságának mint a jogorvoslatához való jog korlátozásának alkotmányosságát. Ezt a szabályozást is szükségességi-arányossági vizsgálatnak vetette alá.

A legitim cél, az alkalmasság és a szükségesség vizsgálata tekintetében az AB csak visszautalt a kötelező védőoltás intézményének vizsgálata során korábban leírtakra, illetve legitim célként azonosította a járványügyi közérdeket, amely igazolja a kötelező védőoltások intézményesítése mellett a védőoltások beadását biztosító jogi feltételek kialakítását is.

Az arányosság vizsgálata kapcsán azonban úgy vélte, hogy az Eütv.2 azonnali végrehajthatóságot elrendelő mondata épp a jogorvoslatához való jog leglényesebb elemét korlátozza. A fellebbezés benyújtásának legfontosabb jogi következménye ugyanis az, hogy megakadályozza az elsőfokú közigazgatási határozatban foglalt rendelkezések végrehajthatóságát. Az AB kimondta, hogy amennyiben ez nem érvényesül, azt külön meg kell indokolni, illetve igazolni kell a szükségességi-arányossági teszt segítségével. Önmagában a határozat tárgya (jelen esetben a védőoltás beadására való kötelezés) azonban nem indokolhatja az azonnali végrehajtást. Annál kevésbé, mivel a védőoltás beadása visszafordíthatatlan beavatkozás, így az esetlegesen jogsértő elsőfokú határozat helyébe lépő jogorvoslati döntés révén már nem állítható helyre a jogszerű állapot.

Az azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan akkor indokolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása azt feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél más módon nem érhető el. Az azonnali végrehajthatóság szükségességét megalapozza például az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, fontos közrendvédelmi ok vagy jelen-

tős, helyrehozhatatlan kár elhárítása. Ezekben az esetekben a hatóság dönt az azonnali végrehajtás arányosságáról, amelynek során mérlegelni kell az elérni kívánt cél érdekében okozott jogkorlátozás nagyságát.

Az Eütv.2 rendelkezései nem teszik lehetővé semmilyen konkrét szempont (például a járványveszély nagysága, a védőoltás fajtája, a kötelezett egyéni körülményei) mérlegelését az azonnali végrehajthatóság kapcsán. A folyamatban lévő mentesítési eljárás sem akadályozza a védőoltás beadását. Így tehát előfordulhat, hogy a mentesítési kérelem elbírálásának idejére az elmaradt védőoltást már beadják. Ez a védőoltás természeténél fogva visszafordíthatatlan beavatkozás, vagyis a jogorvoslati eljárás során a jogszerű állapot már nem állítható helyre. Az AB álláspontja ezért az volt, hogy az Eütv.2 aránytalanul korlátozza a jogorvoslatihoz való jogot (ABH 2007, 464, 506.).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**Az arányosság keretei között külön kell mérlegelni a kötelező egészségügyi beavatkozás és a lelkiismereti és vallásszabadság viszonyát. Az „összehasonlító teherpróba” mint kiegészítő alapjogi teszt mutatja meg, hogy a kultuszszabadságra tekintettel indokolt-e kivételt tenni az általános szabály, vagyis az oltás kötelezősége alól (Alkotmány 60. §).**

A lelkiismereti szabadság és a kötelező védőoltás összefüggését vizsgálva az AB elfogadta azt az érvet, hogy az oltások kötelező jellege másoknál jelentősebb sérelmet okoz azoknak a szülőknek, akiknek határozott lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésével ellentétes a védőoltás mint egészségügyi beavatkozás. Kifejtette, hogy a lelkiismereti szabadság és egyes jogi kötelezettségek közötti ütközés vizsgálata során az úgynevezett „összehasonlító teherpróba”<sup>38</sup> kiegészítő alapjogi tesztjét szükséges alkalmazni. Ennek során az AB-nak azt kellett azonosítania, hogy a kötelező védőoltás mekkora terhet ró azokra, akiknek meggyőződésével ez ellentétes, illetve a kötelező védőoltások hiánya mekkora terhet ró azokra, akiknek nem ellentétes meggyőződésével. Majd a két csoportot összehasonlítva meg kellett állapítania, hogy melyiket éri nagyobb terhelés.

Az összehasonlító teherpróba alkalmazása során az AB kifejezetten figyelembe vette, hogy a kötelező védőoltás kapcsán a szülő nem saját maga, hanem gyermeke nevében dönt, az államnak pedig szükség esetén védenie kell a gyermeket a szülővel szemben is, a gyermeknek és a gyermekközösségnek is fontos érdeke

<sup>38</sup> Az összehasonlító teherpróba Kis János által kidolgozott elve szerint: „Ha egy hivatalos megnyilatkozás súlyosabb terhet ró azokra, akik helytelenítik, mint valamely alternatív megnyilatkozás róna azokra, akik azt vetik el, akkor az előbbi indokolt elvetni, feltéve, hogy a két megnyilatkozás érdemi tartalmáról folyó vita nagy erkölcsi jelentőségű és a belátható jövőben nem oldható fel.” Kis János: *Az állam semlegessége* (Budapest: Kalligram 2015) 118.

fűződik ahhoz, hogy megkapja a védőoltást; a szabályozás – bár hátrányosan érinti azokat, akiket lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésükkel ellentétes cselekvésre kényszerít – megfelel az állam semlegességének, természettudományos alapon álló kötelezettséget rögzít; nemcsak a meggyőződésükben érintettek, hanem mindenki vállal fizikai és lelki terhet, amely csak akkor ér célt, ha a társadalom meghatározott hányada immunizált; a lelkiismereti, vallási okból mentesítést kívánók egy része nem általában a védőoltást ellenzi, hanem adott típusú oltóanyagot. Ha többféle oltóanyag áll rendelkezésre, akkor lehetőség van alternatív magatartásra.

Az AB mindezeket szem előtt tartva végül úgy foglalt állást, hogy nem ellentétes az Alkotmány 60. § (1) bekezdésével és a 67. § (2) bekezdésével az, hogy a szülők lelkiismereti, illetve világnézeti okból nem tagadhatták meg gyermekeik védőoltását (ABH 2007, 464, 494.).

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**A tájékoztatáshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból származik, ezért az Eütv.2 általános rendelkezései védőoltások esetében is megfelelően biztosítják a beteg tájékoztatáshoz való jogát, ezt nem írja felül a védőoltás kötelező jellege [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

Az AB hangsúlyozta, hogy az Eütv.2-ben meghatározott tájékoztatáshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból származik, a döntésképes személy a megfelelő tájékoztatás nyomán szabadon dönthet a saját egészségügyi ellátásával kapcsolatos kérdésekben. Ezt a döntést tehát akkor tudja megtenni, ha tájékozott a szóba jövő beavatkozások előnyeiről és hátrányairól (*informed consent*).<sup>39</sup> Kötelező védőoltás kontextusában alapvető jelentőségű, hogy az Eütv.2 szerint a tájékoztatás joga a beteget akkor is megilleti, ha beleegyezése egyébként nem feltétele a gyógykezelés megkezdésének, továbbá a cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképes betegnek is joga van a korának és pszichés állapotának megfelelő tájékoztatáshoz.

Mindezekből az következik, hogy az életkorhoz kötött védőoltások esetén is érvényesül a tájékoztatáshoz való jog. Ezt az Eütv.2 56. § (3) bekezdése nemhogy korlátozná vagy felülírná, de külön elismeri. Az Eütv.2. 58. § (3) bekezdése nem helyettesíti, hanem kiegészíti az Eütv.2 13. és 14. §-ából következő tájékoztatási kötelezettséget.

<sup>39</sup> 684/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 813, 828.; 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536, 560.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. A KISKORÚAKAT ÉRINTŐ KÖTELEZŐ EGÉSZSÉGÜGYI BEAVATKOZÁSOK ALAPJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEINEK ELŐKÉRDÉSE

Bár a határozatnak nem a leghangsúlyosabb eleme az érintett alapjogok meghatározása, jogdogmatikai szempontból nem hagyható figyelmen kívül, hogy az AB mintegy előkérdésként tisztázta, hogy egyáltalán mely alapjogok tekintetében folytat majd le tartalmi vizsgálatot az életkorhoz kötötten kötelező védőoltások intézménye kapcsán. Ehelyütt fontos megállapításokat tett korábbi gyakorlata megerősítésére, egyértelműen megvonta egyes alapjogok védelmi körét – amelyek sok esetben más alapjogvédő szervek gyakorlatában sem teljesen tisztáztak.

Lényeges elem annak a korábbi értelmezésnek a megerősítése, amely egyértelműen csak az egyén saját teste és saját sorsa feletti autonómiáját nevezi önrendelkezési jognak, hangsúlyozva ennek személyhez kötöttségét.<sup>40</sup> A védőoltás I. határozat megerősíti azt a felfogást, hogy az önrendelkezési jog mint a személyes autonómia kifejeződése csak személyesen gyakorolható. Ez az okfejtés lényeges például az Eütv.2-t szem előtt tartva, amelynek indokolása tévesen arra a következtetésre jut, hogy a nem cselekvőképes személy (beteg) önrendelkezési jogát vagy törvényes képviselője, vagy az általa erre feljogosított személy gyakorolja.

Bár az önrendelkezési jog a nem cselekvőképes személyek esetében gyakorlatilag nem érvényesül, természetesen az ő emberi méltóságuk sem marad védelem nélkül. A védőoltás I. határozatban az AB két jog összekapcsolásából vezeti le azt a koncepciót, amely a cselekvőképtelen kiskorú emberi méltóságának, illetve általános személyiségi jogának védelmét szolgálja az egészségügyi beavatkozások kontextusában. Az AB egyrészt felhívja a személyi integritáshoz (egyreszt említések esetében kifejezetten csak a testi integritáshoz) való jogot mint az általános személyiségi jog egyik elemét, és e konkrét ügyben ebben határozza meg az emberi méltóság lényegét.<sup>41</sup> A testi integritáshoz való jog a kiskorút is megilleti, szemben a döntésképességet feltételező önrendelkezési joggal. Másrészt az AB megállapítja, hogy a kötelező védőoltás érinti a szülőnek azt a jogát, hogy lelkiismereti meggyőződésének megfelelő nevelést biztosítson gyermekének. A kötelező védőoltás valójában a szülőnek a gyermeke testéről való döntési jogát korlátozza: azt a jogot, hogy a szülő határozhassa meg, hogy a gyermeke testi integritását érintő beavatkozást elvégezzék-e. Így bár önrendelkezési jogról valóban nem beszélhetünk, a szülői jog – amely az egészségügy kontextusban mint helyettes döntéshozói jog jelenik meg – mintegy a gyermek testét érintő beavatkozások kérdésében fennálló rendelkezési jogként értelmezhető. Az AB a két jog szoros kapcsolatát juttatta

<sup>40</sup> Vö. 36/2000. (X. 27.) AB határozat.

<sup>41</sup> ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 251.

kifejezésre, amikor ezeket egységes – szükségességi-arányossági – szempontok szerint bírálta el.

A határozat lényegi eleme, hogy megvonta a testi-lelki egészséghez való jog alanyi és objektív oldalának határait, és leszögezte, hogy az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jog tartalma teljes egészében objektív intézményvédelem, amely alanyi jogot nem keletkeztet. Az alanyi jogi oldalt épp az emberi méltósághoz való jogban, közelebbről a testi, illetve személyi integritáshoz való jogban ismerhetjük fel.

## **5.2. MEGALAPOZZÁK-E AZ URALKODÓ TERMÉSZETTUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK AZ ALAPJOG-KORLÁTOZÁS ALKALMASSÁGA MELLETT ANNAK SZÜKSÉGESSÉGÉT IS?**

A védőoltás I. határozatban az AB fontos lépése volt, hogy ki tudott és mert lépni a jogtudományi vizsgálódás keretei közül, és egyértelműen leírta, hogy természettudományos érveket kell segítségül hívnia ahhoz, hogy egy jogintézmény alkotmányosságát képes legyen megítélni. Határozatában a védőoltásokat vizsgáló egészségügyi szervezetek szakmai eredményeire és a védőoltásokkal kapcsolatos uralkodó tudományos álláspontra támaszkodott. Ennélfogva nem dönthetett másként, mint hogy elfogadta a védőoltások alkalmasságát az egyéni megbetegedések megelőzésére és a közösség egészségének megőrzésére.

Nagyon hasonló érvrendszert hívott segítségül akkor is, amikor a kötelező védőoltás intézményének szükségességét mérlegelte. Ebben a tekintetben azonban a természettudományos megalapozás valamelyest megkérdőjelezhető. Maga az AB is említi ugyanis, hogy a WHO azt a – bioetikai alapállásból kiinduló – felfogást követi, hogy a járványok elsősorban nem az alapvető jogok korlátozásával fékezhetők meg. Mi több, a tapasztalat azt mutatja, hogy a kizárólag kényszeren és kötelezésen alapuló eljárásokban az emberek nem mindenben tettek eleget a hatóságok előírásainak, titokban vagy nyíltan megszegték a rendelkezéseket, ezért a járványok elleni védekezés nem volt hatékony. Az eredményes közegészségügyi fellépés alapja a hatóságok és az érintett egyének (szülők, gyermekek) együttműködése, az információátadás, a tudatosítás és a bizalom kiépítése. „A szükséges anyagi források diszkriminációmentes biztosítása, a hatósági személyek helyett a háziorvosok bevonása és a kölcsönös tájékoztatás hozzájárulhat ahhoz, hogy az érintettek ne személyük elleni támadásként, hanem a javukat szolgáló ellátásként fogják fel a közegészségügyi beavatkozásokat. Kötelező és kényszerítő jogi eszközök igénybevétele általában csak a végső eszköz lehet a közegészségügyi célok elérése érdekében.” (ABH 2007, 464, 486–487.). Az AB ebben a pár mondatban olyan modellt vázol, amely az alapjog-korlátozásnál jóval enyhébb eszközökkel él: a tájékoztatás, a bizalomépítés, az egyén és a járványügyért felelős állami rendszer közötti partnerség eszközeivel. Azt is kijelenti, hogy a kötelezés és a kényszerítő

jogi eszközök csak végső megoldásként jöhetnek szóba közegészségügyi célok érdekében.

Mégis, amikor a szükségességi vizsgálatot lefolytatta, az AB axiómaként fogadta el, hogy a nyájimmunitás eléréséhez kellő átoltottság, vagyis az, hogy a védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja, a kötelező védőoltási rendszerben érhető el. Az egyebekben hézagmentes érvelésből ehelyütt hiányzik az az elem, amelynek során az AB megvizsgálja, hogy az enyhébb eszköz is megfelelő lehet-e a legitim cél elérésére vagy feltétlenül szükséges az alapjog-korlátozást jelentő erősebb eszközök igénybevétele. Kétségtelen, hogy ez a vizsgálat nem lett volna egyszerű. Ahogy az ügy előzményeinek összefoglalásából kitűnik, nagyon ritkák azok az elemzések, amelyek azt vetik össze, hogy a védőoltások ajánlott, illetve kötelező rendszerei mennyiben hatékonyak egymáshoz képest. Nehéz minden kétséget kizáró igazolást szereznni arra, hogy egy ajánlott oltásokra alapuló rendszerben is azonos – vagy legalábbis a kellő védelemhez elégséges – átoltottság érhető-e el, mint a kötelező védőoltások modelljében.

Az AB akkor járt volna el maximális alapossággal a szükségesség mérlegelésekor, ha határozatában kifejezésre juttatja: amennyiben – ismét csak természettudományos eredmények alapján – igazolható lenne, hogy az ajánlott oltások rendszere a kötelező rendszerrel azonos hatékonyságú, akkor a kötelező rendszer szükségessége nem indokolható. A jogalkotónak ezért fel kell mérnie – a természettudományos tények mellett a magyarországi társadalmi sajátosságok tekintetbe vételével –, hogy milyen mértékben lenne hatékony egyik vagy másik oltási rendszer, és azonos hatékonyság esetén az enyhébb alapjog-korlátozással járó modellt kell választania. Tény, hogy ez az eredmény drasztikus áttörését jelentette volna a hagyományos magyar oltási rendszernek, amely az állami kötelezésen, nem pedig az egyén-állam partnerségen alapul.

A kötelező rendszer vitathatatlan létjogosultsága kérdéses marad annak tükrében is, hogy időközben az EJEB is az AB-hoz hasonló következtetésre jutott. Megjegyzendő azonban, hogy az EJEB kimondja, hogy a részes államok hatóságainak szakmai-tudományos értékelése kell a kötelező modell szükségességének megalapozásához.<sup>42</sup> Az AB eljárásban azonban nem látjuk nyomát annak, hogy ilyen szakmai állásfoglalást elemzett volna vagy akár számonkérte volna ennek meglétét.

<sup>42</sup> Vavříčka and others v. the Czech Republic (30. lj.) § 285.

### 5.3. ARÁNYOSNAK MONDHATÓ-E AZ A KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁSI RENDSZER, AMELY NEM BIZTOSÍT LEHETŐSÉGET A MENTESÍTÉSRE ÉS A VÉDŐOLTÁST ELRENDELŐ HATÁROZAT AZONNAL VÉGREHAJTÁSÁT ÍRJA ELŐ?

Az Alkotmánybíróság arányossági mérlegelésének helyességét leginkább a védőoltás I. határozathoz fűzött különvélemény kérdőjelezi meg.<sup>43</sup> A különvélemény alapvető álláspontja az, hogy a panasz idején hatályos magyarországi védőoltási rendszer a szükségesség mellett az arányosság kereteit sem lépi túl. Az arányossághoz nincs ugyanis szükség arra, hogy az egészségügyi beavatkozások során egy *a priori* bekapcsolt jogorvoslati rendszer előzze meg az invazív orvosi beavatkozásokat. A nemzetközi gyakorlatra is hivatkozva a különvélemény kifejti, hogy ha az egészségügyi beavatkozásnál kiskorúról van szó, aki nem rendelkezik a beavatkozásba való beleegyezés képességével, a beavatkozást a törvényes képviselő mellett más hatóság vagy a törvény által kijelölt személy, vagy testület engedélyével is végre lehet hajtani. A szülői akarat tehát nem abszolút és felülbíráhatóságához elégséges a hatósági fellépés, nincs szükség kifejezetten bírói jellegű jogorvoslatra.

Ez a kijelentés az AB korábbi gyakorlatát figyelembe véve nem igazolható. A védőoltás I. döntést megelőzően ugyanis az AB több esetben kifejtette, hogy a szülő nevelési szabadsága „elsőbbségi jogként” jelenik meg, amely azt jelenti, hogy a szülőt a gyermeknek adandó nevelés megválasztásában mindenki mással szemben elsőbbség illeti meg, értve ezalatt az állami döntéseket is. Bár a gyermeket az államnak olykor a szülővel szemben is védelmeznie kell, a magánszférában a védelem és a gondoskodás joga és kötelessége elsősorban a szülőket illeti.<sup>44</sup> A magánszféra elsődlegesen szülői védelme az irányadó a kötelező védőoltással érintett testi integritáshoz való jog esetében is.

A különvélemény azt sem tekinti problémának, hogy egyes jogokat nem jogszabályok, hanem szakmai-módszertani anyagok tartalmaztak, illetve elsősorban a járványügyi hatóságok gyakorlatából lehetett értesülni az egyes védőoltások beadásának megfelelő életkorról, az iskolai oltási kampányok esetében nem volt biztosíték az időpontról, a módról és a várható következményekről való tájékoztatást illetően. Álláspontja szerint a védőnői hálózat működése, az oltási könyv, az iskolai tájékoztatás intézményrendszere az alapvető információkat szervezett rendszerben megadja.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Vö. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye, amelyhez Lenkovich Barnabás is csatlakozott.

<sup>44</sup> 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 80.

<sup>45</sup> Talán az elemzés műfajában is megengedhető a szerző részéről egy személyes, de szakmailag releváns megjegyzés ehhez az érvehhez. A sors furcsa fintora révén ugyanis épp a szerző volt az alanya egy olyan hibának, amely igazolja, hogy nem volt megfelelő tájékoztatás a szülők irányába az iskolai kampányoltásokról. A szerző ugyanis duplán kapta meg gyerekkorában a Magyarországon frissen bevezetett MMR-oltást, mivel az iskolai kampányoltásról szüleit nem tájékoztatták, neki magának pedig – lévén akkor mindössze tízéves – az oltóorvos nem hitte el, hogy egy huzamosabb külföldi tartózkodás során az MMR oltást már megkapta, mivel ez az oltás az adott külföldi államban már egy korábbi időponttól kötelező volt. A korábbi oltás tényét az iskolai kampányoltás során nem ellenőrizték sem az oltási könyvben, sem más nyilvántartásban, az oltást egyszerűen beadták.



Az azonnali végrehajthatóság többségi értelmezését a különvélemény életszerűtlennek tartja. Úgy érvel, hogy ha az adott időpontban az ideiglenes mentesítés alapokai (például láz) fennállnak, akkor sem orvosszakmai szabályok, sem az egészségügyi törvény alapján nem kerülhet sor az oltás beadására, vagyis az azonnali végrehajtásra sem. Ez a meglátás azonban nem veszi figyelembe azokat az eseteket, amikor esetleg nem akut indok veti fel a védőoltás elhalasztásának kérdését, hanem olyan egészségi állapot, amely alaposabb, esetleg hosszabb vizsgálatot és mérlegelést igényel a hatóság részéről.

A különvélemény tartalmilag is állást foglal a végleges mentesítés kérdésében, amikor megállapítja, hogy ezt csak evidens orvosi indokok alapján tartja alkalmazhatónak (például végstádiumban lévő beteg esetében, immunhiányos betegségeknél). Mivel azonban az ilyen esetek rendkívül ritkák, úgy véli, hogy az indítványban felvetett probléma nem olyan súlyú, hogy ez indokolja a hatályos rendszer felülvizsgálatát.

Összességében a különvélemény teljes egészében elfogadja a hatályos rendszer jogi megoldásait, nem igényelve a jogkorlátozások esetében sem a szükségesség, sem az arányosság igazolását. Ez a felfogás rendkívüli mértékben alárendeli az orvosszakmai szempontoknak az alapjogok érvényesülését, és kifejezetten utilitarista irányt követ: a védőoltások társadalmi hasznosságát minden esetben az egyén jogai fölé helyezi. A különvélemény több esetben is személyes véleményre, nem alkotmányjogi érvekre támaszkodik, amely a többségi határozatra amúgy nem jellemző.

#### **5.4. A LELKIISMERETI SZABADSÁG ÉS A KÖTELEZŐ VEDŐOLTÁS ÖSSZEFÜGGÉSE**

Az AB részletesen vizsgálta, hogy a lelkiismereti szabadságra milyen terhet ró a kötelező védőoltás intézménye. Ennek során úttörő jelleggel alkalmazta az összehasonlító teherpróba tesztjét, amelyet aztán később más lelkiismereti szabadsággal összefüggő határozatában is hasznosított.<sup>46</sup> Az összehasonlító teherpróba teszt lényege az az alkotmányossági kérdés, hogy a demokratikus jogállamban egyes állampolgárok mentesülhetnek-e általános törvényi kötelezettségek alól lelkiismereti, illetve vallási meggyőződésükre hivatkozva.

Az AB a védőoltás I. határozatban kidolgozta a teszt alkalmazásának kritériumait. Érveléséből kiolvasható, a teszt nem ad választ arra, hogy általánosságban mikor indokolt mentesíteni valakit vagy valakiket a jogszabályi kötelezettsége alól. Ezt mindig konkrét ügyben felmerülő alkotmányjogi kérdésben kell megvizsgálni, hiszen mindig más és más alkotmányjogi szempontok versenghetnek egymással. A döntésnél releváns, hogy az igényelt kivétel milyen szorosan kapcsolódik hittételhez vagy vallási szertartáshoz, illetve fontos, hogy a kivételes szabályozás együtt jár-e mások jogainak sérelmével.

<sup>46</sup> Vö. 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABH 2009, 341, 351.

## **5.5. A TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG ÁLTALÁNOSÁGA**

Az AB helyesen értelmezte, hogy az Eütv.2 betegjogi fejezete a törvény valamennyi jogintézménye tekintetében irányadó. A tájékoztatáshoz való jogot tehát nem korlátozhatja az, hogy adott egészségügyi beavatkozás kötelező jellegű-e vagy sem, sőt valójában még az sem korlát, hogy a beavatkozással érintett személy esetleg nem cselekvőképes. Bár jelen kontextusban a bejegyzés nem volt feltétele a beavatkozásnak, érdemes hangsúlyozni az AB álláspontját, miszerint „a tájékoztatás a hatékony, eredményes egészségügyi ellátás előfeltétele is, mivel a kellő ismeretekkel rendelkező személy nagyobb bizalommal tekint a kezelésben résztvevőkre, és jobban tudja teljesíteni az orvosi javaslatokat”. Ez a szemlélet megnyitja az utat a korábban említett, egyén-állam kooperáción és kölcsönös bizalmon alapuló védőoltási rendszer alapjainak lefektetéséhez.

## **6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE**

### **6.1. AZ EÜTV.2 MÓDOSÍTÁSA**

A védőoltás I. határozat hatására 2008-ban valóban megszületett a védőoltásokra vonatkozó kiegészített törvényi szabályozás, ha nem is március 31-ig, de decemberben. A módosítást végrehajtó 2008. évi CVI. törvény indokolása szerint az Eütv.2 módosítása hatékony jogorvoslati eszközt biztosít a kötelező védőoltás alóli mentesítés megtagadásával szemben.

Az új szabályozás bevezette a halasztás (korábban ideiglenes mentesítés) és a mentesítés (korábban végleges mentesítés) intézményét. A halasztást viszonylag egyszerű eljárás tárgyává tette, és a kezelőorvos hatáskörébe utalta: a védőoltást a kezelőorvos átmenetileg elhalasztja, ha annak beadása várhatóan a beteg egészségi állapotát vagy meglévő betegségét károsan befolyásolná, és ezen állapot (betegség) elmúlása valószínűsíthető. A kezelőorvos döntése a szakmai szabályok alapján történik. Bevezette emellett azt a lehetőséget, hogy a kezelőorvos, a beteg vagy a beteg törvényes képviselője az egészségügyi államigazgatási szervnél kérelmezze a védőoltás alóli mentesítést (vagyis a védőoltás végleges elhagyását), ha az adott oltás az oltandó egészségi állapotát vagy a meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná, és ezen állapot változása nem valószínű.

Végül azt is rögzítette, hogy ha kötelező védőoltást határozattal rendelnek el, akkor ezzel szemben a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerinti jogorvoslatok vehetők igénybe. Ez egyben azt is jelenti, hogy a határozat csak kivételes esetben nyilvánítható fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak (például életveszély, súlyos kárral fenyegető helyzet, közegészségügyi, járványügyi indok). Fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság az életkorhoz kötött védőoltások

esetében csak konkrét járványügyi veszélyhelyzetben, az adott járvánnyal összefüggő védőoltás esetében lehetséges.

Értékelve a szabályozást, megállapítható, hogy nagyrészt eleget tesz az AB határozatában előírtaknak. Továbbra sem tartalmaz azonban jogorvoslati lehetőséget arra az esetre, ha a szülő valamely nyomós okból kéri a halasztást, de a kezelőorvos ezzel a kéréssel nem ért egyet. Az ilyen esetek természetesen nagyon ritkák, de az érintettek számára jelentőséggel bírnak.

## **6.2. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK JELENTÉSE A KÖTELEZŐ VEDŐOLTÁSOKRÓL**

A kötelező védőoltásokkal összefüggő járulékos – ám nem kevésbé jelentős – kérdések merültek fel az alapvető jogok biztosának gyakorlatában, amikor az AJB-361/2016. számú ügyben folytatott eljárásában azt vizsgálta, hogy a köznevelési intézmények (konkrét esetben az óvoda) megtagadhatják-e a gyermek felvételét arra való hivatkozással, hogy a gyermek kötelező védőoltásai hiányoznak. Ennek kapcsán vizsgálta a kötelező védőoltások elmaradása esetén alkalmazott szankciórendszer hatékonyságát, illetve alapjogi vonatkozásait. Értékelte továbbá az Országos Epidemiológiai Központ (OEK) védőoltásokról szóló módszertani levelének jogi státusát is.

Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a kötelező védőoltások elmulasztásának anyagi szankciója (bírság) egyrészt nem kellően hatékony, másrészt egyenlőtlenséget teremt az állampolgárok között anyagi helyzetük mentén. Az ombudsman mindazonáltal nem tett javaslatot arra, hogy bírságon kívül más kényszerítő eszközöket is alkalmazzanak az oltás beadatásának kikényszerítésére, inkább arra hívta fel a figyelmet, hogy a megfelelő tájékoztatás, az oltás iránti bizalom kiépítése lehet a megoldása annak, hogy a szülők ne akarják a kötelező védőoltások alól kivonni gyermeküket.

A köznevelési intézménybe való felvétel megtagadása kapcsán kiemelte, hogy ez egyértelműen jogszerűtlen, mivel nincs olyan jogszabályi előírás, amely az oltások meglétének igazolását a felvétel feltételéül szabná. Azok a köznevelési intézmények tehát, amelyek emiatt nem vesznek fel egy gyermeket, jogellenesen járnak el.

Végül az OEK módszertani levelével kapcsolatban megállapította, hogy az ellentétes a vonatkozó miniszteri rendelettel, ennek folytán pedig a jogállamiságból eredő jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz. Az ombudsman két helyen kifogásolta a módszertani levél tartalmát. A módszertani levél egyrészt előírta, hogy gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel, másrészt kötelezte a hiányzó oltások pótlására azokat az orvosokat, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik.

Mindkét előírás olyan kötelezést rögzített, amely nem szerepelt a releváns miniszteri rendeletben, vagyis azzal ellentétes szabályt állapított meg. Az ombudsman ajánlásokat tett a megjelölt visszasságok kiküszöbölésére. Ezek eredményességét értékelendő, megállapítható, hogy a két kifogásolt szabály egyike, a védőoltás pótlásának kötelezettsége bármely orvos által, aki a gyermekkel találkozik, még a Nemzeti Népegészségügyi Központ 2020. évi védőoltásokról szóló módszertani levelében is szerepel,<sup>47</sup> a jogbiztonsággal kapcsolatos visszasságot okozó helyzet tehát még nem oldódott meg.

### 6.3. 3080/2019. (IV. 17.) AB HATÁROZAT – VEDŐOLTÁS II.

Tizenkét évvel a védőoltás I. határozat után az AB-nak ismét állást kellett foglalnia az életkor szerint kötelező védőoltás intézményének alapjogi vonzatai kapcsán. A védőoltás II. határozatot – hasonlóan az első határozat alapjául szolgáló ügyhöz – egy szülőpár által benyújtott alkotmányjogi panasz alapozta meg. A panaszosok azonban ezúttal – tekintettel az alkotmányjogi panasz új szabályaira – nem a jogi szabályozás, hanem a bírósági jogalkalmazás alkotmányellenességét – illetve már alaptörvény-ellenességét – kifogásolták.

Az AB az elvi kérdések tekintetében megerősítette a védőoltás I. határozat megállapításait, amit ehelyütt nem ismételünk meg. A védőoltás II. határozat nívuma a korábbi határozathoz képest leginkább abban áll, hogy az AB azt is mérlegelte, hogy az alkalmazott gyermekvédelmi hatósági intézkedés, a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése – vagyis a családból való kiemelése – szükséges és arányos intézkedés volt-e.

A szükségesség tekintetében leszögezte, hogy ha a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható, és ez a gyermek fejlődését veszélyezteti, a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések tehetők. A konkrét esetben az eljáró hatóságok és bíróságok egybehangzóan megállapították a gyermek veszélyeztetettségét, így az indítványozók neveléshez való jogának korlátozása a gyermek védelméhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése érdekében szükséges volt (Indokolás [64–65]).

Az arányosság megítélése során az AB arra hivatkozott, hogy a gyermekvédelmi törvény a gyermeket súlyosan veszélyeztető oknak tekinti azt, amikor a szülő megtagadja az együttműködést az egészségügyi alapellátást nyújtó szolgáltatóval. Hangsúlyozta, hogy panaszosok ügyében a gyermek családból történő kiemelésére nem pusztán a kötelező védőoltások elmulasztása miatt került sor, jelentősége volt annak is, hogy a védőoltás beadatását a gyermek elrejtésével akadályoz-

<sup>47</sup> Vö. A Nemzeti Népegészségügyi Központ módszertani levele a 2020. évi védőoltásokról, F) pont. <https://bit.ly/3lDoAq4>

ták, a gyermeket az életkorhoz kötött kötelező szűrővizsgálatokra nem vitték el, és megtagadták az együttműködést az egészségügyi és a gyermekvédelmi szervekkel. A hatósági eljárások során a fokozatosság elve is megvalósult: a gyámhivatal először még csak a védelembé vételt alkalmazta, majd a szülők együttműködésének hiánya miatt döntött a családból való – ideiglenes hatályú – kiemelés mellett. Mindezekre figyelemmel az AB az intézkedést arányosnak tekintette.

A védőoltás II. határozat részletes értékelése nem célja jelen elemzésnek. Az azonban megállapítható, hogy a védőoltás II. határozatban az AB nem tért ki részletesen az egyes törvényi előírások – például az egészségügyi alapellátás megtagadásának tilalma vagy az egészségügyi ellátókkal való együttműködés hiánya mint súlyos veszélyeztetés – alkotmányjogi elemzésére, ezeket eleve adottnak véve ítélte meg az ügyet.

## 7. IRODALOM

- DÁVID Lilla: „A Legfelsőbb Bíróság döntése az életkorhoz kötött kötelező védőoltások beadatásának megtagadásáról: oltás megtagadása és kiskorú veszélyeztetése. Legf. Bír. Bfv. II. 25/2009/5” *Jogesetek Magyarázata* 2011/3. 33–41.
- PLOTKIN, Stanley A. – PLOTKIN, Susan A.: „A short history of vaccination” in Stanley PLOTKIN – Walter ORENSTEIN – Paul OFFIT (eds.): *Vaccines* (Elsevier 2008).

SZEIBERT ORSOLYA\*

## **154/2008. (XII. 17.) AB HATÁROZAT**

### **– BÉK I.**

**A bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézményének megteremtése azonos nemű személyek számára nem alkotmányellenes, különnemű személyek számára azonban nem hozható létre a bejegyzett élettársi kapcsolat olyan módon, hogy az felcserélhető legyen a házassággal.**

A BÉK I. határozatban foglalkozott első alkalommal az AB a bejegyzett élettársi kapcsolat megítélésével, így az akkor a hazai jogrendszerbe újonnan bevezetni tervezett bejegyzett élettársi kapcsolat mibenlétével, jogrendszerbeli helyével. Összevetette a bejegyzett élettársi kapcsolatot a házassággal – utóbbi tekintetében már korábbi határozatokra is támaszkodhatott –, és kitért az azonos nemű partnerek és a különnemű párok számára egyaránt létrehozható bejegyzett élettársi kapcsolat jellegére. Külön került értékelésre a házasságnak és az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatának egymáshoz való viszonya, valamint a házasság és a különnemű partnerek közötti bejegyzett élettársi kapcsolatnak az összefüggése. A bejegyzett élettársi kapcsolat mellett a döntés a házasság intézményvédelmének kérdését is széles körben taglalta, tovább építve a korábbi alkotmánybírószági döntésekben fogalt házasságképet.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

### **1.1. A BÉKTV.**

A Parlament 2007. december 17-én fogadta el a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvényt (Béktv.). A jogszabály jelentősége abban állt, hogy első alkalommal került sor az azonos nemű párok partnerkapcsolatának az informális élettársi kapcsolat szintjét meghaladó módon történő jogi elismerésére, s egyúttal egy új, a magyar jogban korábban nem ismert párkapcsolati forma

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

bevezetésére.<sup>1</sup> Ez az intézmény lényegében két, egymással összefüggő alapkérdést érintett: a házasság fogalmi kérdését és az azonos nemű személyek kapcsolatának jogi elismerhetőségét.

Az ezt megelőző hazai jogszabályalkotási kezdeményezések nem nyúltak messzire. A törvény mindössze tizenhat paragrafusból állt, 1. §-a tartalmazta a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttének a szabályát, a 2. § a joghatásokat, a továbbiak pedig a párkapcsolat megszűnésének szabályát, valamint a módosuló és záró rendelkezéseket. Az új jogszabály olyan intézményt kívánt megteremteni a csak különeműek számára fenntartott házasság (és a mind különeműek, mind azonos neműek számára nyitva álló informális élettársi kapcsolat) mellett, amelyet különemű és azonos nemű személyek egyaránt igénybe vehettek volna.

A Béktv. alapvetően azonos rendelkezéseket tartalmazott a különemű és azonos nemű bejegyzett élettársak számára. Ezek a szabályok lényegileg azonosak voltak a házasságra irányadó szabályokkal, amely nyilvánvalóan következett a joghatásokat rögzítő 2. § rendelkezéseiből: a jogkövetkezmények tekintetében kizárólag a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) közös gyermekké fogadásra (örökbefogadásra) és a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazhatóságát zárta ki. Ami a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttét illeti, a jogalkotó annyiban kívánt különbséget tenni, hogy kiskorúak számára gyámhatósági engedéllyel sem kívánta lehetővé tenni a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését. A kapcsolat megszűnését illetően az eltérés jelentősebb volt, bevezetni rendelte a bírósági megszüntetés mellett a közjegyző általi megszüntetést.

A Béktv. módosítani kívánta a Csjt. akkor hatályos egyes rendelkezéseit, melyek azt eredményezték volna, hogy a különemű, illetve az azonos nemű bejegyzett élettársak jogi helyzete mégis különbözött volna, mégpedig az apasági jogállás tekintetében. Kizárólag a különemű bejegyzett élettársakra nézve lehetett volna alkalmazni azt a rendelkezést, amely szerint a házassági köteléken alapuló apasági vélelem nemcsak az anya férje, hanem az anya bejegyzett élettársa tekintetében is fennállhat, illetve az anya bejegyzett élettársa is elismerhette volna az anya rendezetlen családi jogállású gyermekét.

<sup>1</sup> A törvény indokolása a bejegyzett élettársi kapcsolat felvezetésében az élettársi kapcsolatok számának növekedésére hivatkozik, továbbá arra, hogy felmerült Magyarországon is az azonos nemű személyek igénye arra, hogy párkapcsolatuk jogi elismerést nyerjen. Arra is utalnak, hogy a különeműek részére a házasság mellett a „többletjogokat garantáló élettársi kapcsolat” rendelkezésre áll, de az azonos nemű személyek házasságot nem köthetnek. Az indokolás a bejegyzett élettársi kapcsolatok joghatásainak a házasság jogkövetkezményeihez való hasonlóságáról tesz említést.



## 1.2. A HÁZASSÁG FOGALMA A HAZAI JOGRENDSZERBEN ÉS AZ AB ÉRTELMEZÉSÉBEN

A házasság a családjog (polgári jog) egyik alapintézménye, annak fogalmát azonban a BÉK I. határozat meghozatala idején hatályos Csjt. sem határozta meg, ahogyan egyéb jogforrások sem. A bejegyzett élettársi kapcsolat, házasság és valamennyi partnerkapcsolat tárgyalása meghatározóan érinti a család fogalmának, mibenlétének, tárgyalásának kérdését, továbbá az azonos nemű partnerek házasságkötésének lehetőségét, de egyik kérdéssel sem foglalkozott BÉK I. határozat és ez a jelen elemzés határát is megszabja.

A házasság alkotmányjogi vetületet hangsúlyozó jogirodalomban felmerült a házasság fogalmának meghatározása,<sup>2</sup> ám a házasságot kötő két személy nemi hovatartozásával, illetve nemi irányultságával ezek jellemzően nem foglalkoztak.

A 4/1990. (III. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házasságra és családra vonatkozó szabályok alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkoznak (ABH 1990, 28, 30.). A 22/1992. (IV. 10.) AB határozatban a házasságkötés szabadságához való jog alapjogi jellege kapcsán utaltak arra, hogy a házasság alkotmányos intézményvédelme a házasságkötés szabadságának garantálását is jelenti, s arra, hogy az emberi méltósághoz való jog magában foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is és a házasságkötés szabadságához való jog az önrendelkezési jog része (ABH 1992, 122, 123.). Érintőlegesen foglalkozott a házasság intézményével a 7/2006. (II. 22.) AB határozat, mely szerint az államnak kötelezettsége a házasság védelme és azt társadalmi intézményként védi.

A házasság és az azonos nemű partnerek kapcsolata egyetlen korábbi AB határozatban került rövid tárgyalásra, igaz, a döntés jogszabályváltozást is maga után vont. Az Alkotmánybíróság 14/1995. (III. 13.) AB határozata alapjául az az indítvány szolgált, amely a Csjt. és az élettársi kapcsolatot akkor szabályozó Polgári törvénykönyv (1959. évi IV. törvény, a továbbiakban: 1959. évi Ptk.) azon rendelkezéseinek alkotmányellenességére hivatkozott, amelyek szerint mind házasság, mind élettársi kapcsolat csak különemű személyek között állhat fenn. Az indítványozó mindkét párkapcsolati forma tekintetében a nemi hovatartozáson alapu-

<sup>2</sup> A BÉK I. határozat jelen bemutatása szempontjából a házasság fogalmának – nem túlságosan vitatott – családjogi megközelítése kevésbé érdemel tárgyalást, tekintettel arra is, hogy a határozat indoklásában sem kap szerepet. A házasság intézményének az Alkotmánnyal összefüggésben való elhelyezése, majd intézményének jellege és védelme tekintetében a BÉK I. határozat meghozataláig tartó évekre (esetenként már a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó új szabályozás elfogadására is) tekintettel lásd: FICZERÉNÉ SIRKÓ Alexandra: „A házassági-családi viszonyokból eredő jogok és kötelezések alkotmányos szabályozása” *Magyar Jog* 1995/8. 474–479.; DRINÓCZI Timea – ZELLER Judit: „A házasság és a család – alkotmányjogi értelemben” *Acta Humana* 2005/4. 71–93.; DRINÓCZI Timea – ZELLER Judit: „A házasság és a család alkotmányjogi helyzete” *JURA* 2006/1. 16–22.; SZERIBERT Orsolya: „Házasság – házasságon kívüli partnerkapcsolat – család a nemzetközi emberi jogi egyezmények, az Alkotmány és az alkotmánybírói gyakorlat tükrében” in SAJÓ András (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban* (Budapest: Complex 2006) 245–265.; SCHANDA Balázs: „A házasság intézményének védelme a magyar alkotmányjogban” *Iustum Aequum Salutare* 2008/3. 65–73.

ló hátrányos megkülönböztetés fennállására alapította a szabályok alkotmányserő jellegét. Az AB külön-külön vizsgálta azt, hogy mennyiben valósul meg a fenti diszkrimináció a házasság, illetve az élettársi kapcsolat esetében, s ezzel egyértelművé tette, hogy más kiindulóponttal vizsgálják a házasságot, illetve az élettársi kapcsolatot.

A házasság tekintetében megfogalmazták, hogy a házasság célja a közös gyermek születése és felnevelése, továbbá az, hogy ez a párkapcsolati forma nyújt keretet arra, hogy a házastársak egymást kölcsönösen támogassák, és a közös gyermek vállalása mint cél az alapja annak, hogy a házasság alapvető feltételeként emelhető ki a házastársak különeműsége. Kiemelte a döntés indokolása, hogy nem valószínű, hogy hátrányos megkülönböztetést azok a rendelkezések, amelyek a gyermekekre tekintettel eltérő szabályozást biztosítanak az azonos és különemű személyek kapcsolatára nézve (ABH 1995, 82, 86.). A házasság tekintetében utalt a döntés indokolása arra is, hogy a férfiak és a nők külön-külön képeznek olyan csoportot, amelyet a diszkrimináció elkerülése érdekében külön-külön kell kezelni (ABH 1995, 82, 84.).

Míg a házasság tekintetében az AB a házasság funkcióját és a nemi hovatartozás alapján fennálló hátrányos megkülönböztetést vizsgálta, addig az élettársi kapcsolat tekintetében – amely az 1959. évi Ptk. keretei között a kötetmi jogi szabályok sorában kapott (először 1977-ben) helyet – nem taglalta az élettársi kapcsolat lehetséges célját, hanem megvizsgálta, hogy az élettársi viszonyhoz a különböző jogszabályok milyen jogkövetkezményeket fűznek. Ez utóbbi vizsgálata eredményeként, leszögezve azt is, hogy megjelent az azonos nemű partnerek kapcsolatának legalizálása iránti igény, megállapította, hogy „két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétele alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre”.

Az AB az eljárást felfüggesztette, így időt biztosítva a jogalkotónak arra, hogy az élettársi kapcsolat fogalmát meghatározó 578/G. § alkotmányellenességét megszüntesse. Az 1996. évi XLII. törvény módosította az 1959. évi Ptk. élettársi szabályozását,<sup>3</sup> s az 1996 júniusában hatályba lépett új rendelkezés értelmében az azonos nemű partnerek élettársi kapcsolata jogilag elismertté vált.

<sup>3</sup> Az 1996. évi XLII. törvény módosította az 578/G. § (1) bekezdésének első mondatát az által, hogy kiemelte abból az élettársak fogalmi meghatározására történő utalást, s ezzel egyidejűleg beiktatta a 685/A. §-t, amely rögzítette, hogy élettársi kapcsolatban az ott megjelölt követelményeknek megfelelően nemcsak különemű, hanem a rájuk vonatkozó követelményekkel azonos feltételek mellett két azonos nemű személy is élhet. (Az 578/G. § (1) bekezdése a vagyoni joghatást tartalmazta csak a továbbiakban.)

### 1.3. AZ AZONOS NEMŰ PARTNEREK PÁRKAPCSOLATAI NEMZETKÖZI/ EURÓPAI MEGÍTÉLÉS ALAPJÁN

A bejegyzett élettársi kapcsolat önmagában, elszigetelten nem vizsgálható nemzetközi, illetve európai kontextusban,<sup>4</sup> csak más párkapcsolatok összefüggésrendszerében, így különösen a házasságra tekintettel. Az alábbi áttekintés a BÉK I. határozat meghozatala idején fennálló helyzetet mutatja be.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY, 1948) értelmében<sup>5</sup> a férfiakat és a nőket rasszhoz, nemzetiséghez tartozáson vagy valláson alapuló különbség nélkül megilleti a házasságkötés joga (ennek csak a házasságkötésre érett kor képezi korlátját). A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (1966) 23.2. és 23.3. cikke érdemben megismétlik ezt. A házasság tekintetében nagy hangsúlyt kap a férfiak és nők közötti egyenjogúság, ahogyan azt kiemeli a Nőkkel Szemben Alkalmazott Hátrányos Megkülönböztetések Minden Formájának Kiküszöböléséről szóló Egyezmény (CEDAW Egyezmény, 1979) 16.1. cikke.<sup>6</sup> Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény (EJEE, 1950) 12. cikke szintén a házasságkötési korhatárt elérő férfiak és nők házasságkötéshez való jogát tartalmazza, az EJEE Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyvének (1984) 5. cikke pedig az egyenjogúságot emeli ki.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) házassággal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata az EJEE 12. cikkén és a Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 5. cikkén alapszik, az évekkel azonban egyre nagyobb jelentősége lett a magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jogot rögzítő 8. és megkülönböztetés tilalmát megállapító 14. cikkeknek. A házassággal összefüggő ítéletek sorában helyet kaptak azok is, amelyek a házassághoz fűződő jog érvényesülése kapcsán azzal foglalkoztak, hogy megköthetik-e azt azonos nemű személyek.<sup>7</sup> Az EJEB amellett foglalt állást, hogy az EJEE 12. cikkét a házasság „hagyományos” európai felfogásával összhangban kell értelmezni: a házasságnak mélyen gyökerező társadalmi és kulturális jellemzői vannak. Az Európai Unió Bírósága (EUB) a házassággal összefüggésben a BÉK I. döntéshez kapcsolódóan azt az álláspontot foglalta el, hogy

<sup>4</sup> Ezt alátámasztja az is, hogy a BÉK I. határozat meghozatala óta eltelt időben egyes országokban az azonos nemű házasságok lehetőségének megteremtésével egyidejűleg sok helyen megszüntették a bejegyzett élettársi kapcsolatot, így ez némiképp átmeneti megoldásnak bizonyult.

<sup>5</sup> EJENY 16.1. cikke.

<sup>6</sup> A nemzetközi dokumentumok, így a házasságkötéshez szükséges beleegyezésről, a házassághoz szükséges életkori határról és a házasság nyilvántartásba vételéről szóló egyezmény (1962), valamint a CEDAW egyezményhez fűzött 21. számú átfogó ajánlás (1994) a férfiak és nők egyenjogúságát, jogok és kötelezettségeik egyenlőségét hangsúlyozzák, különös tekintettel a párválasztásra, szabad házasságkötésre.

<sup>7</sup> Közvetlenül az azonos nemű partnerek házasságkötéshez való jogát érintették azok az ítéletek is, amelyek a transznemű személyek helyzetéhez kapcsolódtak; itt a születési nemtől eltérő nemi identitás elismerése, azaz a születéskori nem megváltoztatásának jogi megengedhetősége és az azonos nemű személyek házasságának lehetősége vált vitatottá.

a házastárs fogalmát nem lehet kiterjesztően értelmezni és alkalmazni más partnerkapcsolatban élő személyekre.

A bejegyzett partnerkapcsolatok kontextusában az EJEB egy transzszexuális kérelmező ügyében<sup>8</sup> vetette össze a házasságot és a bejegyzett élettársi kapcsolatot. Az EUB a kétezres évek elején hozott döntésében érkezett arra az álláspontra, hogy a „házasság” kifejezést csak a házasságban élő személyekre lehet alkalmazni, annak a bejegyzett partnerekre vonatkozatható kiterjesztő értelmezésére nincs mód.<sup>9</sup>

Az azonos nemű partnerek párkapcsolatuk jogi elismerésére elsősorban házasság formájában tartottak igényt. 2008-ban, a BÉK I. határozat meghozatalának idején Európában három országban tették lehetővé az azonos nemű személyek házasságkötését: Hollandiában 2001, Belgiumban 2003, Spanyolországban 2005 óta köthetett két férfi, illetve két nő házasságot.

Ami a házasságon kívüli partnerkapcsolatokat illeti, meglehetősen tarka palettát adtak már a BÉK I. meghozatala idején is (attól függően, hogy a regisztráció konstitutív vagy deklaratív aktust jelentett, felek közötti szerződés keretei között lehetett létrehozni vagy állam által milyen szorosabban ellenőrzött aktusként, joghatásokat vont maga után stb.). Kiemelve közölük azokat a (hazai bejegyzett élettársi kapcsolathoz hasonlatos) bejegyzett partnerkapcsolatokat, amelyek regisztrációhoz (hivatalos, formális „megkötéshez”) kapcsolódtak és szinte a házasságéval azonos joghatásokat vontak maguk után, megállapítható, hogy 2008-ra számos európai országban bevezették a bejegyzett partnerkapcsolatot. Elsőként Dániában került erre sor (*registreret partnerskab*, 1989), majd Norvégiában (*registrert partnerskap*, 1993), Svédországban (*registrerat partnerskap*, 1994), Hollandiában (*geregistreerd partnerschap*, 1997) és Németországban (*Lebenspartnerschaft*, 2001). Több további európai jogrendszerben vezettek be olyan bejegyzett partnerkapcsolati formát, amely némiképp kevesebb joghatást vont maga után, mint a fent említett bejegyzett partnerkapcsolatok: így például Szlovéniában (*istospolna partnersva*, 2005), Csehországban (*registrované partnerství*, 2006). Említhetők még azok a formák, amelyeknek keretében a felek írásbeli nyilatkozatát, szerződését vagy okiratát kellett regisztrálni. Erre példa a belga *cohabitation légale* (1998), illetve a francia *Pacte civil de solidarité* (1999).

## 2. INDÍTVÁNY

Az AB az eljárásban hat indítványt bírált el. Valamennyi indítvány sérelmezte a bejegyzett élettársi kapcsolat bevezetését (ABH 2008, 1203, 1203–1207.). Több indítvány is hivatkozott arra, hogy a Békvt. az Alkotmány 15. §-ába ütközik, így egészében vagy meghatározott §-ok tekintetében alkotmányellenes. Az indítvá-

<sup>8</sup> Parry v the United Kingdom, Judgment of 28 November 2006, no. 42971/05.

<sup>9</sup> A Bíróság C-122/99. P. és C-125/99. P. sz. D és Svéd Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa egyesített ügyekben 2001. május 31-én hozott ítélete (EBHT 2001, I-04319, ECLI:EU:C:2001:304.).

nyok különböző megfogalmazással állították azt, hogy az azonos nemű párok számára egy házassághoz nagymértékben hasonló intézmény létrehozásával a jogalkotó a házasságot és annak jelentőségét erodálja. Az indítványozók egyetértettek abban, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat valójában nem vagy nem teljesen új intézmény, hanem elválaszthatatlan a házasságtól, azzal lényegében létrejöttét, joghatásait, megszűnését tekintve azonos; miután megkettőzi a házasságot, nem szolgálja, sőt, sérti a jogbiztonságot; kizárólagos célja az, hogy a házassággal lényegében vagy teljesen azonos intézményt teremtsen az azonos nemű párok számára, illetőleg burkoltan elismeri az azonos neműek házasságát. Ezáltal az indítványozók álláspontja szerint a bejegyzett élettársi kapcsolat lehetősége nem összeegyeztethető a házassággal, azt diszkriminálja, ellehetetleníti, illetve rombolja. Az Alkotmány sérelmén kívül egyes indítványok hivatkoztak az Alkotmány további §-ainak, az EJENY 16. cikkének, az EJEE 12. cikkének, a társadalmi vita elmaradása miatt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek a tilalmára is.

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

Az AB álláspontja szerint nem alkotmányellenes az, hogy az azonos nemű partnerek számára a jogalkotó létrehozza a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét. Alkotmányellenes ugyanakkor a Békvtv. 1. és 2. §-a, azaz az, hogy a jogalkotó nem rögzíti világosan a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményének tartalmát, s végsősoron az, hogy a különeműek számára a házassággal párhuzamos intézményt hoz létre. A bejegyzett élettársi kapcsolat tartalmának bizonytalansága miatt nem választható el megfelelően a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat, továbbá a különeműek és az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolata. Miután a két § megsemmisítése a Békvtv. alkalmazhatatlanságát vonta volna maga után, az AB a Békvtv. egészét nyilvánította alkotmányellenessé, azt megsemmisítette és így 2009. január 1-jén hatályba sem léphetett.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az állam a házasságot intézményként részesíti védelemben és ennek a védelemnek a fenntartása továbbra is indokolt (Alkotmány 15. §).**

Az AB a hazai alkotmányjogi szabályozás-történetre és alkotmánybíróági megközelítésre alapozva szögezte le a házasságot érintő intézményvédelmi kötelezettséget, mely anélkül fennáll, hogy konkretizált védelmi eszközök állnának rendelkezésre (ABH 2008, 1203, 1210.). Az Alkotmány 15. §-a értelmében „[a] Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét”, s az itt szereplő házasság-

fogalom – mely az AB 1990-es években kifejtett érvelése szerint a házasság „tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellett, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének is kerete”<sup>10</sup> – azzal együtt is fenntartást érdemel, hogy az AB megállapítása szerint a hagyományos családmódelben (azaz az élethosszig fennálló házasságon alapuló módelben) változások következtek be. Abban a kérdésben, hogy a fenti hagyományos módel szerinti házasság kizárólag egy férfi és nő házassága lehet, s így a házasságkötéshez való jog mind a férfiakat, mind a nőket abban a tekintetben illeti meg, hogy ellenkező nemű személlyel szabad választásuk szerint házasságot köszenek, az AB utalt a köznyelvi megközelítésre, a köztudatban élő felfogásra; továbbá arra, hogy az EJEB vonatkozó gyakorlata – a döntéshozatal megelőző akkor aktuális gyakorlatra is tekintettel – sem vonta kétségbe ennek a megközelítésnek a fenntarthatóságát (kivéve azt, amikor az ügy sajátos körülményei indokolták az EJEB államot marasztaló döntését<sup>11</sup>).

Az állam intézményvédelmi kötelezettségének körében a házasságkötéshez való jog biztosítása kiterjed arra is, hogy az állam biztosítsa a házasságkötés és családalapítás jogi feltételeit, amely azt is jelenti, hogy nem lehetetlenítheti el és nem akadályozhatja indokolatlanul a házasságkötést, illetve nem teremthet hátrányosabb helyzetet a házások számára a nem házas személyekkel és nem házasságban együtt élőkkel szemben (ABH 2008, 1203, 1213.).

Az ítélet mellett megfogalmazott két párhuzamos indokolás<sup>12</sup> egyaránt hangsúlyosabb indokolást és érvelést tartott volna szükségesnek a házasság még erőteljesebb védelme érdekében. Az egyetlen különvélemény<sup>13</sup> a házasság fogalmával kapcsolatos változások figyelembevételét szorgalmazta, s ebből következően nem értett egyet a testület többsége által elfogadott azon véleménnyel, mely szerint a házasság védelme a házasságnak a többi együttélési formával szembeni előnyben részesítését jelenti. A különvélemény szerint a házasság védelme valójában kevesebbet jelent: a házasság intézménye fenntartásának szükségességét, miután a házasság ennél erőteljesebb védelme az alkotmányos jogok nem igazolható korlátozásával jár együtt.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az „élettársi kapcsolat” létesítése (is) összefüggésben áll az önrendelkezési joggal [Alkotmány 54. § (1) bekezdés].**

<sup>10</sup> 14/1995. (III. 13.) AB határozat.

<sup>11</sup> Példaként hozva a következő döntést: E.B. v. France, Judgment of 22 January 2008, no. 43546/02.

<sup>12</sup> Balogh Elemér párhuzamos indokolása (ABH 2008, 1203, 1227–1229.) és Kiss László párhuzamos indokolása (ABH 2008, 1203, 1230–1234.).

<sup>13</sup> Bragyova András különvéleménye (ABH 2008, 1203, 1234–1239.).

Az AB az önrendelkezési joghoz kapcsolta nemcsak a házasságkötéshez való jogot, hanem az élettársi kapcsolat létesítéséhez való jogot is, s az indoklás összefüggésrendszeréből következően az élettársi kapcsolat kifejezést az AB a házasságon kívüli partnerkapcsolatok egyfajta gyűjtőkategóriájaként használta, egy-egy helyütt kifejezetten az élettársi kapcsolat halmazába sorolva a bejegyzett élettársi kapcsolatot, más mondatokban pedig egymás mellett említve a „rövidebb vagy hosszabb időtartamú, lazább vagy szorosabb *de facto* élettársi viszonyban élők” kapcsolatát és a bejegyzett élettársi viszonyt. Az önrendelkezési jog fenti értelmezése és az állam intézményvédelmi kötelezettsége együttesen eredményezi azt, hogy a két partnerkapcsolat (ti. a házasság és minden más partnerkapcsolat) létrehozása alkotmányosan megengedett módon eltérően szabályozható, s jogalkotói hatáskör annak megítélése, hogy milyen eszközökkel védi a házasság és a házastársak helyzetét, s milyen, a házasságétól eltérő joghatásokat kapcsol a házasságon kívüli párkapcsolatokhoz (ABH 2008, 1203, 1214.). Ami a tág értelemben vett élettársi kapcsolat jogkövetkezményeit illeti, ezek lehetnek a házasságéval azonosak és attól különbözőek is.

A fentiekből is következően az államot kizárólag a házasság intézményvédelmének kötelezettsége terheli, s nem kell egyetlen, házasságon kívüli partnerkapcsolatot védelemben részesíteni, legyen az a különnemű vagy az azonos nemű személyek számára nyitva álló párkapcsolat. Ez összefügg azzal a ténnyel is, hogy miután a házasságot csak két különnemű személy kötheti meg – s ezt a lehetőséget az államnak elő is kell segíteni, azaz nem támaszthat felesleges akadályokat –, az azonos nemű személyek házasságot egymással nem köthetnek. Az azonos nemű személyek tartós párkapcsolata azonban alappal tart igényt arra az elismerésre és védelemre, amely nem az Alkotmány 15. §-ából, hanem az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdésében foglalt emberi méltósághoz fűződő jogból, önrendelkezési jogból, általános cselekvési szabadságból és a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból ered (ABH 2008, 1203, 1224.).

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Miután az azonos nemű személyek nem köthetnek házasságot, a különneműek házasságát és annak védett mivoltát nem sérti és veszélyezteti az azonos nemű személyek által létrehozható bejegyzett élettársi kapcsolat (Alkotmány 15. §).**

Az AB azt a kérdést, hogy miként ítéltethető meg a bejegyzett élettársi kapcsolat azonos nemű személyek számára nyitva álló lehetősége és miként illeszthető a különneműek bejegyzett élettársi kapcsolata alkotmányjogi tekintetben a hazai jogrendbe, két egymással összefüggő kérdés kapcsán vizsgálta meg. Ez utóbbi két kérdésnek egyike volt az, hogy miként értelmezhető a házassággal összefüggésben a bejegyzett élettársi kapcsolat, különös tekintettel annak differenciálatlan voltára,



azaz arra, hogy mind azonos nemű párok, mind pedig különemű párok létrehozhatják; a másik vizsgált kérdés pedig arra irányult, hogy a szabályozás ellentétes-e az Alkotmány 15. §-ában szereplő intézményvédelmi kötelezettséggel.

Ami a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményének mibenlétét illeti, az AB akként summázta erről az új jogintézményről alkotott álláspontját, hogy bár az elnevezését tekintve az élettársi kapcsolathoz mutatkozik közelebb állónak, valójában mind keletkezését, mind tartalmát tekintve, s azt is figyelembe véve, hogy alapvetően a házasságra, házastársakra vonatkozó rendelkezéseket rendelte a jogszabály analóg módon a bejegyzett élettársi kapcsolatra és bejegyzett élettársakra alkalmazni, sokkal inkább a házassághoz áll közel (ABH 2008, 1203, 1221.). Emellett azt is kiemelték, hogy a jogalkotó új intézményt kívánt teremteni, amely – ugyanakkor – mind a házasságtól, mind pedig az élettársi kapcsolattól eltér.

A házassággal kapcsolatos objektív intézményvédelmi kötelezettség a jogalkotót kizárólag a házasság mint férfi és nő közötti alkotmányjog által védett és hagyományos partnerkapcsolat tekintetében terheli, azaz nem vonatkoztatható az azonos nemű személyekre, akik egymással nem köthetnek házasságot. Az emberi méltósághoz fűződő jogból és az önrendelkezési jogból ugyanakkor következik az, hogy az azonos nemű személyek egymás közötti tartós párkapcsolata védelemre tarthat igényt, s ennek jelentőségét fokozza az, hogy az azonos nemű partnerek nem élhetnek házasságban, számukra csak a *de facto* élettársi kapcsolat állt nyitva.

Miután az azonos nemű személyek egymás közötti viszonyában a házasság az AB következtetése szerint nem értelmezhető, párkapcsolatuk ugyanakkor igényt tarthat elismerésre, a bejegyzett élettársi kapcsolatnak érdemi hozadéka lehet számukra. Az azonos neműek által igénybe vehető és létrehozható bejegyzett élettársi kapcsolat a házasságtól független, attól jól elhatárolható intézmény (ABH 2008, 1203, 1225.).

A párhuzamos vélemények abban a tekintetben is hangsúlyosabb indokolást tartottak volna szükségesnek, hogy mennyiben rendelkezik a jogalkotó valójában szabad kézzel az azonos neműek párkapcsolatának szabályozását illetően (ABH 2008, 1203, 1229, 1233.).

### 3.4. ELVI TÉTEL 4.

**A különeműek bejegyzett élettársi kapcsolata lényegében ugyanazokkal a joghatásokkal jár, mint a házasság, ez pedig sérti az Alkotmány 15. §-át, magában hordozza a házasság alkotmányos védelme kiüresedésének és a jogbizonytalanságnak a veszélyét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 15. §, 70/A. § (1) bekezdés].**

Az AB annak részletes áttekintése során, hogy milyen jogintézményt teremtett a jogalkotó a bejegyzett élettársi kapcsolat magyar jogrendbe iktatásával, különös figyelmet szentelt a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság összefüggéseinek,

hasonlóságainak és elkülöníthetőségüknek. Miután megállapítást nyert, hogy ez az új jogviszony nevével ellentétben nem az élettársi kapcsolathoz, hanem a házassághoz áll közelebb, az AB részletekbe menően megvizsgálta, hogy a a bejegyzett élettársi kapcsolat milyen feltételeiben és joghatásaiban tér el a házasságtól. Az indokolásban valamennyi eltérést felsorolták és közülük többet mélyebben is áttekintettek, utalva arra, hogy a különbségek között voltak inkább formainak tekinthető, de emellett tartalmi eltérések is. Az örökbefogadással kapcsolatos szabályok tekintetében, amelyek értelmében a különnemű bejegyzett élettársak nem fogadhatkák volna örökbe gyermeket, megállapították, hogy a jogalkotó ugyanilyen módon nem támogatja a gyermek közös felnevelését, de miután a különnemű élettársak számos egyéb módon vállalhatnak közös gyermeket, ez nem jelent a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság között érdemi különbséget. Azt az eltérést, hogy a kapcsolat létrehozásából eredően a bejegyzett élettársak nem viselhetnek közös nevet, az AB szintén nem értékelte olyanként, amely világos határvonalat húzna a házasság és a különneműek bejegyzett élettársi kapcsolata között, miután ez nem érinti sem a párkapcsolat funkcióját, sem tartalmát, s végsősoron közigazgatási úton mód van névváltoztatásra (ABH 2008, 1203, 1221.).

Nagy jelentőséget tulajdonított az AB annak, hogy a Békvtv. általános utaló szabálya révén a különneműek bejegyzett élettársi kapcsolata rendkívül közel kerülhetett volna a házassághoz, s miután a különbségek nem mutatkoztak meghatározónak, összességében két, egymáshoz rendkívül hasonlatos joghatásokat eredményező párkapcsolati forma állt volna a különnemű párok rendelkezésére. Miután az állam köteles arra, hogy elősegítse a házasságok megkötését, terheli az a kötelezettség is, hogy a házasságtól eltérő párkapcsolatokat érdemben eltérően szabályozza, azok ne legyenek a házassággal „felcserélhető”. A fentiek alapján az AB határozottan leszögezte, hogy egy a házasságtól eltérő párkapcsolati forma nem kaphat olyan védelmet, mint a házasság, tekintve, hogy ez jelentőségét erodálhatná.

A párhuzamos indokolások a bejegyzett élettársi kapcsolat megítélésével kapcsolatban is állást foglaltak: az egyik párhuzamos indokolás a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat különbözőségének kiemelését tartotta volna indokoltnak (ABH 2008, 1203, 1229.), a másik pedig a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásai megállapítására vonatkozó alkotmányos korlátok meghatározását (ABH 2008, 1203, 1233.). A különvélemény a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat összevetése tekintetében foglalt másként állást: a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat közötti eltérés elégséges mértékű ahhoz, hogy két önálló intézményről lehessen beszélni még különnemű partnerek esetében is (ABH 2008, 1203, 1239.).

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKEKELÉS**

### **4.1. A HÁZASSÁG VÉDELME NEK ELSŐDLEGESSÉGE**

A BÉK I. határozat követte azt a megközelítést, amelyet a testület 1995-ben is – igaz, szűkebbre fogva – alkalmazott a 14/1995. (III. 13.) AB határozat meghozatala kapcsán: a különmeműek házasságát nem a partnerkapcsolatok egyikeként vizsgálta, hanem elsődleges és különösen védett párkapcsolati formaként, egyfajta viszonyítási pontként, melynek a jogrendszerben, a társadalomban, az alkotmányos rendben elfoglalt helyét tekintette alapkérdésnek. A házasság komplex megközelítésére és helyének minél pontosabb kijelölésére törekedett az AB, s ezt követően vizsgálta valamennyi egyéb, a házasságtól eltérő párkapcsolatot részben a hazai jogalkotási változások, részben pedig a nemzetközi fejlemények tükrében. A házasságon kívüli partnerkapcsolatokat – nem ezzel az elnevezéssel – mint gyűjtőkategóriát, s azok védettségét vetette össze a házassággal. A házasságot társadalmi (és részben jogi) jelenségként – szintén a 14/1995. (III. 13.) AB határozathoz hasonlóan – adótnak vette, különösen, ami a házasság egyik fogalmi elemét, a házastársak különmeműségét illeti. Az azonos nemű partnerek kapcsolatának lehetőségei összességében csak nemzetközi történeti vonatkozásokban kerültek bemutatásra.

### **4.2. AZ ÉLETTÁRSI KAPCSOLAT ÉS A BEJEGYZETT ÉLETTÁRSI KAPCSOLAT FOGALMÁNAK ÖSSZEMOSÓDÁSA; AZ ÉLETTÁRSI KAPCSOLAT VÉDELME**

A BÉK I. döntés a „házasságon kívüli partnerkapcsolatok” kategóriáján belül nem minden tekintetben és nem valamennyi kérdésben használta világosan az „élettársi kapcsolat” és „bejegyzett élettársi kapcsolat” fogalmakat. Noha a BÉK I. döntés alapjául szolgáló indítványok középpontjában a bejegyzett élettársi kapcsolat állt önállóan bevezetni szándékozott jogi kategóriaként, az AB ezt a kapcsolati formát nem önállóan és nem (csak) a házassággal összefüggésben vizsgálta, hanem elhelyezni kívánta a házasságon kívüli partnerkapcsolatok sorában. Az elhelyezés világos igénye ellenére többször változott az ítélet indokolásában és érvelési rendszerében az, hogy milyen fogalmat tulajdonít az élettársi kapcsolatnak, illetve ezzel összefüggésben a bejegyzett élettársi kapcsolatnak.

A történeti áttekintés keretei között az élettársi kapcsolat tekintetében az indokolás az élettársi kapcsolatok jogi elismerésének folyamatáról szól, és egy állomásként említi a bejegyzett élettársi kapcsolatot. Ebben a gondolatkörben az élettársi kapcsolatnak egyik típusa lenne a bejegyzett élettársi kapcsolat, mely az élettársi kapcsolat regisztrálásával keletkezik (ahogyan erre utal a német regisztrált partnerkapcsolat vonatkozásában). Ugyan egyfajta harmadik lehetőségnek neve-

zi a bejegyzett élettársi kapcsolatot, mégis a kapcsolat „regisztráltatásáról” szól. A „regisztráltatás” értelmezése kapcsán az indokolásban az kerül említésre, hogy a regisztrálás konstitutív hatályú aktus;<sup>14</sup> továbbá részint az, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat az élettársi kapcsolat típusa, részint pedig – az előzővel szemben – az is, hogy önálló, az élettársitól különböző jogviszonyról lenne szó.

Az, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat az élettársi kapcsolat egy(ik) „típusa”, következni látszik a két partnerkapcsolat elnevezéséből, de az élettársi kapcsolat és a bejegyzett élettársi kapcsolat közötti összekötő kapocs mindössze az, hogy egyik sem házasság. A magyar jog szerinti létrejöttük, joghatásaik, megszüntetésük módja olyan mértékben különbözik, hogy nagy nehézséggel lehetne bármelyiket a másik „típusának” tekinteni.

Az élettársi kapcsolat és a házasság közötti határvonal a 2013. évi V. törvény (Ptk.) elfogadásával lényegesen határozottabb lett, mint az 1959. évi Ptk. idején volt. 1977-ben (az élettársi kapcsolat szabályainak Ptk.-ba emelése idején) fel sem merülhetett, hogy az élettársi kapcsolat az akkor önálló családjogi normák, a Csjt. szabályai közé kerüljön. 2013-ban azonban az élettársi kapcsolat hangsúlyozottan azért nyert rendezést a családjogról szóló Negyedik Könyv helyett a Hatodik Könyvben, hogy kifejezésre jusson: nem családjogi viszonyról van szó (még ha vannak szűkre szabott családjogi joghatásai is). Ennek számos következménye között említhető az élettársi kapcsolattal létesítéséhez fűződő önrendelkezési jog tárgyalásának háttérbe szorulása.

#### **4.3. A BEJEGYZETT ÉLETTÁRSI KAPCSOLAT MINT MA HATÁLYOS ÖNÁLLÓ JOGINTÉZMÉNY**

Az indokolás megalapozottan jut arra a következtetésre, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat az elnevezését tekintve az élettársi kapcsolathoz áll közelebb, valójában azonban a házasságra jobban hasonlít. Ez a megállapítás attól függetlenül igaz, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat tekintetében az AB a regisztrálás konstitutív hatályáról beszél. A bejegyzett élettársi kapcsolat, bár elnevezésében szerepel a bejegyzés (regisztráció) fordulat, valójában a felek egyező akaratkijelentésével keletkezik (mint a házasság) és a „regisztráció” éppúgy deklaratív hatályú, mint a házasság anyakönyvbe történő bejegyzése. Ebből is következően nem az élettársi kapcsolat regisztrációja történik meg, hanem egy önálló intézmény létrehozatala.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> A bejegyzett élettársi kapcsolat a kapcsolat létesítésére irányuló kölcsönös kijelentéssel keletkezett volna a Békvt. alapján is.

<sup>15</sup> A BÉK I. határozat meghozatala óta eltelt években elsősorban már az Alaptörvénnyel és a 2013. évi Ptk.-val összefüggésben került tárgyalásra – érintőlegesen – a bejegyzett élettársi kapcsolat. A partnerkapcsolatok összefüggésrendszerében történő tárgyalását lásd SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében* (Budapest: ELTE Eötvös 2014).

#### 4.4. A KÜLÖNNEMŰEK BEJEGYZETT ÉLETTÁRSI KAPCSOLATA

A bejegyzett élettársi kapcsolat házassággal való összevethetőségét az ítélet attól tette függővé, hogy különneműek vagy azonos nemű személyek hozzák létre, s noha a bejegyzett élettársi kapcsolat és a házasság között mutatkoztak különbségek, különnemű párok esetében a két intézményt szinte felcserélhetőnek ítélték. Határozott megállapítás volt, hogy a különneműek által létrehozott bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttét, megszűnését és joghatásait tekintve a házassággal szinte azonos. Ugyan fennálltak (volna) bizonyos eltérések, azoknak jelentősége azért sem volt, illetve lehetett volna mérvadó, mert a különnemű bejegyzett élettársak kapcsolatából természetes úton is származhatott volna közös gyermek, s az apaság elsődleges vélelme akként állhatott volna be, mint házastársak esetében. A házasság (mely csak különneműek között állhat fenn) és a különneműek bejegyzett élettársi kapcsolata valóban nagyon közel került volna egymáshoz. Hogy valójában mennyire, ez nem derülhetett ki, hiszen az AB döntése után már nem merült fel az, hogy egy nő és egy férfi számára lehetővé tegyék bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozását.

Bár a különneműek bejegyzett élettársi kapcsolata csak néhány külföldi országban ismert, az AB sem tért ki arra a kérdésre, hogy lenne-e olyan társadalmi csoport – esetlegesen éppen az ún. *serial poligamy* (újraházasodás következményeként előálló poligámia) elkerülése érdekében –, akik korábbi házasságuk megszűnése miatt jogilag elismert párkapcsolatban kívánnak élni, de nem kívánnak újabb házasságot kötni. Ez a kérdés átvezethetett volna több olyan alapkérdéshez, amelyek nem kerültek tárgyalásra, így például a család mibenléte, a társadalmi változások okozta jelenségek, a házasságok felbontásának nagy száma.

### 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

#### 5.1. A 32/2010. (III. 25.) AB HATÁROZAT – BÉK II.

A Béktv. az AB döntése értelmében nem lépett hatályba. A Parlament 2009. április 20-án fogadta el a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvényt (Békmtv.), amely már kizárólag azonos nemű partnerek részére vezette be a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét, megtartva azokat a rendelkezéseket, amelyeket a Béktv. is tartalmazott volna rájuk nézve. Ilyen módon bevezetésre került egy új jogintézmény, amely kifejezetten az azonos neműek számára biztosította azt, hogy a *de facto* élettársi kapcsolat mellett egy annál lényegesen több joghatást biztosító párkapcsolatot hozzanak létre. A bejegyzett élettársi kapcsolat 2009. július 1-jén vált létrehozhatóvá. Ez a törvény tartalmazott rendelkezéseket a *de facto* élettársi kapcsolatra nézve is, utóbbi rendelkezések 2010. januárjában léptek hatályba.

A Békmtv. alkotmányellenességének megállapítása érdekében nyolc indítványt nyújtottak be, melyeket az AB egyesített és egy eljárásban bírált el. Sérelmezték az új jogszabály számos törvényhelyét, összességében a bejegyzett élettársi kapcsolat házassághoz hasonló szintre emelését, arra hivatkoztak, hogy az önrendelkezési jog nem alkalmazható az azonos nemű személyek párkapcsolatára, s kifogásolták azt az anyakönyvi rendelkezést, mely szerint a jogalkotó nem teszi lehetővé az anyakönyvvezetőknek, hogy megtagadják a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozásában történő közreműködést (ABH 2010, 194, 195–199.).

Az indítványokat az AB elutasította, s döntésének alaptételét a BÉK I. határozat egyik következtetése képezte, mely szerint az azonos nemű személyek számára, miután nem köthetnek házasságot, a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozása nem alkotmányellenes. Indokolásában az AB – korábbi jogtételeire is támaszkodva – emlékeztetett a házasság és a család különleges jelentősége, s arra, hogy a házasság alkotmányos védelme nem a házasság kizárólagos védelmét jelenti, így lehetővé teszi a házasságtól eltérő párkapcsolati formák törvényi védelmét. Az állam házasság intézményének védelmére vonatkozó kötelezettségéből következik az, hogy az a különmemű személyek számára azt védelmezze, azzal lényegében teljesen azonos másik párkapcsolatot ne hozzon létre, ugyanakkor miután az azonos neműek nem köthetnek házasságot, részükre az alkotmányos keretekre tekintettel kell méltóságához való joguk alapján jogilag elismert párkapcsolati formát biztosítani. Az alanyi kör különbözősége miatt ez nem veszélyezteti a házasság védelmét és védettségét (ABH 2010, 194, 208.). Nem találták jogbizonytalanságot kiváltónak és így alkotmányellenesnek, az Alkotmány elsődlegesen vizsgált 15. §-ába ütközőnek a Békmtv. azon generális utaló szabályát, amely már a Békvtv.-ben is szerepelt. Az ítélet mellett két párhuzamos indokolás és három különvélemény került megfogalmazásra.

## **5.2. A BEJEGYZETT ÉLETTÁRSI KAPCSOLAT ÉS A CSALÁDOK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY AZ AB DÖNTÉSEIBEN**

A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. tv. (Csvt.) 7. és 8. §-ai tárgyában előterjesztett normakontroll tárgyában két döntést hozott az AB. A 31/2012. (VI. 29.) AB határozat összevetette az 1959. évi Ptk. bejegyzett élettárs öröklésre vonatkozó szabályait – megállapítva ezen rendelkezések korábbi alkotmánybírói gyakorlati összhangját (utalva a BÉK I. döntésre is) – a Csvt. azon 8. §-ával, amely kizárólag az örökhagyóval rokonságban álló személyek és a házastárs öröklési jogát rögzítette. Anélkül, hogy akár a BÉK I. döntés érdemi kérdéseit taglalta volna, az ítélet megállapította, hogy a Csvt. vonatkozó rendelkezései ellentétesek a Ptk. szabályaival, így jogbizonytalanságot okozhatnak (ABH 2012, 63, 67.). Miután a Csvt. 8. cikke 2012 júliusában hatályba lépett volna, az AB a hatálybalépését felfüggesztette.

A 43/2012. (XII. 20.) AB határozat a Csvt. 7. és 8. §-ának alkotmányellenességét állapította meg és megsemmisítette mindkét jogszabályhelyet. Indokolásában kiemelte a BÉK I. döntés jelentőségét, mint amely a korábbi esetjogot összefoglalta és rendszerezte, s hangsúlyozta mind a BÉK I. döntésnek a házasság intézményvédelmével kapcsolatos megállapításait – a házastársakat nem lehet a nem házas személyekkel szemben hátrányosabb helyzetbe hozni –, mind az Alkotmány biztosította keretekre vonatkozó következtetéseit – miszerint az állam ezen keretek között szabadon dönthet az igénybe vehető jogi eszközökről –, mind pedig azt, hogy a jogalkotó elismerhet a házasság mellett más együttélési formákat (ABH 2012, 296, 308.). Az azonos nemű személyek tartós párkapcsolatával összefüggésben kiemelte, hogy az AB korábban az emberi méltósághoz való jogból, önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból vezette le ezen partnerkapcsolatok védelmére elismerésére vonatkozó igényt.<sup>16</sup>

### **5.3. A 3003/2021. (I. 14.) AB HATÁROZAT – A BEJEGYZETT ÉLETTÁRSÁK KÖZELI HOZZÁTARTOZÓK**

Utólagos normakontroll-indítvány kapcsán került az AB elé az a kérdés, hogy a Ptk. 8:1. § (1) bekezdésének 1. pontja, amely a Ptk. alkalmazásában meghatározza a közeli hozzátartozó fogalmát, alkotmányellenes-e. A kérdéses jogszabályhely a házastársat megnevezi, azonban nem nevesíti a bejegyzett élettársat, s az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozással kérte a 8:1. § (1) bekezdés 1. pontja alkotmányellenességének megállapítását és a jogszabályhely megsemmisítését. Az AB áttekintette a kérdéses rendelkezés jelentőségét, értelmezhetőségét, megalkotásának körülményeit, különös tekintettel a bejegyzett élettársakra. A bejegyzett élettársi kapcsolat tág kontextusban történő elhelyezése mellett kitért az indoklás arra, hogy az 1959. évi Ptk. a közeli hozzátartozók körében a 685. § b) pontjában nevesítette a bejegyzett élettársakat, a hatályos Ptk. azonban nem, ugyanakkor a Békmtv. 3. §-a (1) bekezdésében foglalt utaló szabály alapján a közeli hozzátartozókra vonatkozó, jelenleg alkalmazandó rendelkezésbe is bele kell érteni a bejegyzett élettársakat. Noha ezt nem tekintette az AB vitatottnak, annak rögzítését azonban, hogy ez így van, mégis azért tartotta szükségesnek, mert a különböző ügyekben sor kerülhet ezzel ellentétes jogértelmezésekre. Az AB indokolásában leszögezte, hogy az a jogértelmezés alkotmányos, amely nem zárja ki a bejegyzett élettársakat a közeli hozzátartozók köréből. Miután azonban ez a megállapítás a jogszabályok megfelelő értelmezéséből következik, az AB elutasította az indítványt.

<sup>16</sup> A két határozat részletes bemutatását és elemzését lásd LÁPOSSY Attila – SZABÓ-TASI Katalin – SZAJBÉLY Katalin: „A család(fogalom) és más alapjogok – alkotmányjogi megközelítésből” *Családi Jog* 2013/1. 1–8.; LÁPOSSY Attila – SZABÓ-TASI Katalin – SZAJBÉLY Katalin: „A családban marad? Döntés után, avagy az Alkotmánybíróság családképe” *Családi Jog* 2013/2. 1–7.



## 6. IRODALOM

- HALMAI Gábor – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter – Uitz Renáta – VERMAN Martin: „Távol Európától. Kiemelt védelem alacsony színvonalon” *Fundamentum* 2009/1. 89–108.
- JAKAB András: „Az Alkotmánybíróság első határozata a bejegyzett élettársi kapcsolatáról. A házasság védelme és a jogbiztonság” *Jogesetek Magyarázata* 2010/2. 9–16.
- SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében* (Budapest: ELTE Eötvös 2014).
- SZEIBERT Orsolya: *A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában* (Budapest: HVG-ORAC 2014).



G. KARÁCSONY GERGELY\*

**1025/B/2008. AB HATÁROZAT  
– NYELVVIZSGA**

**Nem sérti a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, illetve a szociális biztonsághoz való jogot a felsőoktatásban szerzett oklevél megszerzéséhez államilag elismert nyelvvizsga-követelmény előírása.**

Sokadik alkalommal került az AB elé a felsőoktatási törvény azon rendelkezése, ami államilag elismert, középfokú nyelvvizsga meglétét írja elő a felsőoktatásban szerzett oklevél átvételének feltételeként.

A nyelvvizsga határozatban<sup>1</sup> az AB összegezte a korábban kimunkált gyakorlatát a nyelvvizsga-követelmény előírása kapcsán, valamint megvizsgálta a felsőoktatási oklevél birtokában szerezhető magasabb jövedelemtől a nyelvvizsga előírás miatt esős hallgató szociális biztonsághoz fűződő jogának sérelmét, és a 40 év feletti hallgatók számára biztosított kedvezmény diszkriminatív voltát.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

A hazai jogrendszerben a felsőoktatás első, önálló törvényi szabályozását a jogalkotó a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényben végezte el. A törvény sok szempontból igen megengedő szabályozása<sup>2</sup> eredetileg nem tartalmazta nyelvvizsga meglétének előírását az oklevél feltételeként. A nyelvvizsgával kapcsolatos előírásokat a felsőoktatási törvény átfogó revízióját megvalósító 2003. évi XXXVIII. törvény 23. § (2) bekezdése és 24. § (1) bekezdése iktatta be a jogszabályba. A felsőoktatási törvény ily módon módosított 95. §-a és 97. §-a – ellenkező törvényi rendelkezés hiányában – az oklevél kiadásának feltételeként előírta az államilag

\* Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> A határozat kelte: 2009. október 27. (ABH 2009/2361.).

<sup>2</sup> G. KARÁCSONY Gergely: *Állami szerepek a felsőoktatásban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2016) 77–78.

elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsga-követelmény teljesítését. A törvény azonban az általános nyelvi nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól mentesítette a beiratkozás évében 40. életévüket már betöltött hallgatókat. Ahol a szak jellegzetességeiből kifolyólag (például nyelvi szakokon) a képzési és kimeneti követelmények nem általános nyelvi, hanem szaknyelvi nyelvvizsgát írnak elő, ott ez a mentesítés nem volt érvényesíthető. Az így beiktatott mentesség eredetileg nem tartalmazott semmilyen határidőt, vagyis az korlátlan ideig megillette a feltételeknek megfelelő hallgatókat.

Az 1993-as felsőoktatási törvény 2006-ig volt hatályban, amikor a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) a helyébe lépve hatályon kívül helyezte azt. Az Ftv. lényegében a korábbi törvénynek megfelelően vette át a nyelvvizsgára vonatkozó rendelkezéseket. A törvény 62. §-a kimondta, hogy – ha a képzési és kimeneti követelmény szigorúbb feltételt nem állapít meg – az oklevél kiadásának feltétele alapképzésben egy középfokú, „C” típusú általános nyelvi, míg mesterképzésben a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsga. A kivételről szóló rendelkezés is megmaradt: az általános nyelvi nyelvvizsga-követelménye alól továbbra is mentesültek azok a hallgatók, akik tanulmányaik megkezdésekor, az első évfolyamon a 40. életévüket betöltötték. Az Ftv. ugyanakkor a kivétel kapcsán tartalmazott határidő megjelölést is, mely szerint a kivételt meghatározó rendelkezés azoknál alkalmazható utóljára, akik a 2015/2016. tanévben tesznek záróvizsgát. A tízéves átmeneti periódus letelte után a törvény életkori megkötés nélkül minden hallgatóra azonos módon kiterjesztette a nyelvvizsga-követelményt.

## 2. INDÍTVÁNY

Az indítványozó a felsőoktatási törvénynek a nyelvvizsgát mint az oklevél kiadásának feltételét tartalmazó 62. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, valamint második és harmadik mondata, továbbá a szabály alóli mentesülést tartalmazó 150. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Indítványát három alkotmányos indokkal támasztotta alá. Az indítványban kifejtette, hogy habár a felsőoktatási képzésben elsajátított szakmai képességek és a nyelvtudás között nincs összefüggés, a hallgató nyelvvizsga hiányában a záróvizsga sikeres letétele ellenére sem kapja meg a diplomát, így nem gyakorolhatja szakmáját. Ezáltal egy olyan tényező zárja el a választott szakmája gyakorlásától, ami nincs összefüggésben a szakma ismereteinek elsajátításával, ez pedig sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogát munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Azáltal, hogy a tanultaknak megfelelő, magasabb szakképesítést igénylő szakmában nem tud elhelyezkedni, arra kényszerül, hogy a felkészültségének nem megfelelő, alacsonyabb jövedelemmel járó munkát vállaljon, vagy pedig egyáltalán nem talál munkát. Az

indítványozó szerint ezért ez a rendelkezés egyúttal az Alkotmánynak a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló 70/E. § (1) bekezdésébe is ütközik.

Végezetül, az indítványozó kifejtette, hogy az Ftv. a 40 év feletti hallgatók vonatkozásában a nyelvvizsga-követelmény alóli átmeneti felmentést tartalmazó 150. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a kivétellel nem érintett, 40 év alatti hallgatók tekintetében. Ők nem mentesülhetnek a nyelvvizsga-követelmény alól, ezért a diploma megszerzésének esetleges késedelme miatt elhelyezkedési esélyeik csökkennek.

Összefoglalva tehát, az indítványozó álláspontja szerint a nyelvvizsga-követelmény előírása sérti az érintett hallgatók munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a szociális biztonsághoz fűződő jogát is. A 40 év felettieknek nyújtott kivételszabály pedig hátrányos megkülönböztetést jelent a 40 év alatti hallgatókra nézve.

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

Az AB egyik alkotmányos indok alapján sem találta alkotmányba ütközőnek a nyelvvizsga-követelmény előírását a diploma kiadásának feltételeként, ezért a felsőoktatási törvény támadott rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az AB gyakorlata szerint alkotmányos a diploma kiadását nyelvvizsga letételéhez kötni, mert a foglalkozás gyakorlását lehet szubjektív előfeltételhez kötni, amennyiben az előfeltétel előre ismert a hallgatók számára és a teljesítés elvi lehetősége mindenki számára fennáll; a foglalkozás gyakorlása objektív korláthoz nem köthető (Alkotmány 70/B. §).**

Az AB elsőként a nyelvvizsga-követelmény előírása és a munkához, illetve a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog kapcsolatát vizsgálta meg. A testület megállapította, hogy ugyanerre az alkotmányos rendelkezésre hivatkozva korábban már kezdeményezték a nyelvvizsga meglétét a diploma kiadásának feltételeként szabó törvényi rendelkezések alkotmányellenességének vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben a 782/B/2000. AB határozatban hirdette ki döntését, amelyben arra a konklúzióra jutott, hogy a nyelvvizsga-követelmény előírása nem sérti az Alkotmány 70/B. szakaszában megfogalmazott alapjogot. Az AB ebben a vonatkozásban tehát ítélte dolognak minősítette az elé tárt kérdést, és az eljárást megszüntető döntéssel elhárította az érdemi vizsgálatot (ABH 2009, 2361, 2364.).

A határozatban az Alkotmánybíróság megismétli a 782/B/2000. AB határozatban foglaltakat, az indokolásból kiemelve azt, hogy a nem objektív feltétel teljesítésének lehetősége elvileg bárki előtt nyitva áll, így nem tekinthető objektív alapjog-korlátozásnak, továbbá a feltételek a hallgatók számára már beiratkozáskor ismertek voltak, így ennek tudatában hozták meg döntésüket (ABH 2009, 2361, 2364.). Az idézett döntésben a testület a felsőoktatási törvény jelen határozattal is érintett 62. §-a alkotmányellenességének kérdésében folytatott le érdemi vizsgálatot, amely a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő, az Alkotmány 70/B szakaszában biztosított alapjog esetleges sérelmére is kiterjedt. Leszögezte, hogy valamely foglalkozás gyakorlásának feltételhez kötése általában véve alapjogkorlátozás, ez azonban többnyire szükségesnek és arányosnak tekinthető, s így alkotmányos is, ezért – mivel a felsőfokú végzettséghez kötött munkakörök betöltésének előfeltétele értelemszerűen a szakirányú diploma (oklevél) megléte – az oklevél megszerzéséhez előírt többletfeltételek is alapjogkorlátozást jelenthetnek. Az ilyen korlátozások kapcsán a testület kimondta, hogy a korlátozás nem lehet objektív, azaz nem zárhat ki bizonyos személyeket bizonyos foglalkozások gyakorlásából. Valamely foglalkozás gyakorlásához szubjektív feltételek előírása azonban önmagában véve nem tekinthető alkotmányellenesnek, jóllehet szükségszerűen a választási szabadság korlátozását jelenti. Arra való tekintettel, hogy ezen feltételek teljesítésének lehetősége elvileg mindenki számára nyitva áll, az AB szerint a korlátozás nem aránytalan vagy diszkriminatív (ABH, 2009, 2361, 2364.).

A munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog kapcsán az AB korábbi döntésében megállapította, hogy alapjogról van szó, így a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehet megítélni az alapjogkorlátozás alkotmányosságát. A testület a határozat indokolásában az elérni kívánt célt így határozta meg: megfelelő kvalifikáltságú felsőfokú végzettséggel rendelkező személyek képzése valamennyi szakterületen. A határozat a nyelvvizsga-követelmény előírásának szükségességét azzal támasztotta alá, hogy az képessé teszi a végzett hallgatót a vonatkozó külföldi szakirodalom tanulmányozására, megismerésére, és ezzel teljes egészében alkalmassá válik a felsőfokú végzettséggel rendelkezőktől elvárható, magas szintű munkavégzésre. A testület rámutatott: „a felsőfokú végzettséget igazolni tudó személyektől elvárt, hogy szakterületük külföldi szakirodalmát megfelelően ismerjék, adott esetben tárgyalóképes nyelvismeret birtokában legyenek. A diploma (oklevél), a szakmai tudásanyag magas szintű ismerete mellett, bizonyos szintű általános műveltség meglétét és nyelvismeretet is igazol. Ez különbözteti meg a felsőfokú végzettségűeket a technikai, illetve egyéb középfokú szakirányú végzettséggel rendelkezőktől.” Erre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a nyelvvizsga-követelmény diplomaszerezéshez való előírása megfelelő eszköz az adott területet érintő külföldi tudományos, szakmai vívmányok ismeretének hiánya következtében esetlegesen bekövetkező károk és veszélyek kiküszöbölésére.

Az arányosság kérdésében úgy foglalt állást a testület, hogy a nyelvvizsga-követelmény nem tekinthető aránytalannak, mivel a képzési hely, illetve közvetve a foglalkozás kiválasztásának pillanatában valamennyi érintett számára ismert a kimeneti követelmény, így már a továbbtanulás eldöntésekor reálisan megítélhető, hogy képesnek tartja-e magát a jelölt az előírt feltételek teljesítésére. Ez a megközelítés egybeesik az AB egy évtizeddel korábbi döntésében foglaltakkal, ahol szintén a nyelvvizsga-követelmény kapcsán szögezte le azt a testület, hogy az intézmények által közzétett, illetve a jogszabályokban kimondott képzési követelmények magukban foglalják a nyelvvizsgára vonatkozó követelményeket is. Ezeket a követelményeket a jelentkezők előre megismerhetnek, hogy „így élni tudjanak a tanszabadságból levezethető iskolaválasztási jogukkal”.<sup>3</sup>

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza. A diploma megszerzésének feltételeként nyelvvizsga letételének előírása nem mutat érdemi alkotmányjogi összefüggést a szociális biztonsághoz való joggal (Alkotmány 70/E. §).**

Az indítványozó által megjelölt második alkotmányos kérdés a szociális biztonsághoz való jog lehetséges sérelmére vonatkozott. Az Alkotmány 70/E. §-ának sérelmét az indítvány szerint a nyelvvizsga-követelmény előírásával a jogalkotó azért okozza, mert a nyelvvizsga-követelményt teljesíteni nem képes és ezzel összefüggésben – az oklevél hiányában – nem a szakmájában elhelyezkedő munkavállaló relatíve alacsonyabb jövedelemhez jut. Az AB érdemi vizsgálata azt állapította meg, hogy a nyelvvizsga, mint az oklevél megszerzéséhez szükséges követelmény előírása nem mutat érdemi alkotmányjogi összefüggést a szociális biztonsághoz való joggal (ABH, 2009, 2361, 2364.). Az alkotmányjogilag értékelhető összefüggés hiánya miatt az AB a kérelmet ebben a részben elutasította.

A határozat hivatkozott arra az 1990-es évek elején a szociális jogok kapcsán kimunkált dogmatikai felfogásra, hogy az AB értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent.<sup>4</sup> A testület e korai döntései mellett hivatkozott a későbbi korszakban kimunkált megközelítésére is, így visszautalt az AB következő évtizedbeli gyakorlatát jellemző „minimumhatározatára”,<sup>5</sup> a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatra is. A hivatko-

<sup>3</sup> 870/B/1997. AB határozat (ABH 1999, 611, 614.).

<sup>4</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat (ABH 1991, 146.); 26/1993. (IV. 28.) AB határozat (ABH 1993, 196.).

<sup>5</sup> DRINÓCZI Tímea: „Szociális jogok” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András). <https://bit.ly/3tb1nhi> (2019).



zott döntés kimondta, hogy „az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosításának kötelezettségét tartalmazza”. Így tehát az AB gyakorlatában a szociális biztonsághoz való jog a megélhetési minimum biztosítására vonatkozó állami kötelezettségvállalás, és ilyenként nem kapcsolódik össze azzal, hogy valaki magasabb vagy alacsonyabb jövedelemmel rendelkezik mindaddig, amíg a megélhetési minimum felett marad ennek a mértéke.

Az AB az indítvánnyal összefüggésben megállapította, hogy az Ftv. támadott rendelkezése a diploma megszerzésének egyik feltételét írja elő, ezért e rendelkezés és az Alkotmány idézett 70/E §-ában kimondott szociális biztonsághoz való jog között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az indítványt ezért e vonatkozásban elutasította.

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**A felsőfokú tanulmányaikat befejező hallgatók a diploma megszerzése szempontjából homogén csoportot alkotnak. Ezen csoporton belül nem tekinthető önkényes megkülönböztetésnek az, hogy a jogalkotó a diploma megszerzését általános szabályként nyelvvizsga letételéhez kötötte, de – átmeneti időre – tekintetbe vette egy korosztály sajátosságait, az idősebbek tanulással járó fokozott megterhelését.**

Végezetül az AB a kérelemnek azt a részét vizsgálta, amely az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére hivatkozik a 40 év felettek számára nyújtott nyelvvizsgamentességgel kapcsolatban.

A testület a különbségtétel alkotmányossági szempontú megítélése érdekében a nem alapjogok esetében alkalmazható diszkriminációs tesztjét, az észszerűségi tesztet végezte el. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van.<sup>6</sup> Az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés így csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs objektíven megítélhető, észszerű indoka, vagyis önkényes.<sup>7</sup> Ebből következően nem minden különbségtétel alkotmányellenes, azonban alapvető követelmény az, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie.

Az AB elsőként megállapította, hogy a felsőfokú tanulmányaikat befejező hallgatók a diploma megszerzése szempontjából homogén csoportot alkotnak, így a csoporthoz tartozók közötti különbségtétel jelenthet hátrányos megkülönböztetést is. A vizsgált alanyi kör vonatkozásában akkor alkalmazható a különbségtétel, ha

<sup>6</sup> 21/1990. (X. 4.) AB határozat (ABH 1990, 73.).

<sup>7</sup> 16/1991. (IV. 20.) AB határozat (ABH 1991, 58.); 61/1992. (XI. 20.) AB határozat (ABH 1992, 280.).

annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Így a teszt elvégzése során ezt az észszerű indokot kereste a testület is.

A határozatban az észszerű indok kapcsán a törvényjavaslat indokolását hívják segítségül. Az indokolás kimondja, hogy a 40 éven felüli életkorban felsőoktatási tanulmányokra jelentkezők jellemzően munka mellett végzik el a képzést, és lehet, hogy nem is rendelkeznek korábbi tanulmányaikból megfelelő nyelvi előképzettséggel. Az ő számukra sok esetben a felsőfokú tanulmányok mellett a nyelvvizsga-követelmények teljesítése olyan nehéz feladatot jelent, amely több éves egyetemi vagy főiskolai tanulmányok után esetleg mégsem eredményezi a munkakör betöltéséhez szükséges szakképzettség megszerzését. Ezért életkor alapján biztosít felmentést a törvény az állami nyelvvizsga-követelmény alól.

Az AB emellett rámutatott arra is, hogy a nyelvvizsga-követelmény előírása később került be a (régi) felsőoktatási törvénybe, így az új többletkövetelménynek tekinthető. A határozat megállapította, hogy a jogalkotó által meghatározott észszerű indok megállja a helyét, mivel így a jogszabály figyelembe veszi az idősebb életkorban beiratkozott hallgatók társadalmi és képzettségbeli sajátosságait. Ebből következően nem tekinthető önkényesnek – és ezáltal az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek – az a megkülönböztetés, hogy az Ftv. 150. § (1) bekezdése a nyelvvizsga feltétel előírása esetén – átmeneti időre – tekintetbe veszi egy korosztály sajátosságait, az idősebbek tanulással járó fokozott megterhelését (ABH 2009, 2361, 2365.).

Az AB e részben is megalapozatlannak találta a kérelmet és ezért elutasította azt.

## **4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES**

### **4.1. A FELSŐOKTATÁS SZEREPE A MUNKÁHOZ, ILLETVE A FOGLALKOZÁS SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁHOZ VALÓ JOG BIZTOSÍTÁSÁBAN**

Az AB a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelme kapcsán az ügyet ítélt dologként kezelte, visszautalva a 782/B/2000. AB határozatban foglalt döntésére. A tartalmi vizsgálat nélküli megállapításból azonban két aspektust így is érdemes kiemelni.

Először is meg kell jegyezni, hogy az AB a felsőoktatásban megszerezhető végzettséget, illetve az oklevelet a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog vonatkozásában értelmezte. A hivatkozott korábbi határozat kijelenti: „a foglalkozás szabad megválasztásának szubjektív feltételei – úgymint a szakirányú felsőfokú képzés keretében szerzett oklevél, diploma (oklevél) – a jogi szabályozás részeként jelennek meg: ez garantálja a megfelelően kvalifikált pályázók részére a képzettségük igazolását [...], és ennek alapján megteremti a lehetőséget a végzettségnek megfelelő foglalkozáshoz való hozzáféréshez.”

A határozat kimondja, hogy a szakirányú felsőfokú képzés keretében szerzett oklevél, diploma bizonyos munkahelyeken a kívánt foglalkozás űzésének előfeltétele.

Egyetértve ezzel a megközelítéssel, érdemes rávilágítani arra, hogy a két alapjog tartalma minőségileg különbözik egymástól: amíg a művelődéshez való jog az egyén személyes fejlődését, önfejlesztését szolgálja, addig a foglalkozás szabad megválasztáshoz való jog a személy társadalomban való részvételét, értéktelítő munkáját, bevételszerző foglalkozását érinti leginkább. Ha e két alkotmányos jog célját és tartalmát hasonlítjuk össze, láthatjuk, hogy a művelődéshez való jog, mint az önfejlesztés célját szolgáló alapvető jog a felsőoktatásban való részvételt, illetve a bejutás lehetőségét védi leginkább. A művelődés mint a személyiség kiteljesedését szolgáló tevékenység célját a felsőfokú képzés során megszerzhető tudás szolgálja, nem pedig a képzés elvégzését tanúsító oklevél. Viszont a munkához, illetve a foglalkozás szabad megválasztásához való jog a felsőoktatás kontextusában kifejezetten a végzettség megszerzésének lehetőségét szolgálja, mivel a foglalkozás gyakorlása szempontjából a diploma megléte jelenti a küszöböt.

Így e két alapvető jog a felsőoktatásban való részvétel két végét védelmezi: egyik a bejutást (a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférést), illetve a részvételt, a másik pedig a diplomaszerezés lehetőségét. Ezt a distinkciót azonban a testület ilyen módon nem teszi meg, ami határozat utóélete kapcsán elvezet a bemutatott vitához, amely rendre megjelenik a felsőoktatással kapcsolatos későbbi AB határozatokban, miszerint a felsőoktatásban való egyéni részvétel a művelődéshez való jogot, vagy pedig a foglalkozás szabad megválasztáshoz való jogot szolgálja. Ott tehát, ahol a felsőoktatásba való bejutás lehetőségét korlátozza a jogalkotó, a művelődéshez való jogot kell felhívunk, ahol pedig a diplomaszerezéshez kapcsolódik a korlátozás, a foglalkozás megválasztásának joga szolgálhat mérceként. Az AB későbbi, a felsőoktatásban való részvétel jogát érintő döntései az itt elemzett határozattal ellentétben konzekvensen a művelődéshez való jog tükrében vizsgálják a felsőoktatásban való részvételt, nem pedig az Alkotmány 70/B. §-a szerint, illetve később az Alaptörvény XII. cikkében megfogalmazott, a foglalkozás szabad megválasztásához való jog összefüggésében.

Meg kell vizsgálnunk azt is, hogy a nyelvvizsga-követelmény előírása kiállja-e a szükségességi-arányossági teszt próbáját. Itt a nyelvvizsga-követelmény előírásával elérni kívánt cél és a nyelvvizsga megléte mint eszköz viszonyát vehetjük górcső alá, amint azt a határozathoz különvéleményt csatoló Bragyova András és két csatlakozó alkotmánybíró is megtette, éles kritikával illetve a többségi döntést. A többségi döntésben az elérni kívánt célként a szakma gyakorlásához szükséges nyelvismeret meglétére hivatkozik a testület. Vitatható azonban, hogy a választott eszköz alkalmas ennek elérésére.<sup>8</sup> A szakmai idegennyelv-tudás meglétének biz-

<sup>8</sup> ENYEDI Krisztián: „Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből [1025/B/2008. AB határozat]” *Fundamentum* 2009/4. 157.

tosítása valóban méltányolható jogalkotói cél, amely a képesítési követelmények részeként is megjelenik, amelyről így a hallgató legkésőbb a záróvizsgán köteles számot adni. Ám az általános nyelvi – vagyis nem szakmai – nyelvismeretet igazoló nyelvvizsga bizonyítvány (amelyet a támadott jogszabály előírt) nem tanúsítja azt, hogy a hallgató képes a szakirodalom idegen nyelven való tanulmányozására, így ennek előírása nem az elérni kívánt jogalkotói szándékot szolgálja. A szakmai nyelvismeret megszerzése enyhébb eszközökkel is elérhető lenne: amennyiben az egy szakma gyakorlásához elengedhetetlen, akkor a munkaerőpiac egyébként is elegendő indítékot ad a nyelvismeret megszerzésére. Ahol pedig erre nincs szükség, ott a törvényi kötelezés is szükségtelen.

A jogalkotó feltételezhető célja a szakmai nyelvismeret megkövetelése helyett a lakosság általános nyelvismereti szintjének növelése lehetett, azonban ez nem került explicit módon megjelölésre. Ez ugyan közérdekű célként felfogható, azonban ebben az esetben az igényel körütekintést, hogy a választott megoldással járó jogkorlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal. A határozathoz különvéleményt csatoló alkotmánybírók ezt nem látják biztosítottnak, ezért a korábbi határozatban kimondott elvi tételek megváltoztatását látják indokoltnak, az elutasítást pedig megalapozatlannak.

#### **4.2. A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGHOZ VALÓ JOG NEM KAPCSOLÓDIK A MEGSZEREZHETŐ MUNKAJÖVEDELEM MAGASABB VAGY ALACSONYABB VOLTÁHOZ**

A szociális biztonsághoz való jog kapcsán az AB ebben a határozatban megerősítette korábbi döntéseit, amelyek szerint az Alkotmány 70/B. §-ában biztosított alapjog tartalma a megélhetési minimum biztosítására vonatkozó állam általi kötelezettségvállalásban nyilvánul meg.<sup>9</sup> Az alkotmánybírói gyakorlatban a szociális biztonsághoz való jog nem egyéni jogként jelenik meg, hanem állami kötelezettséget tartalmaz. A testület felfogása szerint a szociális biztonság tartalma független attól, hogy az Alkotmány 70/E. § alapján milyen ellátások illetik meg a személyeket. A szociális biztonság elvont fogalmának funkciója az alkotmánybírói értelmezés szerint az, hogy a konkrét szociális jogok katalógusának egészétől várja el a minimális szociális biztonság követelményének teljesítését.<sup>10</sup> Érdemes kiemelni azonban, hogy az AB a szociális biztonsághoz fűződő jognak az emberi méltósággal való összekapcsolásával a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban a két alapjog egymásra vetített értelmezéséből levezette a megélhetési minimum biztosítására

<sup>9</sup> BADÓ Katalin – TÉGLÁSI András: *A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalma az Alkotmánybíróság szociális tárgyú döntéseinek tükrében (1990–2016)* (Budapest: Dialóg-Campus 2019) 273–274.

<sup>10</sup> TAKÁCS Albert: „A szociális jogok” in HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 814–815.

vonatkozó ellátási igényt, illetve később a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatban aláhúzza az alapvető létfeltételekről való gondoskodás állami kötelezettségét.<sup>11</sup>

Ebben az értelmezésben világossá válik számunkra, hogy az AB a nyelvvizsga határozatban miért nem tudott egyértelmű alkotmányos összefüggést találni a szociális biztonsághoz való jog és az át nem vehető oklevélre tekintettel kieső jövedelem között. A szociális biztonsághoz való jog ugyanis nem foglalja magában az egyén által elméletben elérhető legmagasabb jövedelemhez való hozzájutás jogának biztosítását, és ugyanígy nem terjed ki a munkával megszerezhető jövedelem garantálására sem. A szociális biztonsághoz való jogot az állam meghatározott ellátásokkal és a szociális intézményrendszer fenntartásával tudja biztosítani, ezek pedig mindaddig nem érintik a munkajövedelemmel rendelkező állampolgárokat, amíg jövedelmük olyan alacsony színvonalú nem lesz, hogy az az emberi méltóságukat is fenyegető helyzetbe sodorja őket.

#### **4.3. AZ IDŐSEBB KOROSZTÁLYNAK BIZTOSÍTOTT KEDVEZMÉNY, MINT POZITÍV DISZKRIMINÁCIÓ**

Az Ftv. 150. §-ában biztosított átmeneti nyelvvizsga mentességet az AB a többi hallgatóval szembeni diszkrimináció szempontjából ítélte meg, és mint észszerű indokkal alátámasztott különbségtételt, nem ítélte alkotmányellenesnek. Ugyanakkor ez a rendelkezés egyúttal egy csoport előnyben részesítésének („pozitív diszkrimináció”) is tekinthető.<sup>12</sup> A megkülönböztetés alkotmányos tilalma csak arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogát nem sértheti meg.<sup>13</sup> A hátrányos megkülönböztetés azonban előállhat úgy is, ha a szabályozás nem veszi figyelembe a ténylegesen meglévő különbségeket az alanyai között. Az AB álláspontja szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmából nem következik, hogy az államnak ne lenne joga a jogalkotás során figyelembe venni az emberek közötti ténylegesen meglévő különbségeket.<sup>14</sup> A jelen ügyben is jól láthatóan arról van szó, hogy a jogalkotó a munka mellett, esetenként hiányos nyelvi ismeretekkel felsőoktatási tanulmányaikat megkezdő hallgatók esetében figyelembe veszi ezeket a sajátosságokat és az általános szabály alóli kivételként kedvezményt biztosít a részükre. Így nem a 40 év alatti hallgatókat hozza hátrányos helyzetbe a jogalkotó, hanem az idősebbeket részesíti kedvezményben a főszabályhoz képest.

<sup>11</sup> Lásd ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2019) 322–324. <https://bit.ly/3qIqRYm>

<sup>12</sup> Lásd KOVÁCS Kriszta: *Az egyenlőség felé. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések* (Budapest: L'Harmattan 2012).

<sup>13</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46, 48.).

<sup>14</sup> 10/1998. (IV. 8.) AB határozat (ABH 1998, 107, 112.).

Az ilyen módon biztosított pozitív diszkrimináció alkotmányosságának megítéléséhez fontos tekintettel lenni arra is, hogy a jogalkotó ezekkel a rendelkezésekkel nem biztosított feltétlen előnyt a kedvezményben részesített csoportnak, hanem több irányból is körülhatárolta a kivételt biztosító szabály érvényesülési tartományát. Egyfelől figyelembe veszi a hallgatók által látogatott szak jellegzetességeit. Vannak olyan nyelvigényes képzések ugyanis, amelyeknél a szakképzettség gyakorlása miatt nem lehet eltérni a vele összefüggő nyelvvizsga-követelmények teljesítésétől. Azokon a szakokon tehát, ahol a szak képesítési követelményei állami-lag elismert vagy azzal egyenértékű szaknyelvi vizsgát (és nem általános nyelvi nyelvvizsgát) írnak elő, ott a 40. életévüket betöltő hallgatók sem kapnak felmentést a nyelvvizsga-követelmények teljesítése alól. A szakok pontos lehatárolása mellett – ahogy azt az AB az indokolásban ki is emeli – a jogalkotó az Ftv. esetében határozott időtartamra korlátozta a kedvezmény érvényesülését: az azoknál a hallgatóknál alkalmazható utoljára, akik a 2015/2016. tanévben tesznek záróvizsgát. Így teljesül az a követelmény, hogy a kedvezményt biztosító intézkedés nem biztosít feltétlen előnyt, és határozott időre szól.

Összességében tehát az alkotmányos érvelés lényege sokkal inkább a meglévő különbségek figyelembe vétele, mint az egyenlőség elvének érvényesülését szolgáló intézkedés lehet, és kevésbé a 40 évnél fiatalabbak hátrányos megkülönböztetése. Az AB a határozatban – bár nem szó szerint kimondva – ebbe az irányba vitte el az érvelését.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat tehát hatályában fenntartotta a diplomaszerezéshez előírt általános nyelvvizsga-követelményt. A következő évek során a felsőoktatásban megjelent a hallgatóknak az a csoportja, akik minden szakmai követelményt teljesítettek és sikeres záróvizsgát tettek, azonban az előírt nyelvvizsga hiányában nem tudták átvenni az oklevelüket. A probléma nagyságrendjét jelzi az, hogy a jogalkotó később kikaput nyitott a hallgatók számára, és lehetővé tette azt, hogy akik a záróvizsgát követő 3 éven belül nem tudták megszerezni a nyelvvizsgájukat, a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsga sikeres teljesítésével is átvehessék az oklevelüket.<sup>15</sup> Ez az intézkedés is csökkentette a „beragadt oklevelek” számát, azonban a valóban nagy lehetőséget a 2020. évi koronavírus-járvány során hozott rendkívüli intézkedések egyike jelentette, amely lehetővé tette minden hallgató számára azt, hogy nyelvvizsga hiányában is átvegye a diplomáját.<sup>16</sup> Ezekből az intézkedésekből arra következtethetünk, hogy a diploma feltételként szabott nyelvvizsga-követelmény a jogalkotó megítélése szerint is túl szí-

<sup>15</sup> 2011. évi CCIV. törvény 107. § (2) bekezdése.

<sup>16</sup> 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 6. §.

gorúnak bizonyult, ezért több alkalommal is engedményeket adott egyes hallgatói csoportoknak. Sokáig úgy tűnt, hogy a diplomaszerezéshez előírt nyelvvizsga-követelmény végül fokozatosan meghaladottá válik majd, mivel egy 2014-es jogszabálymódosítás alapján – hosszú felkészülési időt biztosítva – a 2020. évi általános felvételi eljárástól kezdődően a felsőfokú képzésbe történő felvétel általános nyelvi nyelvvizsga meglétéhez kötötte volna. Ezt a döntést a jogalkotó 2019 végén megváltoztatta, és a nyelvvizsga-követelményt még bevezetése előtt törölte a belépési feltételek közül.

Ha a határozatnak az AB gyakorlatára tett hatását nézzük, megállapíthatjuk, hogy a későbbi döntésekben ez viszonylag kevés alkalommal köszön vissza, azonban megállapításainak egyes részei a felsőoktatással kapcsolatos határozatok kapcsán újra fókuszba kerültek. Elsődlegesen itt is érdemes kiemelni azt a megközelítést, amely jelen határozatban a felsőoktatásban szerzett oklevelet a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezési körében tárgyalta. Ebben az esetben egyetérthetünk a testület döntésével, mivel a jogalkotó szigorította a diploma megszerzésének lehetőségét, így ez szoros kapcsolatot mutat a foglalkozás megválasztásához való joggal.

Néhány évvel később, a hallgatói szerződések kapcsán az AB más irányból közelítette meg a kérdést és egyértelműen a művelődéshez való jog által védett jogosultságnak tekintette a felsőoktatásban való részvétel jogát, nem kapcsolta azt össze a munkához, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal. A hallgatói szerződések alkotmányellenességével foglalkozó 32/2012. (VII. 4.) AB határozat is ezt az utat követte. A többségi döntéshez Bragyova András alkotmánybíró csatolt párhuzamos indokolást, amelyben nem osztja az AB többségi álláspontját, ami a felsőoktatásban való részvétel jogát többnyire a művelődéshez való jogba tartozónak tekintette.<sup>17</sup> A párhuzamos indokolást megfogalmazó alkotmánybíró itt visszautal a nyelvvizsga-határozatban is kifejtett álláspontjára, ami szerint az egyetemi oktatás meghatározó része nem az előbbi értelemben felfogott általános – mintegy öncélú – műveltség megszerzését segíti elő, ennek keretében ugyanis a hallgatók valamilyen foglalkozás, élethivatás gyakorlására szereznek képesítést, ezért a felsőoktatási hallgatók jogai és kötelezettségei szabályozását alkotmányjogilag elsősorban a foglalkozás szabad megválasztásának az Alaptörvény XII. cikkében biztosított joga alapján kell megítélni. A művelődéshez való jogtól a foglalkozás szabadságát tehát mindenekelőtt az választja el, hogy a foglalkozás szabadsága az egyén társadalomban való részvételét, megélhetését biztosító alapjog; a művelődés szabadságáról ez nem mondható el. A nyelvvizsga határozat és az ehhez fűzött különvélemény tehát a felsőoktatásban való részvétel célját és az ehhez kapcsolódó védendő alapjogot tekintve köszön vissza ebben a döntésben. Mindazonáltal itt is felhívhatjuk a figyelmet arra a fentiekben már bemutatott különbségtételre, ami a felsőoktatásba való bekerülést és a részvételt a műve-

<sup>17</sup> G. KARÁCSONY (2. lj.) 77–78.



lődéshez való joghoz helyezi közelebb, míg az oklevél megszerzését a foglalkozás szabad megválasztásának joga alapján tartja megítélhetőnek.

## 6. IRODALOM

- BADÓ Katalin – TÉGLÁSI András: *A szociális biztonsághoz való jog alkotmányos tartalma az Alkotmánybíróság szociális tárgyú döntéseinek tükrében (1990–2016)* (Budapest: Dialóg-Campus 2019).
- DRINÓCZI Tímea: „Szociális jogok” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András). <https://bit.ly/3tb1nhi> (2019).
- ENYEDI Krisztián: „Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből [1025/B/2008. AB határozat]” *Fundamentum* 2009/4. 152–157.
- G. KARÁCSONY Gergely: *Állami szerepek a felsőoktatásban* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2016).
- ZAKARIÁS Kinga: *Az emberi méltósághoz való alapjog. Összehasonlító jogi elemzés a német és magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében* (Budapest: PPKE JÁK 2019).



**62/2009. (VI. 16.) AB HATÁROZAT  
– FELSŐOKTATÁSI AUTONÓMIA**

**A felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik, hogy egyes – az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló – döntések célszerűségének vizsgálata valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalása alkotmányellenes, és nem eleve alkotmányellenes a fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében sem.**

Az AB a felsőoktatási autonómia határozatában újszerű értelmezésre jutott a felsőoktatási autonómia terjedelmét illetően – elmozdulva korábbi merev autonómia felfogásától – a kor követelményeihez egy sokkal inkább igazodó autonómia fogalmat igyekezett megfogalmazni, a felsőoktatási autonómiát már jóval szűkebben értelmezve korábbi álláspontjához képest.

## **1. ELŐZMÉNYEK**

Az AB felsőoktatási autonómiához kapcsolódó joggyakorlatának első jelentős megállapításait a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat tartalmazta, amelynek később elfeledésre ítélt megállapítása szerint „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül; a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”. A határozat kifejti, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó működő autonómiát biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát.

\* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája.

\*\* Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar.

Biztosítani kell tehát a lehetőséget, hogy a felsőoktatási autonómiát törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal az állam közérdekből korlátozza. Az államnak az Alkotmány 70/F. §-a szerint kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása, ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Az AB később e gondolatsort figyelmen kívül hagyva hozta meg határozatait. A felsőoktatási intézmények önkormányzatát (autonómiáját) az AB a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (régí Ftv.) rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta: az intézményi autonómia hordozóival kapcsolatban az AB kifejtette, hogy a régí Ftv. 32. § (1) bekezdése nem szűkíti le a tudományos élet szabadságához fűződő jogosultságok kedvezményezett köreit az egyetemi tanárookra, ellenkezőleg; azt kifejezetten az egyetemi autonómiát megtestesítő személyi körre terjeszti ki. Az autonómia hordozója pedig az intézmény, az egyetem: annak adja meg a régí Ftv. az önkormányzati jogokat, vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen.<sup>1</sup>

### 1.1. AZ ELSŐ ELŐZETES NORMAKONTROLL-HATÁROZAT

Az oktatási kormányzat 2005-ben új felsőoktatási törvényt nyújtott be az Országgyűlésnek. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) elfogadását követően a köztársasági elnök előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett az AB-nál. A testület a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban a köztársasági elnök indítványa alapján megállapította, hogy az elfogadott törvény számos rendelkezése alkotmányellenes.<sup>2</sup>

A köztársasági elnök azt állította, hogy az állami felsőoktatási intézmények léte önmagában még nem garantálja az alapvető jog érvényesülését, a szabadság-jog jogosultjai – a tudomány művelői – csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni tudományos tevékenységüket, ha azt a felsőoktatási intézmény szervezete kellő módon biztosítja. Ennek megvalósulásához a felsőoktatási intézménynek a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben a végrehajtó hatalommal szemben autonómiával kell rendelkeznie, ez pedig a kutatással és oktatással közvetlenül összefüggő kérdésekben feltételezi a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjai önálló döntési jogát. Ebben az értelemben tehát a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg. Ezért az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik

<sup>1</sup> 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654.

<sup>2</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459. Az elemzésnek – tartalmi okokból – nem tárgya Kovács Péter alkotmánybírónak a határozathoz csatolt különvéleménye, amely elsősorban nemzeti jogi vonatkozásaiban tartalmaz megfontolandó állításokat.

a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, amelyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak. Tekintettel arra, hogy a létrehozni szándékozott irányító testület tagjai nem állnak jogviszonyban a felsőoktatási intézménnyel, nem tagjai az intézmény tudományos közösségének, s nem vesznek részt az intézmény tudományos tevékenységében, ezért nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány mindennapi működésére vonatkozó ismerettel. Ennek hiányában pedig az irányító testület nem tekinthető olyan önkormányzati szervnek, amely a tudomány művelői számára az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelő beleszólási jogot ad a tudomány művelését közvetlenül érintő kérdésekbe.

Az AB megállapította, hogy a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.<sup>3</sup> Az AB szerint a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól önálló és független, az önállóság és függetlenség azonban nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki, hanem a felsőoktatási intézményt szerkezetalkotási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. Az AB szerint az intézményi autonómia alapján garantált a felsőoktatási intézmény szervezeti önállósága és önigazgatáshoz való joga. A felsőoktatási intézmény, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézmény, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell, hogy rendelkezzen. Az érintettek joga az autonóm képviseleti szervek megalakítása, s ezek a szervek gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogköröket. A felsőoktatási autonómia hordozója, alanya a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége, ezért az oktatók, tudományos kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervezetben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában. Ebbe a tevékenységbe külső szakembereket, az alapító, a fenntartó szervezet képviselőjét is be lehet vonni, de csak a felsőoktatási intézmény autonómiájának biztosítása mellett.

Az AB szerint az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is,<sup>4</sup> ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja a saját költségvetését, illetve a pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat.

<sup>3</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

<sup>4</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 475.

## 1.2. A MÁSODIK ELŐZETES NORMAKONTROLL-HATÁROZAT

A 41/2005. (X. 27.) AB határozat megszületését követően az oktatási kormányzat rövid időn belül kísérletet tett a törvény átfogalmazására. A törvény újbóli elfogadását követően a köztársasági elnök ismételten előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett.

A 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban az AB a köztársasági elnök által benyújtott indítvány alapján megállapította, hogy az Ftv. módosításáról szóló 2006. évi LXXIII. törvény<sup>5</sup> (Ftv.mód.) részben alkotmányellenes, mert „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.<sup>6</sup> A köztársasági elnök kifejtette, hogy az Ftv.mód. által létrehozni kívánt „gazdasági tanács” nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének. Ez következik abból, hogy a gazdasági tanácsban az oktatási és kulturális miniszter által delegált tagok szavazati joggal rendelkeznek. A köztársasági elnök azt állította, hogy a gazdasági tanács egyetértési joga alá rendelt döntések a tudományos, oktatási és kutatási tevékenységét érintő, alapvető döntések. Az AB szerint felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének nem minősülő gazdasági tanács egyetértési joga az megbéníthatja a rektor kizárólagos kezdeményezési jogát.<sup>7</sup> Az AB megállapította, hogy a gazdasági tanács számára a szenátusi döntéshozatal rektori kezdeményezéséhez biztosított előzetes egyetértési jog alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza. Az AB szerint a felsőoktatási autonómiába tartozó önkormányzati jogok szabad gyakorlásának megakadályozása a felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének korlátozását, megszüntetését jelentheti, s a felsőoktatási autonómia sérelmét vonja maga után, ezért a tervezett szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival.<sup>8</sup>

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A 18. sz. második, illetve a 19. sz. első felében Franciaországban és Poroszországban megfogalmazódó nevelés- és oktatáspolitikai reformelképzelések kettős elvárást tükröztek: a jövő felsőoktatási rendszere egyszerre legyen a korszerű, közvetve vagy közvetlenül a társadalmi gyakorlatban is hatékonyvá váló ismeretek kidolgozója és közvetítője, valamint a mindenkori hatalom iránt tanúsítandó állampol-

<sup>5</sup> A módosító törvény célja az előzőleg ismertetett preventív normakontroll során született alkotmányos követelményeknek való megfelelés volt.

<sup>6</sup> 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 498–499.

<sup>7</sup> 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 504–505.

<sup>8</sup> 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 505.

gári lojalitás ihletője.<sup>9</sup> Az e feltételeknek megfelelő intézmények kialakítását célzó törekvések megjelenéséig az európai egyetemek lényegében megőrizték, ha nem is „feudális”, de legalább rendies, korporatív és felekezeti – sőt olykor egyenesen „skolasztikus” – jellegüket.

A 19. sz. első harmadának végére a tanszabadság eszméje elterjedt egész Európában. A középkori eredetű felsőoktatási autonómia fogalmát ez a szemléleti alapállás ruházta fel modern polgári értelemmel; a modern állammal szemben újjáéledtek az egyetemi polgár jogai, és a külsőségekben is gyakran a középkori egyetem jellegzetességei tűntek fel. A *Lehrfreiheit*-szisztéma ellentmondásossága – a tanítás szabadságát formálisan őrizte ugyan a tanszakok párhuzamos előadásának intézményesítése, a tanulás szabadsága viszont a szabadossággal azonosult – következtében azonban az autonómia jobbra üres formaságokra zsugorodott, az állami politika pedig szinte sehol sem maradt a felügyeleti jogok korlátain belül. Ezek miatt az eszmetörténeti okok miatt az európai egyetemek – céhszerű felépítettségük, korporatív előjogaik és viszonylag széles körű autonómiájuk következtében – legkésőbb a 18. századra súlyos (közigazgatási) problémák forrásává váltak.

A rendszerint keretjogszabályba foglalt garanciák, amelyek az autonómiával való visszaélést voltak hivatottak megakadályozni, tartalmatlanoknak bizonyultak, a szisztéma részleteinek a törvényes szabályozása pedig felettébb hiányos maradt. A modell különleges történelmi kötődése azonban szinte töretlenül fennmaradt.

A 19. sz. első felében előtérbe kerültek a felsőoktatási reformtörekvéseket célzó gondolatok: azzal a kísérlettel lehetett találkozni, amely az egyetemek olyan értelmű reformjára irányult, hogy azok a középkori hagyományok folytatóivá váljanak. A reformok, melyekben az „universitas literarum”-konceptió igen lényeges szerepet játszott, szerves összefüggésben voltak azzal, hogy Németországban az egyetemek ebben a korszakban a politikai-elméleti viták valós centrumaivá váltak. A 19. sz. eleje, a nemzetállamok kialakulása újabb fordulatot hozott. A mindaddig nemzetközi kitekintésű egyetemek befelé fordultak, a totalitáriánus, autoritáriánus rendszerek pedig részben eltorzították az egyetemek fejlődését, a funkciójuknál és tradíciójuknál fogva autonóm, nyitott intézményeket szigorú kontroll alá helyezték.<sup>10</sup>

Az első világháború vége nemcsak a német, hanem az európai egyetem történetében is fontos korszakhatárt jelent.<sup>11</sup> A 20. sz. high-tech forradalma, a globalizáció ismét másfajta felsőoktatási struktúrát követelt meg. A szakirodalom egy része szerint a felsőoktatásban a 20. században bekövetkező változások a globális társadalom, a tudásalapú társadalom és az univerzális egyetem fogalmával írhatók

<sup>9</sup> Ez ugyancsak a modern állam létrejöttével hozható közvetlen összefüggésbe, hiszen ezzel szemben követelnek „szabadságot”, illetőleg „autonómiát”.

<sup>10</sup> Részben ennek is tudható be, hogy a 20. században az egyetemi világ súlypontja az Amerikai Egyesült Államokba tevődött át, ahol az eltérő társadalmi, gazdasági, politikai környezetben új felsőoktatási modell bontakozott ki. HRUBOS Ildikó: *A felsőoktatás dilemmái a tömegesség válság korszakában* (Budapest: OI 1999) 10.

<sup>11</sup> TóTH Tamás: „A napóleoni egyetemről a humboldti egyetemig” *Világosság* 1999/8–9. 117.



körül. A felsőoktatás rendszerére ható erők azonban lassanként meghaladták azt a szintet, amelynek maga a rendszer még ellen tudott állni; a felsőoktatási intézmények tehát átalakulási kényszerbe kerültek annak érdekében, hogy a társadalom és az állam igényeinek meg tudjanak felelni, ezzel biztosítva saját autonómiájuk fennmaradását.

### 3. INDÍTVÁNY

A – többszörös előzetes normakontroll<sup>12</sup> követően – hatályba lépett Ftv. utólagos normakontrollját több indítványozó is kezdeményezte az AB-nál. Az ügyeket az AB ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 28. § (1) bekezdése alapján az AB egyesítette és határozatában egységesen bírálta el. Az indítványok lényege az alábbiakban foglalható össze.

Az indítványozók közül többen az Ftv. egyes, gazdasági tanáccsal összefüggő rendelkezéseinek alkotmányellenességét állították; érveik szerint az Ftv. 23. § (3) bekezdésének az a kitétele, amely szerint a gazdasági tanács tagjainak felsőfokú végzettséggel kell rendelkezniük, sérti az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ait. Az indítványozó sérelmezte, hogy bár a hallgatók is „egyetem-alkotó tényezőnek” minősülnek, még sincs lehetőségük személyesen részt venni a gazdasági tanács döntéshozatalában. Egy másik indítványozó szerint sérti a felsőoktatási intézmények Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból levezetett autonómiáját az, hogy a gazdasági tanács alkotmányellenesen avatkozhat be a szenátus működésébe azzal, hogy az gazdasági szervezetalakítási kérdésekben csak a gazdasági tanács minősített többséggel elfogadott javaslata alapján dönthet.

Egy másik indítványozó az Ftv. azon rendelkezéseinek megsemmisítését kérte, amelyek a felsőoktatási intézményekbe történő felvételi rendszerét szabályozzák. Az indítványozó kifogásolta, hogy a Kormány határozatban állapítja meg az adott évben államilag támogatott képzésbe felvehető hallgatói létszámot. Álláspontja szerint az állami támogatást – és az ennek következtében az alapjául szolgáló felvételi keretszámokat csak jogszabály szabályozhatja, az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő normatív határozat nem. Az indítványozó szerint az Ftv. 39. § (6) bekezdése sérti a felsőoktatási autonómiát, mivel ennek alapján a jelentkezők felvételéről ténylegesen a Kormány dönt, holott az – meglátása szerint – csak a felvételi eljárás normatív feltételeit határozhatja meg.

<sup>12</sup> Lásd ennek kapcsán a 41/2005. (X. 27.) AB határozatot (ABH 2005, 459.), illetőleg a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatot (ABH 2006, 498.), ezek értékelése kapcsán pedig Kocsis Miklós: „A felsőoktatási joggal összefüggő újabb Alkotmánybírósági határozatokról” *Jura* 2008/1. 198–208., illetőleg Kocsis Miklós: „A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái” in SMUK Péter (szerk.): *A jogállamiság 20 éve* (Győr: SZIE ÁJK DI 2009) 35–44.

Az egyik indítványozó az Ftv. 115. § (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Álláspontja szerint sérti a felsőoktatási intézmények autonómiáját, hogy amikor a fenntartó keresettel támadja a felsőoktatási intézmény határozatát, a bíróság nem csak jogszabálysértés esetén járhat el; ebből kifolyólag jogosult jogszabályszerű határozatot is megváltoztatni. Az indítványozó szerint az Ftv. 115. § (10) bekezdése megfosztja a bíróságot jogalkalmazói szerepétől, és így közvetett, de diszkrecionális beavatkozási lehetősége keletkezik a fenntartónak az intézmény életébe.

Az indítványozók kezdeményezték az Ftv. képzési hozzájárulást megállapító rendelkezéseinek megsemmisítését. Álláspontjuk szerint a rendelkezések sértik az Alkotmány 70/F. §-át, mert nem teszik mindenki számára hozzáférhetővé a felsőfokú oktatást.<sup>13</sup>

Az egyik indítványozó szerint, mivel az Ftv. 122. § (2) bekezdése következtében az állam egyes esetekben nem tagadhatja meg saját tulajdonában lévő, de a felsőoktatási intézmény kezelésébe adott tulajdonának elidegenítését, emiatt nem valósul meg az állami tulajdon alkotmányos védelme, amely az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezi.<sup>14</sup>

Egy további indítvány értelmében a jogalkotó azzal, hogy legfeljebb 12 féléven keresztül teszi lehetővé a tanulmányok államilag támogatott folytatását, tartalmilag megszüntette a tanári oklevéllel rendelkezők számára a második tanár szak költségmentességét, és mivel erről – a kifejtett álláspont szerint – nem tájékoztatja a felvételizőket kellő időben, sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elve.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> A képzési hozzájárulásra vonatkozó indítványok vizsgálata során az AB észlelte, hogy a támadott rendelkezések időközben hatályukat veszítették. Ennek következtében az indítvány tárgytalanná vált; az AB az eljárást megszüntette.

<sup>14</sup> Az állami felsőoktatási intézmény vagyonkezelésében lévő kincstári vagyon elidegenítéséhez való állami hozzájárulás megtagadásának tilalmára vonatkozó indítványok benyújtását követően a jogalkotó módosította az Ftv. indítványokkal támadott 122. §-át, amely ezt követően részletes szabályokat tartalmaz a felsőoktatási intézmények vagyongazdálkodásáról. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy az új szabályozás nem veti fel az indítványozó által feltett alkotmányossági kérdéseket, az AB megállapította, hogy az indítvány oka foggyottá vált, ezért az eljárást megszüntette.

<sup>15</sup> A támogatási idő hosszának – Ftv. 55. § (2) bekezdése – alkotmányellenessége megállapítását kezdeményező indítványok vizsgálata során az AB – korábbi határozatára hivatkozva – megállapította, hogy az állam nem köteles a felsőfokú képzésben való részvételt, a felsőfokú tanulmányok folytatását elősegítő, a felsőfokú képzettség megszerzésére esélyt teremtő támogatást mindenkinek korlátlan ideig biztosítani. Kiemelte továbbá, hogy a második vagy további diplomák megszerzésének szabad választási lehetősége ugyan biztosított, de „ez a jog nem jelenti azt, hogy e továbbképzés megvalósulásához az államnak anyagi hozzájárulási kötelezettsége is lenne”. Az AB szerint az a körülmény, hogy a jogalkotó meghatározza azt az időszakot, amely alatt államilag támogatott képzés folytatható, nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

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

Az AB határozata rendelkező részében megállapította, hogy az Ftv. 54. § (2) bekezdésének második mondata és 103. § (1) bekezdés h) pontja alkotmányellenes, ezért ezeket a rendelkezéseket megsemmisítette. A határozat a többi kifogásolt rendelkezés tekintetében el-, illetve visszautasítást és megszüntetést tartalmaz.

### 4.1. ELVI TÉTEL 1.

**A felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló döntéseknél alkotmányos akadálya lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát; az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti. A fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával; törvény megállapíthatja a fenntartói irányítás azon kereteit, amelyek között a felsőoktatási intézmény jogszzerű működése ellenőrizhető.**

Az AB többségi álláspontja szerint az AB korábbi gyakorlatából következik, hogy megfelelő alkotmányos indok hiányában nem lehet olyan autonóm képviseleti szervet létrehozni, amelyben az autonómia valamelyik hordozójának (így a hallgatók) képvisellete nem biztosított. Megítélése szerint egyrészt az Ftv. támadott rendelkezése „tétélesen nem zárja ki a hallgatók részvételét a gazdasági tanácsban, csupán a felsőfokú végzettséget követeli meg annak tagjai számára”, másrészt mivel a gazdasági tanács nem a felsőoktatási autonómia szerve, saját jogon nem gyakorol önkormányzati jogokat, ezért nem vonatkozik rá az Alkotmány 70/G. §-ából levezethető azon követelmény, hogy az autonómia „hordozóinak” részvételét biztosítani kell az autonómiát biztosító szervezetben.

Vizsgálta továbbá az AB, hogy sérti-e a felsőoktatási intézmény 70/G. §-ából levezethető autonómiáját az, hogy az Ftv. 27. § (8) bekezdésének b) pontja alapján a szenátus csak akkor dönthet gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről, ha azt a gazdasági tanács tagjainak kétharmada támogatja. Az AB szerint a gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival, hiszen a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú. Az AB többségi határozata abból indult ki, hogy a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája: minél

közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is – az Alkotmány 70/G. §-ából eredő – követelmény, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál. Megállapította az AB, hogy korábbi tárgyban határozataiból nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadálya lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómia kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát. Ilyen kérdésben az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti, erre tekintettel az Ftv. 27. § (8) bekezdésének b) pontját támadó indítványt elutasította.

A fenntartói döntés bíróság előtti megtámadhatóságának ügyében az AB rámutatott arra, hogy a fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával; a fentiek nem jelentik azt, hogy törvény ne állapíthatná meg a fenntartói irányítás azon kereteit, amelyek között a felsőoktatási intézmény jogszerű működése ellenőrizhető. A konkrét kérdésben a bíróság eljárása közigazgatási eljárásnak minősül. Ebből kifolyólag a bíróság felülvizsgálata kizárólag jogszerűségi szempontok szerint történhet; azt vizsgálhatja, hogy a felsőoktatási intézmény eleget tett-e törvényben rögzített kötelezettségeinek. Az Ftv. 115. § (10) bekezdése nem teszi lehetővé a bíróság számára, hogy a felsőoktatási intézmény döntéseit, intézkedéseit célszerűségi vizsgálatnak vesse alá. A felsőoktatási intézmények döntéseinek jogszerűségi felülvizsgálata pedig nem sérti az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ait, ezért az AB az Ftv. 115. § (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

#### **4.2. ELVI TÉTEL 2.**

**A felsőoktatási intézmények autonómiájából nem vonható le olyan következtetés, hogy az egyetemek, főiskolák jogszabályi kötöttségek nélkül dönthetnék el, milyen képzéseket indítanak, és azokra kiket vesznek fel. A felsőoktatási felvételi rendszer normatív szabályozása mindaddig megfelel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak, amíg a szabályozás objektív kritériumokon alapul, és kizárja a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását.**

A felvételi rendszerrel kapcsolatos indítványok tekintetében megállapította az AB, hogy az Ftv. 39. § (6) bekezdéséből nem vonható le olyan következtetés, amely szerint a Kormány döntene a felvételi színtről. Azt ugyanis, hogy a jelentkezőt felveszik-e az adott intézménybe, nem a Kormány döntése, hanem elsődlegesen a felvételi eredménye határozza meg. A Kormány határozati formában meghozott döntésének vizsgálata során megállapította, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközének a Kormány azon normatív határozatai tekinthetők, amelyek a 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 46. § (1) bekezdésében meghatározott tartalommal bírnak. A 46. § (2) bekezdése pedig kifejezetten kizárja ebből a körből a Kormány egyedi határozatait. Ennek megfelelően a Kormánynak az a határozata, amellyel dönt a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretéről, nem tekinthető a Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti (normatív) határozatnak. Önmagában az, hogy a Kormány államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatának alanyi köre nyitott (a határozat nem rendelkezik arról, hogy a támogatást mely intézmények vehetik igénybe), nem jelenti azt, hogy az ilyen határozat a Jat. 46. § (1) bekezdése szerinti határozatnak minősülne. Jelentős körülménynek tekintette az AB, hogy a Korm. az államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatait nem a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján, hanem az Ftv. 101. § (1) bekezdésének b) pontja alapján hozta. Mindezekre tekintettel az AB az államilag támogatott létszámkeretet megállapító határozatokat egyedi határozatoknak minősítette, és emiatt a szóban forgó indítványt – hatásköre hiányában – visszautasította.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A FELSŐOKTATÁSI AUTONÓMIA NEM JELENTI A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK PARTTALAN SZABADSÁGÁT

Az AB az indítványok elbírálásának megalapozásaképpen áttekintette korábbi vonatkozó gyakorlatát. Ennek az egyébként bevett technikának esetünkben az ad különös jelentőséget, hogy az AB nem egyszerűen felidézte az általa korábban megalkotott határozatokat, hanem azoknak merőben újszerű jelentéstartalmát igyekezett bizonyítani.

A határozat kapcsán – a felsőoktatási jog magyarországi fejlődésére nézve – leszűrhető az a következtetés, hogy az AB a felsőoktatási autonómia határozatával elmozdult a felsőoktatási autonómia fogalmának általa eddig vallott felfogásától, és annak a kor követelményeinek inkább megfelelő tartalmat igyekezett tulajdonítani. Az AB korábban anakronisztikusnak nevezett szemlélete nagyban hozzájárult a felsőoktatási intézmények működésképtelenség határát közelítő állapotához, hiszen a testület *erga omnes* hatályú határozataiban lefektetett elveinek megfelelően történt meg az Ftv. hatályos szövegének kialakítása.

Az oktatáspolitikai koncepció helyességének vizsgálata nélkül, kizárólag alkotmányossági szempontok mérlegelése alapján is világosan látszik, hogy a testület korábban a parttalan szabadság biztosításával céljával ellentétes hatást ért el: a szabadsággal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra készítették az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban – amint azt a tapasztalat mutatta – számos alkalommal alkotmányellenes megoldásokhoz vezetett. Kényszerítőleg szükségessé vált az, hogy az AB a jogtudományban fellelhető kritikák hatására, és a társadalmi változásokra is figyelemmel felülvizsgálja addigi gyakorlatát, és azokban az esetekben, ahol arra szükség van, haladéktalan korrekciókat végezzen el.

A felsőoktatási autonómia fogalmát értelmező korábbi gyakorlatából az AB kiemelte azt a megállapítást, amelynek értelmében a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.”<sup>16</sup> E megállapítás értékeléseképpen fontos hangsúlyozni, hogy napjainkban a felsőoktatási autonómia kérdése a kulcs az állam és a felsőoktatási intézmények viszonyának megértéséhez. Természetszerűnek tekinthető, hogy a modern államok alkotmányai tartalmazzák a felsőoktatási intézmények jogállását, valamint autonómiájuk alkotmányos garanciáit, és ennek megsértését szükség szerint szankcionálják.<sup>17</sup> Az autonómia ugyanakkor csupán funkcionális értelemben fogható fel, célja ugyanis a tudomány szabadságának biztosítása; ennek megfelelően nem az államtól való szabadságot jelent, hanem autonómiát az államon belül.<sup>18</sup> E felfogás lényege, hogy az autonómiát ne az állam és az intézmény közötti konfrontációként fogjuk fel, hanem közös felelősségként értelmezzük, aminek értelmében mindkét fél feladata a tudomány előmozdítása, amelynek érdekében közösen kell ellátniuk feladataikat. E folyamat során természetesen felmerülhetnek jogviták, kompetencia-kérdések az intézmény és az állam között; ebben a helyzetben nyer valódi értelmet az autonómia.

Az új felsőoktatási törvény megalkotása körüli, majd a hatálybaléptetésével összefüggő viták során széles teret nyert az az alapjaiban téves felfogás, amelynek értelmében az államnak a felsőoktatási intézmények életébe való mindenfajta beavatkozási szándéka alkotmányellenes. E tévképzetet nagyban erősítették az AB-nak a felsőoktatási törvénnyel kapcsolatos előzetes normakontroll-határozatai, és az ezek következményeként megszaporodott visszafogott oktatás-irányítási megnyilvánulások is. E tényezők következtében a kontrollját veszített felsőoktatás különböző részterületei zsákutcás fejlődési irányt vettek. Az intézmények

<sup>16</sup> ABH 2005, 459, 475.

<sup>17</sup> Rudolf SMEND: „Das Recht der Freien Meinungsäußerung” *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 1928/4. 57.

<sup>18</sup> Ludwig RAISER: *Die Universität im Staat* (Heidelberg: Quelle & Meyer 1958) 17.

vélt gazdasági önállósága csődközeli helyzetekhez vezetett, az indokolatlanul túlfejlesztett szakstruktúrák negatív munkaadói reakciókat eredményeztek, a társadalom részéről pedig tiltakozás fogalmazódott meg a felsőoktatási reform egyes – önmagában egyébiránt kevéssé hatékony – elemeivel szemben (lásd elsősorban a tandíj kérdését<sup>19</sup>). E negatív visszacsatolásokat a felsőoktatási autonómia alanyai nem tudták megfelelően értékelni, aminek az intézményrendszerre nézve is negatív következményei lettek.

A fenntartó bírósághoz fordulási jogának tekintetében amellett, hogy az AB e felfogása üdvözlendő, feltétlenül utalni szükséges arra, hogy a testület megállapítása lényegében előzmény nélküli; korábbi határozataiban e felfogás sajnálatos módon nem jelent meg, ekként kérdéses, hogy a későbbiekben miképpen fejleszti tovább e gondolatokat. A felsőoktatási intézmények önállósága terjedelmét – a korábbiaktól eltérő módon – tágan határozta meg az AB. Reményt keltő, és egyben a felsőoktatási intézmények működőképességének biztosítása szempontjából némi bizakodásra adott okot az, hogy a határozatból fakadóan a jövőben a fenntartó nem csupán rosszszívű „gazdasági ösztönzőkkel” vagy esetlegesen pénzügytechnikai módszerekkel avatkozhat be az intézmények működésébe, hanem – tudományos autonómiájuk maximális biztosítása mellett – jogszerű működésük ellenőrzésének kereteit újraszervezheti.<sup>20</sup> Kérdés persze, hogy az intézményekhez hasonlóan javarészt „menedzsmentben járatlan laikusok” által befolyásolt oktatási kormányzat<sup>21</sup> milyen – alkotmányos – eszközöket kíván igénybe venni e célok megvalósítása érdekében. Az AB az első – jelentős, úttörőnek tekinthető – lépést megtette, ami különösképpen azért minősíthető örömtelinek, mert azt a – szakirodalomban régóta várt – felismerést tükrözi, hogy a felsőoktatási autonómia és a belőle eredő önkormányzati jogok funkciója napjainkban már nem a szólásszabadság – mint a középkor évszázadaiban –, hanem a társadalom és az állam érdekében végzendő tudományos és oktatómunka keretfeltételeinek biztosítása. Ennek megvalósulása esetén hatása számos területen megmutatkozhat, hiszen napjainkban a tudomány vált a fejlődés meghatározó, kulcsfontosságú tényezőjévé. E felismerés arra kell, hogy ösztönözze a felsőoktatási autonómia alanyait, hogy a rendelkezésükre álló tudományos és egyéb kapacitásokat optimális mértékben használják fel.

Annak veszélye, hogy az ekkénti nagyfokú önállósággal az alanyok egy része nem képes élni – illetőleg azzal visszaél –, mind elméleti szempontból, mind empirikus tapasztalatok alapján valós. A közjog szempontjából mindez akkor válik relevánssá, amikor az autonómiával való visszaélés szintje a tudomány és az oktatás

<sup>19</sup> Lásd erről Kocsis Miklós: „A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről” *De Jure* 2007/12. 36–40.

<sup>20</sup> A fenntartó intézkedéseivel kapcsolatban megjegyzést érdemel – és a jövőben akár a funkciók szétválasztása révén is tisztázásra szoruló kérdés –, hogy a napi gyakorlatban nem egyértelműen dönthető el az, hogy az oktatásért felelős miniszter mikor jár el fenntartóként és mikor a végrehajtó hatalom birtokosaként. A gondolat felvetéséért Csink Lórántnak tartozunk köszönettel.

<sup>21</sup> A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és a Magyar Rektori Konferencia 2009 júliusi plenáris ülésén a felsőoktatásért felelős szakállamtitkár a tárgyalat határozatot „a magyar felsőoktatási felvételi rendszer felmagasztalásának” minősítette.



szabadságának érvényesülését veszélyezteti. E kedvezőtlen tényezők kiküszöbölésének eszköze az autonómia korlátozásával lehetséges; e korlátozás történhet belső és külső formában is. A belső korlátozások az önkormányzatiság gyakorlásával valósulhatnak meg, a külső korlátokat az állam beavatkozási jogának terjedelme jelentheti.<sup>22</sup> Ennek a kényes egyensúlynak a kialakításában kap szerepet a közjog: a tudomány szabadságának garantálása és a hatékony működést biztosító jogi eszközök megteremtése annak függvénye, hogy a jogalkotó és jogalkalmazó, valamint az alkotmánybíráskodást végző szervek helyesen értelmezik-e és képesek-e élni az Alkotmány által biztosított keretekkel. A magyar alkotmánybíráskodás eddigi ezirányú gyakorlatát megvizsgálva rögzíthető, hogy e határokat nem egy esetben valamennyi érdekelt csoport átlépte.<sup>23</sup>

## **5.2. FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE A FELSŐOKTATÁSI FELVÉTELI RENDSZER TÜKRÉBEN**

Több alkotmánybíró különvéleményben fejtette ki, hogy nem értenek egyet a döntésnek a felvételi eljárással kapcsolatos részével.<sup>24</sup> Álláspontjuk szerint a felsőoktatási felvételi és támogatási rendszer szabályozása – az államilag támogatott hallgatói létszámkeretre jelentkezők által felállított rangsor alapul vételével – azt eredményezi, hogy a különböző felsőoktatási intézmények eltérő mértékű állami finanszírozásban, s a különböző felsőoktatási intézmények hasonló képzési területére felvett hallgatók eltérően finanszírozott képzésben részesülnek. Vizsgálandó ezért, hogy a jogalkotó által okozott megkülönböztetés megfelel-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek. Álláspontjuk szerint a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos jogot érint. Megítélésük szerint az állam nem tesz eleget a felsőoktatási intézmények támogatására irányuló alkotmányos kötelezettségének, ha a jogszabályok értelmében bizonyos felsőoktatási intézmények tevékenysége támogatásban részesül, míg más felsőoktatási intézmények azonos tevékenysége nem, vagy csak aránytalanul alacsonyabb mértékben kap az államtól támogatást. Lehetnek olyan felsőoktatási intézmények, amelyek annak ellenére nem részesülnek az államilag finanszírozott hallgatói létszámból, azaz az állami finanszírozásból, hogy az adott képzés megindítását számukra az állam engedélyezte, az intézményi kapacitást, a maximális hallgatói létszámot az állam hatósági úton megállapította, és az adott szakra elegendő számban nyújtottak be fel-

<sup>22</sup> Lásd ezzel összefüggésben Per NYBORG: *Institutional autonomy and higher education governance. Implication of the Bologna Process in South East Europe* (Strasbourg: Council of Europe Conference 2003) 4.

<sup>23</sup> Ezirányú vizsgálatok tekintetében lásd Kocsis Miklós: „A felsőoktatási autonómia alkotmánybírói értékeléseiről” *Jura* 2009/2. 73–82.

<sup>24</sup> Ld. Kovács Péter, Trócsányi László és Bragyova András alkotmánybírák különvéleményeit.

vételi jelentkezést. Az államilag támogatott hallgatói helyek intézmények közötti elosztása ugyanis – bár látszólag a jelentkezők preferenciáihoz igazodik –, valójában mégsem képezi le az adott intézménybe jelentkező összes felvételiző, illetve az adott intézménybe ténylegesen felvett hallgatók választását.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat első, 2009-ben és 2010-ben született értékelései óta a felsőoktatási jogi jogalkotás tendenciái igazolták e sorok egyik szerzőjének azt az állítását, amely szerint a minél nagyobb autonómiára való törekvés – paradox módon – az autonómia csökkentéséhez fog vezetni.

A témát a közelmúltban feldolgozó szerzők<sup>25</sup> kutatásai alapján megállapítható, hogy a kormány a bevezetett törvényi szabályozással létrehozta az állami felsőoktatás irányításának kancellári modelljét, amely révén elsősorban a fenntartó és az intézmények közötti hatékonyabb együttműködést, illetve a felsőoktatásra fordított források hatékony felhasználása feletti kontrollt kívánta biztosítani. Az újonnan kialakított rendszer azonban több problémás kérdést nyitva hagyott, amelyekre a Kormány „Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai” elnevezésű stratégiában rá is mutatott.<sup>26</sup>

A hatályos Alaptörvény X. cikke külön rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási intézményekre vonatkozóan, amely szerint: „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.”<sup>27</sup> Ez alapján a tudományos autonómia – a korábbiakhoz hasonlóan – korlátlanul biztosított a felsőoktatási intézmények számára, a szervezeti és gazdálkodási autonómiát azonban az Alaptörvény szövege egyértelműen korlátozza.

A korábbi következtetéseket visszaigazolva a szakirodalmi álláspontok is tükrözik, hogy a „modern állam feladatai között általánosságban is kiemelkedő szerepet játszanak azok a tevékenységek, amely során az egyes állami, illetve társadalmi alrendszerek működését szabályozza és irányítja, valamint meghatározza az adott területen tevékenykedő jogalanyok jogait és kötelezettségeit. A felsőoktatás terén sincs ez másként: a szabályozó, illetve (ágazati) irányító szerepet betöltő állam működése befolyásolja a legnagyobb mértékben a szféra felépítését és működését. [...] A felsőoktatási autonómia és az állam beavatkozásának kérdésére reflektálva

<sup>25</sup> G. KARÁCSONY Gergely: *Állami szerepek a felsőoktatásban. Doktori értekezés* (Győr 2014); BÁRÁNY V. Fanny: „A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 89–100.

<sup>26</sup> Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. <https://bit.ly/3iROia8>

<sup>27</sup> Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés.

láthattuk, hogy a felsőoktatási jogalkotás legújabb eredményei minden részterületen nagyobb fokú állami beavatkozást eredményeztek. A beavatkozás oly mértékű volt sok esetben, hogy az AB az intézményi autonómia sérelmét látta benne. Az, hogy végül a felsőoktatási törvény számos rendelkezéseit a testület nem semmisítette meg, annak volt köszönhető, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása voltaképpen lehetővé tette a Kormány számára az autonómiák területére való erőteljesebb beavatkozást. A módosítást követően az állami beavatkozás korlátja a tudományos szabadság határán állt meg, így csak azokban a kérdésekben őrizhetik meg a felsőoktatási intézmények a szabadságukat, amelyek közvetlen összeköttetésben állnak a tudomány művelésével.”<sup>28</sup>

## 7. IRODALOM

BÁRÁNY V. Fanny: „A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon”  
*Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 89–100.

G. KARÁCSONY Gergely: *Állami szerepek a felsőoktatásban. Doktori értekezés* (Győr 2014).

Kocsis Miklós: „A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybíróági határozatokról” *Jura* 2007/2. 189–198.

Kocsis Miklós: „A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybíróági határozatokról” *Jura* 2008/1. 198–207.

Kocsis Miklós: „A felsőoktatási autonómia alkotmánybíróági értelmezéseiről” *Jura* 2009/2. 73–82.

Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Doktori értekezés* (Pécs 2009).

Kocsis Miklós: „Az Alkotmánybíróóság határozata a felsőoktatási autonómiáról”  
*Joegesetek Magyarázata* 2010/3. 3–11.

<sup>28</sup> G. KARÁCSONY (25. l.).



TÓTH JUDIT\*

## 121/2009. (XII. 17.) AB HATÁROZAT – JOGALKOTÁS SZABÁLYOZÁSA

**A jogalkotás rendjéről szóló törvénynek összhangban kell állnia az alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel és a fennálló alkotmányos berendezkedéssel, így sem attól nem térhet el, sem annak helyébe nem léphet olyan szabályozási kérdésekben, amelyekről az Alkotmány rendelkezik.**

A jogalkotás szabályozása határozat elsőként jelölte ki a jogalkotás területén, hogy mi nem tartozhat a törvényhozó hatalom kompetenciájába, mert az az alkotmányozó hatalom felségterülete (a jogforrások rendszere, a kizárólagos törvényhozási tárgyak és néhány jogállami követelmény rögzítése), egyben jelentős mozgásteret hagyva a jogalkotói hatalomnak, ide értve annak önkorlátozását és a demokratikus politikai kultúra megerősítését a közjogi rendszer átalakulásának előestéjén.

### 1. ELŐZMÉNYEK

1945-ig csak szokásjog, szabályrendeletek, helyi jogalkotás, illetve néhány jogalkotási mozzanatra vonatkozó szabály létezett (pl. 1868. évi 3. tc. a törvények kihirdetéséről), és elsősorban jogszabálygyűjtemények, törvényhozástörténeti kötetek és a jogi lexikon<sup>1</sup> szólt a törvényhozás tudományáról, gyakorlatáról. A jogalkotási tevékenység szabályozásának második, 1945–1987 közötti szakaszában már kilenc olyan jogszabály és állami irányítási eszköz jött létre, ami éppen elegendő volt a pártállami kormányzati munkához. Ide sorolható az 1949-es Alkotmány és a tanács törvény, a jogszabályok kihirdetéséről, hatályba lépéséről, a közzétételről, a jogszabályok előkészítéséről, a társadalmi vitákról, a jogi iránymutatásokról, valamint a túlszabályozás elleni fellépés szorgalmazásáról (egyfajta deregulációról)

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

<sup>1</sup> Pl. FRANK Ignác: *A közigazgatás törvénye Magyarhonban* (Buda: Magyar Királyi Egyetem 1845); MÁRKUS Dezső (szerk.): *Jogi Lexikon*, VI. k. (Pallas Rt. 1907).

szóló normák sora.<sup>2</sup> A hatalom egységének és a demokratikus centralizmusnak megfelelően, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) – az alkotmánymódosítást kivéve – általánosan helyettesíthette a törvényhozást. Így a törvényerejű rendelet, a minisztertanácsi és a miniszteri rendeletek, államtitkári rendelkezések, valamint a tanácsrendeletek tették ki a joganyag zömét, a néhány törvényi kódex mellett. Ide kívánczok, hogy az Alkotmány módosításával 1984-ben létrejött az Alkotmányjogi Tanács,<sup>3</sup> amely az alkotmányellenes rendeletek, jogi iránymutatások végrehajtását felfüggeszthette, a jogalkotó szervhez fordulhatott, és végső esetben az Országgyűlés döntött az alkotmányellenesség kérdésében. Ez a szocialista alkotmányosság szerinti limitált normakontroll, és e szervezetnek a léte<sup>4</sup> elvileg hozzájárulhatott a jogalkotási szabályok betartatásához is.

A harmadik szakasz 1987–2010-ig tartott, amikor a jogalkotást egészében átfogó törvényi szabályozás jött létre, hogy – a parlamentáris rendszerbe átmenet „előfutáraként” – átláthatóbb közhatalmi munkamegosztást alakítson ki, megszabva a parlamentnek fenntartott törvényhozási tárgyakat (a gazdasági és a társadalmi rendre, az állampolgári jogokra és kötelességekre), ezzel korlátozva a NET jogkörét.<sup>5</sup> Az 1988-tól életbe lépő 1987. évi XI. törvényt aztán kilenc alkalommal módosították kifejezetten, és többször közvetetten (alkotmánymódosítások és egyéb jogszabályok, például az önkormányzatokról szóló törvény révén). Közben készült hozzá az alkalmazást, jogszabályszerkesztést megszabó miniszteri rendelet.<sup>6</sup> Am a sok módosítás nyomán, a hatályos törvénytöredék egyre áttekinthetlenebb lett,<sup>7</sup> pedig minősített többséggel elfogadandó törvényé formálta az Alkotmány módosítása (1990. évi XL. törvény).

Végül az Alkotmánybíróságnak a törvényt megsemmisítő döntése indított el a negyedik korszakot: megszületett az új jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. törvény), amely 2011-től alkalmazandó, magába építve a korábban külön-külön, alacsonyabb szinten szabályozott jogintézményeket (jogszabálytár, hivatalos lap). Kikerült belőle a jogforrások meghatározása, ugyanakkor szabályozza a normatív szervezetenkénti eszközöket, és a kormánynak, valamint a felelős kormány-

<sup>2</sup> 4217/1949. MT rendelet a jogszabályok kihirdetéséről, hatályba lépéséről, 1954. évi 26. tvr., majd az 1974. évi 24. tvr. a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről, 2030/1964. (XI. 10.) MT határozat a jogszabályok előkészítésének továbbfejlesztéséről, 1002/1982. (I. 16.) MT határozat a jogi iránymutatásokról, 2004/1980. (I. 18.) MT határozat a túlszabályozás elleni fellépést irt elő, a 7/1980-85. (1982. IV. 2.) OGY határozatban a jogalkotás továbbfejlesztése keretében a társadalmi viták, a túlszabályozás, a jogtudat emelése is helyet kapott.

<sup>3</sup> 1983. évi II. tv. módosította az Alkotmányt, az Alkotmányjogi Tanácsról pedig az 1984. évi I. tv. rendelkezett, amelyet az 1989. évi XXXII. tv. helyezett hatályon kívül.

<sup>4</sup> HOLLÓ András: *Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984–1989* (Budapest: Államtudományi Kutatóközpont 1992).

<sup>5</sup> JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendben” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont 2016) 243–321.

<sup>6</sup> 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet.

<sup>7</sup> Koi Gyula: „A jogalkotás kezdeteitől a 2010. évi CXXX. törvényig” *Jog – Állam – Politika* 2011/3. 63–95.

zati összehangoló/ágazati minisztereknek felhatalmazást ad négyféle végrehajtási rendelet kiadására. Másik törvényben szabályozták a jogszabályok társadalmi egyeztetését az előkészítés fázisában (2010. évi CXXXI. törvény), és megmaradt a Hárszabály, a kormány ügyrendje, valamint az önkormányzati működést rögzítő rendeleti önszabályozás, amihez társult még az uniós tervezetek egyeztetésére, átültetésére és a nemzetközi szerződésalkötési eljárásra vonatkozó normák sora. Ezzel a többszintű alkotmányosságot szolgáló új jogterületté alakult a jogalkotásra vonatkozó normagyűjtemény.

A keletkezés körülményeit tekintve, alkotmánykiegészítő szabály volt, történelmi lépés a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton – az AB értékelése szerint – az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott új Alkotmányig. Az 1987. évi XI. törvény öt nagyobb egységből állt, a kilenc módosítás ugyanis a szerkezetét nem érintette: megszabta a jogforrásokat (jogalkotó szervek és általuk kiadott jogszabályok), amelyek között szerepelt a köztársasági elnök által kiadott törvényerejű rendelet, az államtitkári rendelkezés és a tanács rendelete, mivel az időközi alkotmánybeli változásokat nem követte e törvény módosítása. Ehhez kapcsolódott a jogszabályok hatályára, kihirdetésére, a nemzetközi szerződésekre és a delegálási jogra vonatkozó rendelkezés. A második fejezet a jogalkotási eljárásról szólt, benne a jogalkotási programról, a tervezetek véleményezéséről, a betérjesztésről és az indokolásról, valamint bizonyos hatásvizsgálati feladatokról. Ezekről élesen elválasztották az állami irányításhoz nélkülözhetetlen normatív utasítás, határozat, statisztikai közlemény és a jogi iránymutatások körét (a szabvány és az ármegállapítás már nem létezett), amelyek csak sajátos címzetti körnek határozhattak meg (hivatali) tennivalókat. Ezekről függetlenül továbbra is alkalmazandónak nyilvánították a (már megszűnt) Alkotmányjogi Tanács határozatait és a Legfelsőbb Bíróság jogi iránymutatásait (jogegységi határozatait is). A negyedik részben a hivatalos lapokról (*Magyar Közlöny, Határozatok Tára* és a tárcalapok), valamint a jogszabálygyűjteményekről rendelkezett a törvény. Végül a záró rendelkezések között adott felhatalmazást az igazságügyi miniszternek, hogy a jogszabályok szerkesztéséről rendeletet bocsásson ki (1987-ben, majd 2009-ben született erről miniszteri rendelet).

A törvény egészét és egyes rendelkezéseit utólagos normakontroll keretében többször támadták 1990-től, elsősorban a jogállamiság alkotmányi parancsára hivatkozva. Ezeknek köszönhetően kikerült a preambulumból a szocialista jelző, a kormány rendeletben nem adhat felhatalmazást önkormányzati rendelet megalkotására, és megsemmisített egy parlamenti elvi határozatot a büntetethezesség elévülésének értelmezéséről, kimondva a jogtételt: az Országgyűlés elvi állásfoglalása csak olyan törvényértelmezésnek adhat teret, amely csupán magára a testületre és szerveire kötelező.<sup>8</sup> Megjegyzendő, hogy ez utóbbiban kifejezetten a jogalkotási

<sup>8</sup> 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 299.; 44/1998. (X. 14.) AB határozat, ABH 1998, 323, 326.; 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABH 2001, 31, 39.



törvényre (54. §) hivatkozott, míg az elutasított indítványokban zömmel az Alkotmány releváns szakaszára, amely a vitás ügyben irányadó (például hiába támadták az egyértelműséget sértő kitételt a szövegben a törvény elmaradt módosításának köszönhetően, az AB azzal indokolta az elutasítást, hogy az Alkotmányban szereplő Hárszabály egyértelművé teszi, mit kell érteni országgyűlési ügyrenden<sup>9</sup>).

## 2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A jogalkotási rendszer tradicionálisan szuverenitási kérdés, így két szempontból lehet csak összevetni a hazai helyzetet a nemzetközi fejleményekkel és sztenderdekkel. A mintaként is tekintett nyugati jogrendszerekben a hazaihoz hasonló, átfogó jogalkotási törvények nincsenek. Legfeljebb a hivatalos lapról szólnak külön törvények, valamint a jogszabály előkészítési rendjéről elsősorban *extern* vagy *intern* kormányzati aktusok rendelkeznek, tekintettel arra, hogy az alkotmányban szerepelnek a legfontosabb közjogi szabályok, míg a rendeleti vagy határozati formában (esetleg informális feljegyzésekben) az egyéb eljárási szabályok azért elegendők, mert a jogalkotó a jobb minőségű jogszabályszövegek kimunkálását célzó normákat, saját jól felfogott érdekében, követi.<sup>10</sup>

Az európai alkotmánybíróságok, az amerikai Legfelsőbb Bíróság, az Európai Unió Bírósága (EUB) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatának áttekintésekor az tekinthető közös elemnek, hogy a jogalkotással kapcsolatos döntéseknél a bírák növekvő jelentőséget tulajdonítanak a jogalkotási folyamat milyenségének, amikor tartalmi alkotmányellenességről kell döntenüik. Tehát a döntéshozatali, eljárási rend is lehet alkotmányellenes, ha a bírák által kimunkált kritériumokat – így különösen az alapjogokat és az alkotmányos értékeket – nem tartják tiszteletben (szemiprocedurális vizsgálat).<sup>11</sup> Ez nagyban függ az adott társadalom demokrácia felfogásától és persze az alkotmánybírák szerepfelfogásától. Bar-Siman-Tov elméletét<sup>12</sup> idézve, a bíróság nem csak a jogoknak és az értékeknek, hanem annak a biztosítását is segíti, hogy a jogalkotó komolyan vegye a jogalkotói feladatait. A formalista eljárási előírásoknál tehát ez a megközelítés tovább lép. Az EJEB és EUB például felrótta, ha a jogalkotó semmiféle bizonyítékot nem nyújtott arra vonatkozóan, hogy törekedett-e a versengő érdekek mérlegelésére, kiegyensúlyozására, a jogkorlátozás arányosságának a vizsgálatára, vagy ha a döntését a jogalkotó nem támasztotta alá megfelelő dokumentumokkal, adatokkal, érvekkel<sup>13</sup> (például ilyen lehet a hatásvizsgálat eredménye). Ha az AB alkotmányos

<sup>9</sup> 688/B/2002. AB határozat, ABH 2009, 1559, 1564.

<sup>10</sup> JAKAB – SZILÁGYI (5. lj.) 277.

<sup>11</sup> DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: „A jogalkotási eljárás materiális feltételeiről” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/8. 16–24.

<sup>12</sup> BAR-SIMAN-TOV, Ittai: „Semiprocedural Judicial Review” *Legisprudence* 2012/3. 271–301.

<sup>13</sup> Alajos Kiss v. Hungary (Application no. 38832/06), Judgment of the ECHR on 20 May 2010, 41; ECJ, C-92/09. and C-93/09, 9 November 2010; Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v.

jelentőségűnek minősítené a jogalkotási folyamatot, akkor már régen áttekintette volna a normakontroll keretében az egyeztetésre, a szabályozási hatásvizsgálatra, a konzultációra vonatkozó jogszabályok betartását, vajon valóban tényeken és racionális megfontolásokon alapult, és valóban a legenyhébb-e az alapjogi korlátozás. De mert a közjogi érvénytelenséget egyszerű (formalista) jogszabálysértésre, és nem a folyamat komplexitására építi, egyre kevésbé valószínű a jogalkotási szabályok komolyságának, racionalitásának és tényekre alapozottságának emelkedése a parlamentben.

A hatásos jogszabályok koncepcionális, strukturális, tartalmi és minőségi jogalkotási követelményeknek tesznek eleget, ide értve a megfelelő nyelvezetet. A döntéshozatali hatékonyság érdekében a törvényhozástól a jogalkotói hatáskör átruházódik a rendeleti jogalkotásra, miközben felgyorsul a teljes törvényhozási tempó. Ez pedig az érdemi vitára, a párbeszédre fordítandó időt csökkenti, vagyis a képviseleti elvet, a vitázó parlamentet erodálja a hatékonyság javára a 21. századi parlamenti jog szembetűnő sajátosságaként. A nemzetközi összevetésből kiderül, hogy régiókban a három évtizeddel korábbi, átlagosan egy évnyi törvényalkotási hossz mára néhány hétre mérséklődött, ennek megfelelően a javaslatok feletti vitára szánt idő és a két vagy három olvasatban tárgyalás a harmadára csökkent.<sup>14</sup> Nagy árat fizetünk a hatékonyság illúziójáért, mert a jogbiztonság, a minőségi jogalkotási követelményeknek eleget tevő, közérthető jog esélye minimalizálódik.

A jogállam intézményi kiépítése, a közszolgáltatások privatizálása, a közigazgatási reformok és a dereguláció olyan jelentős jogalkotási fejlesztést igényeltek, amelynek módszereit több nemzetközi szervezet közvetítésével, hosszabb idő alatt sikerült megismertetni Magyarországon. A politikai és jogi kultúra közvetítésben az Európai Unió és az OECD SIGMA programja 1992-től,<sup>15</sup> az 1990-től pedig az Európa Tanács Demo-Droit programja és a Velencei Bizottság jogszabályokat véleményező tevékenysége,<sup>16</sup> valamint az Európai Megállapodásban foglalt jogharmonizációs követelmények<sup>17</sup> játszották a legfontosabb szerepet a hazai kormányzati vezetők, munkatársak számára.

Az EU-ban a minőségi jogalkotás<sup>18</sup> eszközei az 1990-es évektől fokozatosan jöttek létre (intézményközi megállapodások, a közösségi joganyag egyszerűsítése, áttekinthetőbbé tételére, az adminisztratív terhek csökkentésére, a megfelelő hatásvizsgálatra vonatkozó nyilatkozatok, iránymutatások, közlemények és kéziköny-

Hungary (Application no. 70945/11. 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12.).

<sup>14</sup> MAGYAR Zsóka: „Beszámoló a Jogalkotók és a jogszabályok Európában című konferenciáról” *Parlamenti Szemle* 2019/2. 167–174.

<sup>15</sup> Support for Improvement in Governance and Management, <https://bit.ly/3bt4jQ4>

<sup>16</sup> G. V. HYDE-PRICE, Adrian: „Democratization in Eastern Europe: the external dimension” in PRIDHAM, Geoffrey – VANHANEN, Tatu (eds.): *Democratization in Eastern Europe* (Routledge 1994) 220–254.

<sup>17</sup> Kihirdette az 1994. évi I. tv., különösen 67–69. cikk.

<sup>18</sup> DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-ORAC 2010).

vek kimunkálása). Ezt a tagállami szakértői hálózatok, tréningek és együttműködések, konzultációk egészítették ki, részben a döntéshozatal demokratizmusát növelve, részben a piaci integrációt és a versenyképességet, a jogalkotói profeszionalizmussal megtámogatva.

### 3. INDÍTVÁNY

Az utólagos normakontrollt többen indítványozták, köztük az ombudsman és az a jogtudós, aki levezette, miért ellentétes a jogalkotási törvény egészében a jogbiztonság alkotmányos regulájával. Ugyanis a jogállamiság formális és materiális követelményei nem azonosak, és ez utóbbin belül tartjuk számon a jogalkotásra vonatkozó minimális elvárásokat. Ezek részbeni hiánya állapítható meg a törvényben, amely idejétmúlt. Például nem különül el az alkotmánymódosító és a közönséges törvény jogforrásilag, sem az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom, vagyis a jogszabályszerkesztő alkot jogot, ezért a jogalkotási törvény módosításai értelmetlen, megtevesztő szöveget eredményeztek.<sup>19</sup> Mindez sérti a normavilágosságra, az egyértelmű jelentésre és az ellentmondásmentességre irányuló követelményeket. A kilencszer módosított, toldozott-foltozott torzó nem felel meg a többpárti demokrácia követelményeinek. Közös akarat hiányában az „áldatlan állapotot” hosszú ideig fenntartották, a régi törvényt nem váltották fel újjal. Sőt, tovább gondolva, a jogforrási rendszer újraszabályozása hiányzik, vagyis jogalkotási mulasztásban van több éve a jogalkotó, noha három kormány is beterjesztette a jogalkotási törvényjavaslatot. Ezért sürgető az új jogalkotási szabályok elfogadása.<sup>20</sup>

Az alkotmányos sértés és az alkotmányos mulasztás alátámasztására az indítványozók rámutattak: a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket maga a törvényhozás itt határozza meg; a törvény lehetőséget ad arra, hogy a jogalkotó egyes nemzetközi szerződéseket ne hirdessen ki; nem megfelelő a köztársasági elnök, a kormány és a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletalkotási jogkörének szabályozása sem. Felvetik, hogy a törvény értelmében, a miniszteri rendelet melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. A jogbiztonságot sérti, hogy a jogszabályok értelmezésére kiadott elvi állásfoglalásokról nem derül ki, vajon kötelező erejűek-e. Miközben a parlamentnek és a kormánynak általános felhatalmazást ad a jogszabályok értelmezésére, nyitva hagyja, hogy az ilyen normatív aktus az AB alkotmányossági kontrollja alá tartozik-e. Ellentmondásos, hogy a (miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője által kiadott) jogi iránymutatások nem jogszabályok, tehát nincs helyük a jogalkotás rendjét szabályozó törvényben. A jogalko-

<sup>19</sup> A *Magyar Közlöny* 2007. évi 106. (2007. augusztus 9-én megjelent) számában közzétett, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szöveg.

<sup>20</sup> SZIGETI Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendjének állapota 1989–2006* (Budapest: Akadémiai 2008).

tási programozás időszaka nem illeszkedik a kormány megbízatási idejéhez, és eleve aggályos, hogy a független bíróság e programmal kapcsolatos véleményt mond. Noha a hivatalos lap szerkesztéséért felelős szerv már megszűnt, bizonytalan, hogy mely szerv ezért a felelős. Mindezekre tekintettel, az Országgyűlés mulasztásban van, mert nem alkotta meg a jogállamiságnak megfelelő törvényt. Az indítványokat a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel egyesítették.

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

Az AB a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt egészében alkotmányellenesnek nyilvánította, ezért azt 2010. december 31. napjával *pro futuro* megsemmisítette.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**A jogforrás jelenti egyrészt a jogszabályt, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását. A jogforrások szabályozása ezért kizárólag az Alkotmány feladata [Alkotmány 7. § (2) bekezdés].**

Az Alkotmánybíróságnak az indítványok elbírálása előkérdéseként tisztáznia kellett, hogy mit kell a „jogalkotás rendje” fogalmán érteni. Ehhez a jogforrás komplex fogalmából indult ki, amely „egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárását, a jogalkotó tény” (ABH 2009, 1013, 1023.). A jogforrások szabályozása ezért kizárólag az Alkotmány feladata. Az Alkotmány pedig „a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli, hogy mely állami szerv, milyen terjedelemben és elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is”.

##### **4.2. ELVI TÉTEL 2.**

**A jogalkotás rendje a jogszabályok létrejöttéhez vezető, jogilag szabályozott eljárás, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamat [Alkotmány 7. § (2) bekezdés].**

A jogalkotás rendje az AB szerint egy komplex eljárás, amely magában foglalja a jogszabályok közzétételét éppúgy, mint a nemzetközi szerződésalkötési eljárást,<sup>21</sup> és

<sup>21</sup> 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 101.

mint az állam legfontosabb közhatalmi jogosítványához<sup>22</sup> kapcsolódó rend, kizárólag az Alkotmányban, máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak és intézményi működés körét jelenti (ABH 2009, 1013, 1024.).

A jogállamiságból következik, hogy a törvény akkor hatályos szövege nagyrészt nem állt összhangban a „jogalkotásról szóló törvény” alkotmányos tartalmával, mivel a törvény több okból már nem volt összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal.

#### 4.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az Alkotmány elsődlegessége kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott törvényhozási tárgyköröket alkotmányon kívüli (és így szükségképpen alkotmány alatti) jogszabályok, akár törvények szabályozzanak [Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 77. § (1) bekezdés, 32/A. § (2) bekezdés].**

Az Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) megismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad. Kivétel ez alól az Alkotmány kifejezett felhatalmazása (pl. az Országgyűlés belső működésének szabályozására [Alkotmány 24. § (4) bekezdés]). Az alkotmány elsődlegességét formailag is sérti, ha a törvényhozási (kizárólagos vagy az Országgyűlés általános törvényalkotási jogköréből<sup>23</sup> eredő) tárgyköröket törvényben szabályozzák, azt törvényben határozzák meg (ABH 2009, 1013, 1037.).

#### 4.4. ELVI TÉTEL 4.

**El kell választani a jogszabályokat az állami szervek egymás közötti viszonyaiban érvényesülő „állami irányítás egyéb jogi eszközeitől”, mert az állami irányítás egyéb jogi eszközei nem vehetik át a jogalkotás funkcióját [Alkotmány 35. § (1) bekezdés, 37. § (2) bekezdés, 40. § (3) bekezdés].**

Az AB megállapította, hogy el kell választani egymástól a polgárookra és a jogi személyekre jogot, illetve kötelezettséget megállapító jogszabályokat az állami szervek egymás közötti viszonyaiban érvényesülő „állami irányítás egyéb jogi eszközeitől”, mert az állami irányítás egyéb jogi eszközei nem vehetik át a jogalkotás funkcióját (ABH 2009, 1013, 1032.). E célból a jogalkotó garanciális szabályokat

<sup>22</sup> 37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 480, 485.

<sup>23</sup> 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.

állapít meg kibocsátásukra.<sup>24</sup> Ezek alkotmányos jogállamban nélkülözhetetlenek, mert a közigazgatás vezetésében az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett, a közigazgatás egységes és összehangolt működése csak olyan jogi eszközökkel biztosítható, amelyek a közigazgatás szerveire kötelező előírásokat tartalmaznak. De nem lehetnek ellentétesek jogszabályokkal, és nem tartalmazhatnak a közigazgatás szervezetén kívül állókra kötelező normákat. E szabályok közigazgatáson belüli kötelező ereje tehát az Alkotmányon alapul, és a közigazgatás szervei a kormány és tagjai, a miniszterek az Országgyűlésnek felelősek [Alkotmány 39. § (1) bekezdés]. Ez egyben a közigazgatás demokratikus legitimitációjának alapja is.

#### 4.5. ELVI TÉTEL 5.

**Nem egyeztethető össze a jogállamisággal és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, ha a hatósági eljárásban a hatóság és a felek jogait és kötelezettségeit nem jogszabály rögzíti [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].**

Az AB szerint az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló jogi iránymutatások (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató) az állami irányítás eszközei, ezért nem általánosan kötelezők, rendeltetésük a jogalkalmazó szervek tevékenységének, valamint a jogszabályok egységes végrehajtásának elősegítése. Ugyanakkor nem egyeztethető össze a jogállamisággal és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, ha a hatósági eljárásban a hatóság és a felek jogait és kötelezettségeit nem jogszabály rögzíti (ABH 2009, 1013, 1034.). Ha például az elvi állásfoglalás a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervtől származik, akkor ez autentikus jogértelmezés, amelynek alkotmányossága eszerint ítélhető meg (nem lehet kötelező más állami szervre a hatalommegosztás elve alapján, csak az Országgyűlésre<sup>25</sup>). Ugyanakkor a közigazgatásban a felettes szervtől származó jogi iránymutatások kötelező szabály módjára viselkednek, mert azokat az alárendelt szervek szervilizmusból követik, bár jogi kötelező erővel nem rendelkeznek, azaz „kvázi jogszabályok”. Ez pedig sérti a jogbiztonságot, így e törvényi kitétel megsemmisítése indokolt. Éppen ezen okokból semmisített meg egy minisztériumi tájékoztatót az AB,<sup>26</sup> hiszen az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló jogi iránymutatások nem kötelezőek.

<sup>24</sup> 60/1992 (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 276, 277.

<sup>25</sup> 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 299.

<sup>26</sup> 39/2010. (IV. 15.) AB határozat, ABH 2010, 1048–1054.

#### 4.6. ELVI TÉTEL 6.

**A jogszabályok egységes szerkezetben való közzététele nem jogalkotás sem eredményében, sem eljárásában. A jogalkotásban résztvevő köztársasági elnöknek pedig nincs önálló jogalkotási hatásköre a rendes jogrendben (Alkotmány 30/A. §).**

A módosított, illetve az érintetlenül hagyott törvényszöveg együttes közzététele, oly módon, hogy a jogszabály hatályos szövege a jogkereső közönség és a jogalkalmazók számára hivatalos forrásból hozzáférhetővé váljék, jogállami garancia. Az egységes szerkezetbe foglalás azonban a jogszabály szövegét nem változtatja és nem is változtathatja meg, új jogszabályt nem alkothat, de szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat (pl. grammatikai, a szabályozási tárgyuk megszűnése okán értelmüket veszített rendelkezések mellőzésével) a jog megismerhetősége érdekében (ABH 2009, 1013, 1027.). Tisztázó jellegű annak rögzítése is, hogy a rendes jogrendben – kivéve a szükségállapot idején meglévő rendeletalkotási jogkört – a köztársasági elnök csupán közreműködik a törvényhozási eljárásban, de nem minősül jogalkotónak. A közreműködését az Alkotmány szabályozza. Nincsenek az államfőnek alárendelt szervei, mert a Köztársasági Elnöki Hivatal a köztársasági elnök segédszerve.

#### 4.7. ELVI TÉTEL 7.

**A jogszabály kihirdetése és közzététele nem azonos. Az ehhez kapcsolódó hivatalos lap alkotmányos intézmény, a jogszabályok kihirdetésének orgánuma, ezért a hivatalos lapok szerkesztőinek megjelölése, a lap szerkesztése és a jogszabályok autentikus közlése a kormány alkotmányos feladata [Alkotmány 26. § (1) bekezdés, 35. § (1)–(2) bekezdés, 37. § (3) bekezdés].**

Az AB rögzítette, hogy a jogszabály kihirdetése és közzététele nem azonos (ABH 2009, 1013, 1043.). A promulgáció révén válik a jogrendszer részévé a szabály, míg a jogszabály publikációja a hivatalos lapban a jogi hatások kiváltására irányuló érvényességnek a kelléke, hogy ezzel a jogszabály közhitelű szövege mindenki számára hozzáférhetővé váljon. A kihirdetés hivatalos lapban a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele, míg a hivatalos lapban való közzététel célja a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára elérhetővé tétele. Az állam kötelezettsége az érvényes joganyag közzététele, amely a jogállamiság követelménye: a hivatalos lapra való alkotmányi utalások alapján, abban közzétegyék az érvényes jogszabályokat (publikáció),<sup>27</sup> vagyis mindenki számára hozzáférhetővé

<sup>27</sup> 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.



tétel és a jogszabályok hiteles szövegének közlése. A hivatalos lapban való megjelenés joghatása kettős: egyrészt a jogszabály érvényességének feltétele, másrészt mindenki számára hozzáférhetővé tenni a jogszabály közhiteles szövegét. Ezért a hivatalos lapok szerkesztőinek megjelölése, szerkesztése, a jogszabályok elérhetővé tétele is közigazgatási feladat, a kormány alkotmányos kötelezettsége, amely már nem része a törvényalkotásnak, mert az a köztársasági elnök aláírásával véget ér.

#### 4.8. ELVI TÉTEL 8.

**Célszerűségi szempontokat figyelembe véve észszerű az Országgyűlés és a Kormány megbízási idejéhez igazodó jogalkotási program készítése, kiadása, de hiánya nem alkotmánysértő. A jogalkotási program véleményezése nem sért alkotmányos elveket [Alkotmány 50. § (3) bekezdés].**

Az AB megállapította, hogy az Országgyűlés és a Kormány megbízási idejéhez igazodó jogalkotási program hiánya nem alkotmánysértő, de célszerűségi szempontokat figyelembe véve, észszerű annak készítése, kiadása (ABH 2009, 1013, 1038.). Önmagában a jogalkotási tervezés, a megadott periódusra vonatkozó jogalkotási témakörök és azok ütemezését megszabó kormányzati program, azaz a célszerűség és tervezhetőség hiánya nem alapozza meg az alkotmányellenességet, ha egyébként alkotmánysértésre nem vezet. Az, hogy a jogalkotási programot a törvény értelmében véleményezi a legfőbb bírói fórum elnöke, igazgatási jellegű feladat, ezért nem sértheti sem a bírói függetlenséget, sem a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 5.1. A JOGFORRÁS ÉS A JOGALKOTÁS KOMPLEX FOGALMA

A jogforrás komplex fogalmát és a jogalkotási rend átfogó megközelítését a korabeli szakirodalom is osztotta,<sup>28</sup> de sajnos ezeket az Alkotmány elsődlegessé tételével nem kötötte össze a határozat. Ebből fakadt, hogy noha elválasztotta egymástól a törvényhozói és az alkotmányozó hatalom kompetenciáját, ezzel csupán a törvényhozási tárgyakat fogalmazta meg kellő határozottsággal, mint amely nem szerepelhet a jogalkotási törvényben. Hasonlóan átfogó jogalkotási eljárást tükröz a tétel több határozata,<sup>29</sup> ám itt nem rögzítette, hogy a jogforrások demokratikus és

<sup>28</sup> Kiss Barnabás: „A jogforrási rendszer” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 99–140.

<sup>29</sup> 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275.; 23/2007. (IV. 19.) AB határozat, ABH 2007, 304.

szakszerű megalkotására, a jogforrások egymáshoz való viszonyára (ide értve az uniós jogrendszer és a hazai jogforrások illeszkedésének megteremtésére és konfliktusa esetén követendő eljárásra), valamint a minőségi jogalkotásra vonatkozó, nemzetközileg is bevált módszerek átvételére rászorító követelményeket támaszt, amelyekről rendelkezni az Alkotmányban kell. Így állt elő, hogy ezek a dogmatikai tételek nem kerültek bele sem az Alkotmányba, sem az Alaptörvénybe, csupán az új jogalkotási törvénybe.

## 5.2. A TÖRVÉNYHOZÁSI TÁRGYAK MEGHATÁROZÁSA

Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom az állami szuverenitás két különböző oldala, amelyet a határozat egyértelműen a jogállamiság érvényesítésére, a különböző állami szerepek keveredésének megakadályozására, a hatalommegosztás érvényesítésére végre különválasztott. A jogalkotási hatáskörök megosztásának alapja az alkotmány, ide értve az egyes jogforrásokat és a garanciális szempontból kiemelkedő kizárólagos törvényhozási tárgyakat. A polgári forradalmak óta fontos kérdése az államok jogforrási rendszerében, hogy miként határozható meg a törvények által szabályozott életviszonyok terjedelme, mely tárgyak azok, amelyek feltétlen törvényi szintű szabályozást igényelnek, és ettől függően milyen viszonyok elsődleges (eredeti) szabályozása engedhető meg a végrehajtó hatalom számára rendeleti jog formában.

A francia modellben elvileg minden általános magatartási szabálynak törvényben kell szerepelnie, azaz lényegében minden társadalmi viszony szabályozása törvényhozási tárgy (és a törvénybe foglalt speciális felhatalmazás nélkül a rendelet csak technikai végrehajtási szabályokat tartalmazhat). A német (osztrák) modell csak a polgárok tulajdonát és szabadságát tekinti törvényhozási tárgyaknak. Az angol (történeti) modellben pedig minden törvényhozási útra tartozik, ami már egyszer törvényi szabályozást kapott és a parlamenti omnipotencia miatt a törvényhozás köre lényegében korlátlan.

A hazai alkotmányjogi irodalom nem tesz világos különbséget az általános értelemben vett törvényhozási tárgyak, és azok egyik külön csoportját alkotó kizárólagos törvényhozási tárgyak között.<sup>30</sup> A különböző források is keverik, inkább minden törvényhozási tárgyat kizárólagosként kezelnek, és ezzel éppen az alkotmányosági garanciákat relativizálják. Ez a fogalmi zavar felfedezhető az AB határozatában is. Valójában azt rögzítette, a hazai alkotmányjogi konszenzus abban jött létre, hogy kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg, ilyen tárgykörökről csak az Alkotmány rendelkezhet. A kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó konzekvenciák akkor érvényesíthetők, ha az adott társadalmi viszonyt maga az Alkotmány rendeli törvényi úton szabályozni.

<sup>30</sup> Kovács István: *Magyar államjog II.* (Szeged: JATE 1989) 230–234.

### 5.3. JOGSZABÁLYOK ÉS ÁLLAMI IRÁNYÍTÁSI ESZKÖZÖK MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE

A jogállamiság elvéből levezethetően, különösen fontos lett volna a közigazgatásnak a joghoz kötése, demokratikus legitimitációja érdekében, a szervezetrányítási és a jogszabályok egységes értelmezésére alkalmas normatív eszközök megalkotási rendjének az alkotmányi megkövetelése. Nem tették világossá, hogy a közigazgatási jogalkotás egyre nagyobb jelentőségre tesz szert, mert a végrehajtó hatalmi tevékenység része, két módon is, különösen a parlamentáris rendszerben: egyrészt döntéselőkészítést végez a törvényhozás számára, másrészt saját szervezetrányítóként, a törvényben foglaltak alkalmazása érdekében alkot jogszabályokat. Manapság a végrehajtó hatalom által alkotott szabályok már a számarányukban jelentősen meghaladták a törvényeket, és a tényleges igazgatásra vonatkozó részletszabályok jelentős része nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályozott, ugyanakkor a közigazgatás törvényhez és joghoz való kötöttsége a jogállamiság elvéből is fakadó követelmény.<sup>31</sup> Ugyanakkor ezt fékezi a közjogi hatásköri megosztás és a törvényhozási tárgyak, alapjogok köre. Mivel az állami irányítás normatív eszközeivel kapcsolatosan nem határozott meg alkotmányba bekerülő követelményt, az a megsemmisített törvény helyébe lépő új törvényben is csak két szabályozó eszközt nevezett meg, de lehetővé tette ágazati törvényekben újabbak statuálását (pl. honvédelmi szakutasítás).<sup>32</sup>

### 5.4. KIHIRDETÉS, KÖZZÉTÉTEL ÉS ÚJRAKÖZLÉS KAPCSOLATA

A közjogilag érvényes normatív aktusok folyamatának követelményei és annak a jogkereső közönség számára való elérhetősége egyértelmű kapcsolata, egymásra épülése garanciális jellegű. Ezért releváns lett volna a kihirdetés és a közzététel közti különbség, a megfelelő felkészülési idő és a visszaható hatály általános tételének rögzítése, oly módon, hogy abból kiderüljön: az alkotmányossági kontroll keretében ezt a testület számon kéri. Mára általános követelmény, hogy a jogbiztonság érdekében a jogalkotó gondoskodjon az új szabállyal ellentétes rendelkezések kifejezett hatályon kívül helyezéséről vagy módosításáról, de mivel ez hiányzott a megsemmisített törvényből is, a hiány fennmaradt. Az egységes szerkezetben újraközlés esetenként a jogalkotási mulasztásokat pótolta, akárcsak a helyesbítésnek álcázott újrakodifikálás.<sup>33</sup> Hiszen „kodifikációs tévedés kézírathi-

<sup>31</sup> ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <https://bit.ly/2Rmgffp> (2019).

<sup>32</sup> VARSÁNYI Benedek: „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2014/55. <https://bit.ly/33ICPBA>

<sup>33</sup> KAMPIS György: *Kodifikáció, elmélet és gyakorlat* (Budapest: Unió 1995) 77.

bának nem minősíthető, annak orvoslása csak a jogszabály módosításával történhet, az ezzel ellentétes gyakorlat kialakítása sértené a jogbiztonság elvét és a jogalkotás alapvető szabályait”.<sup>34</sup>

### 5.5. A HIVATALOS LAP JELENTŐSÉGE

A jogalkotási eljárás korlátait rögzítő határozat a normativitás körébe utalta a hivatalos lap kiadását, amely a kormány felelősségi körébe tartozik. Ugyanakkor nem definiálta, hogy e feladat gondatlan, hibás ellátása közjogi következményekkel jár-e, lehet-e a miniszterelnökségtől egy tárcához delegálni a munkát, a szerkesztés csak szöveggondozást vagy közjogi kárigényekért való helytállást is magában foglal-e. Meglehetősen lazán fogalmazta meg a testület a garanciákat, így a jogbiztonságot – gondoljunk csak a helyesbítés laza követelményeiből eredő ellentmondásokra<sup>35</sup> – nem javította olyan erőteljesen, miként az a határozat alkotmányvédelmi szándékából kitűnik.

### 5.6. MINŐSÉGI VAGY ÉRVÉNYES JOGALKOTÁS?

A jogalkotási eljárásra vonatkozó hézagos követelmények másik része, hogy szövegszerűen elmaradt a közjogi érvénytelenség határozott kereteinek meghatározása. Helyette – a kiépülő alkotmányos államra tekintettel – a testület a jogrendszer épségének elvét részesítette előnyben. Ezért a jogszabályok tervezetének egyeztetésére, előzetes tervezésére (jogalkotási programozására) és a hatásvizsgálatok elmaradására vonatkozóan elnéző maradt az AB. Így nem szorította arra sem az alkotmányozást, sem a jogalkotási praxist, hogy ténylegesen számoljon jogkövetkezményekkel. Ezért az alkotmányellenesség, a közjogi érvénytelenség vagy alkotmányos mulasztás következetes számonkérésével adós maradt, miként a nemzetközileg elterjedt és a megsemmisített törvényben már megjelent minőségi jogalkotás (a jogalkotás megfelelő tervezésére, a szakmai vélemények egyeztetésére, a megfelelő felkészülési időre, a jogalkalmazás monitorizálására vonatkozó) elvárások megkövetelésével.

### 5.7. A JOGBIZTONSÁG VÉDELMEZÉSE

Trócsányi László párhuzamos indokolása arra hívja fel a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróságnak magának kellett volna megállapítania a törvény hatályos szöve-

<sup>34</sup> 12/1990. (V. 23.) AB határozat, ABH 1990, 160.

<sup>35</sup> MÁTYÁS Ferenc: „A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás” *Ars Boni* 2013/1. 78–90.

gét, s kizárólag azt kellett volna az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tennie. Akkor még jobban kiviláglik, hogy egyrészt a törvény azt a látszatot kelti, mintha az állami irányítás összes jogi eszközét szabályozná, másrészt mintha lefedné a jogalkotás egész rendjét (például hiányzik a helyesbítésre vonatkozó követelmény, ezért nem előzhető meg, hogy a helyesbítés átvegye a jogszabálymódosítás szerepét<sup>36</sup>). Ám egyik sem igaz, holott minősített többséggel elfogadandó joganyagról van szó. Szerinte egy alkalmazhatatlan jogszabálynak a jogrendszerben maradása a jogbiztonságra súlyos sérelemmel jár, ezért szükség lett volna *ex nunc* megsemmisíteni a törvényt.

## 5.8. ALKOTMÁNYOSSÁGI MÉRCE HIÁNYA

Mindez együtt eredményezte, hogy nem történt igazi dogmatikai áttörés az alkotmányozáskor sem, bár az új jogalkotási törvény tartalmilag a korábbihoz képest kibővült, ám a testület a határozatban szereplő fél tucat alkotmánybírószági határozatokra alapozva mégsem alakított ki saját alkotmányossági mércét a jogalkotási rendre vonatkozóan. Ugyanakkor az Alaptörvény olyan megoldást is létrehozott, amely nem volt gyakorlat, és nem következett az AB határozatból. Ilyennek tekinthető az önálló szabályozó szerv intézménye vagy az önkormányzat rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén a rendelet *ultima ratio* jellegű pótlása, amelynek részleteit már törvényben kell szabályozni.<sup>37</sup> Ezzel újabb szereplőt emelt be a jogalkotási eljárásba, amely egyébként nem jogalkotó szerv.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A határozat új jogalkotási törvény megszületését kényszerítette ki. Ugyanakkor az AB a megsemmisítéskor nem láthatta előre, hogy 2010 második félévében a kormánypártok kétharmados parlamenti támogatottsága lehetővé teszi azt, hogy a minősített többséget igénylő jogalkotási törvényt az Országgyűlés politikai alkuk nélkül fogadja el. Az új törvényt ráadásul az alkotmányozási folyamat közepette, de még az Alkotmány keretei között kellett az Országgyűlésnek megszavaznia. A jogalkotásra vonatkozó alapvető kérdéseket tehát úgy szabályozta az Alkotmányban, hogy valójában az új alaptörvényi keretek ismeretlenek voltak, és az arra épülő törvény is függő helyzetben volt. Végleges státusát csak akkor nyerhette el, amikor az alkotmányi környezet is tisztázódott. Végül a szintén előre nem látott pénzügyi válság rendkívüli intézkedéseket és szokatlan, ám alapjogokat és a demokratikus kereteket szűkítő jogalkotási megoldások gyors, egyeztetés nélküli bevezetését eredmé-

<sup>36</sup> 33/2008. (III. 20.) AB határozat, ABH 2008, 361–376.

<sup>37</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, eljárási szempontból a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény tartalmazza.

nyezte, különösen 2011-től. Ilyen körülmények között az új törvény nem vezetett paradigmaváltáshoz a jogalkotás szabályozásában,<sup>38</sup> mert továbbítte a megsemmisített törvény dogmatikáját, noha törekedett az alkotmánybíróági határozatnak, illetve a törvényi szabályozással szemben támasztott szakmai-tudományos követelményeknek eleget tenni. Nem akart mindent univerzálisan szabályozni, csak a legfontosabb anyagi és eljárási kérdéseket, ráhagyva más jogszabályokra például a jogalkotásban való társadalmi részvételt vagy az uniós tervezetek egyeztetését, az uniós normák alkalmazhatóságának megteremtését.

A határozat utat nyitott ahhoz, hogy a közjog önálló részterületévé váljon a jogalkotási eljárást keretező normák sora. A 2011-től életbe lépett jogalkotási törvény indokolása szerint az alkotmánnyal való összhang megteremtése, a meglévő gyakorlat kodifikálása és a jogalkotás megalapozottabbá tétele a cél. Ugyanakkor például a jogi iránymutatások csak egy évvel később veszítették hatályukat, hogy addig újakat alkossanak, ha valóban indokolt, de most már a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy a jogszabályok közül kiválasztva a megfelelő formát. A jogszabályok előkészítésében a társadalmi részvételtől külön törvény született, hiszen a társadalmi vita intézményét már 1991-ben megszüntették.<sup>39</sup> Így pótolva a több éves hiányt, a 2010. évi CXXXI. törvény általános indokolása kifejezte: kívánatos lenne, hogy a társadalom legszélesebb rétegeinek legyen lehetősége arra, hogy a jogszabályok előkészítése során kifejezhessék véleményüket, észrevételeiket, javaslataikat a készülő jogszabállyal kapcsolatban. A kapcsolódó eljárási és technikai normák a jogszabálytervezetek nyilvánosságáról, hazai és uniós egyeztetéséről, a jogi hatásvizsgálatról, a szabályok szerkesztéséről, a hivatalos lapban a normatív anyagok kiadásáról és az elektronikus jogtárról rendelkeznek, amelyek egy évtized alatt csak részben kerültek be a kormányzati gyakorlatba.<sup>40</sup> A jogalkotó szervek működési szabályai (Házszabály, a Kormány ügyrendje, helyi önkormányzati működési szabályzatok) pedig az általános jogszabályelőkészítési rendelkezések sajátos, az adott szervezet rendjébe illesztett menetet írnak elő. Ugyanakkor azzal, hogy az új törvénybe sem kerültek be kögens szabályok a jogszabályelő-

<sup>38</sup> CSINK Lóránt: „Mérföldkő a jogalkotásban” *Pázmány Law Working Papers* 2011/22. <https://bit.ly/3bpuTBK>

<sup>39</sup> A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról szóló 1991. évi XXXI. törvény 1. §-a helyezte hatályon kívül.

<sup>40</sup> 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről; 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről; 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet a *Magyar Közlöny* kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről, majd 5/2019. (III. 13.) IM rendelet a *Magyar Közlöny* kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről; 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet jogszabály szerkesztési rendelet; 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet, majd 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról; 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról; a kormány tagjainak feladat-és hatásköréről [94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet].

készítésre vonatkozóan, súlytalanná tette a jogalkotási normákat, és nem inspirálta az alkotmányos és politikai kultúra fejlődését sem.

A megsemmisített jogalkotási törvény helyébe nem csak új lépett, de közben elfogadták az Alkotmányt felváltó Alaptörvényt is 2011-ben. Ezzel változott a jogforrási rendszer, a jogalkotó szervek köre, és a jogalkotás egyes elemei beépültek az Alaptörvénybe, orvosolva az a régi alkotmányos kifogást, hogy a törvényhozási tárgyakat az alkotmányozó hatalomnak kell meghatározni, nem pedig a törvényhozónak. Ez a lista meglehetősen hosszú, nem is szólva a minősített többséget kívánó sarkalatos törvények széles köréről. Ugyanakkor a jogalkotás kérdéseiről már nem kell sarkalatos törvényben rendelkezni, azaz az 1989-ben alkotmányerejűnek minősített kodifikációs normákat betömködő, minősített többségi támogatással elfogadandó törvény kényszere megszűnt. Ezért közönséges törvényben és rendeleti szinten szabályozhatók az eljárási és technikai jellegűnek minősülő jogalkotási feladatok. Ez pedig azzal is jár, hogy könnyen módosítható a jogalkotási törvény is (például 2011–2019 között erre hétszer került sor<sup>41</sup>).

Több alkotmánybíróági határozatban vált hivatkozási alappá a jogalkotás szabályozásáról szóló határozat, különösen azért, mert a jogalkotói mulasztással előidézett alkotmányellenességbe<sup>42</sup> a minőségi jogalkotást szolgáló rendelkezések nem, vagy csak homályosan tartoznak bele. Így a bírák jogálláról és javadalmasításáról szólva<sup>43</sup> utaltak arra, hogy az alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességének alapján áll, amely kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott tárgyköröket alkotmányon kívüli (Alkotmány alatti) jogszabályok, akár törvények szabályozzanak. Az Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) megismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) elnökének rendelkezését, jogalkotási hatáskörét vizsgálva (még a jogalkotási törvény módosításaként) az AB kifejtette,<sup>44</sup> hogy jogforrást mindkét értelemben – „jogszabályt”, illetve „jogalkotó hatáskört” – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány. Mivel a jogszabályok fajtáit, elnevezését, a jogalkotó szerveket és kötelező erejét maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet. Kovács Péter párhuzamos véleményében ehhez hozzáfűzte, hogy ez csupán a hazai jogalkotás tekintetében megfogalmazott követelmény, hiszen az uniós jogforrások is beletartoznak a jogrendszer egészébe. E tétel tehát csak akként értelmezhető, hogy mivel a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmányban felsoroltakon kívül hazai jogforrás nem létezhet. A példa kedvéért, a

<sup>41</sup> 2011. évi CCI. törvény, 2012. évi XXXVI. törvény, 2012. évi LXXVI. törvény, 2013. évi CCVII. törvény, 2014. évi XXI. törvény, 2019. évi II. törvény és 2019. évi CIX. törvény révén.

<sup>42</sup> 2011. évi CLI. törvény 46. § (1) és (2) c) pontja.

<sup>43</sup> 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99–142.

<sup>44</sup> 33/2010. (III. 31.) AB határozat, ABH 2010, 252–261.



közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet nyilvánvalóan forrása a magyar jognak, jöllehet az Alkotmányban *expressis verbis* nincs „felsorolva”, hanem csak az Alkotmány 2/A. §-ának utalása révén kapcsolódik be jogrendszerünkbe. Ennek eredményeképpen jelent meg az Alkotmányban a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), valamint a PSZÁF, és kaptak vezetőik ugyanitt rendeletalkotási jogot.

Mint láttuk, később az Alaptörvény ezt a konstrukciót módosított formában vitte tovább, ugyanis csak az önálló szabályozó szervet mint szervtípust és vezetőjének rendeletalkotási jogát rögzíti. Azt, hogy melyek az önálló szabályozó szervek, külön sarkalatos törvények állapítják meg, és az szabadon bővíthető. Ez pedig jelzi, hogy a szabályozási rendszer is egyre összetettebb, mert a hagyományos jogalkotó szervek mellett, egy szerven belül is társul a jogalkotáshoz a hagyományos jogalkalmazói (felügyeleti, egyedi döntéshozatali) szerepkör. Ezért a szabályozás (*regulation*) modern fogalma mindkét hagyományos állami tevékenységfajta magában foglalja,<sup>45</sup> és ezzel megnehezíti a demokratikus döntéshozatalt és a parlament ellenőrzési jogának gyakorlását (például azért, mert a jogszabályok egyeztetési kötelezettsége az önálló szervezetszabályozó szervekre nem terjed ki).

Alkotmánybírósági vizsgálat tárgya a magyar jogrendszer érvényes (és legtöbbször egyben hatályos) normája lehet. E szabály alól kivétel az előzetes normakontroll két esete: az Országgyűlés által elfogadott, de a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróságnak megküldött törvény, illetve nemzetközi szerződés alkotmányellenességének vizsgálata, annak megerősítése előtt. A szóhasználat következetessége érdekében, a határozat<sup>46</sup> visszautal: a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény óta a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének előzetes vizsgálata gyakorlatilag azonos a kihirdető törvény előzetes kontrolljával. Az Országgyűlés törvényben ad felhatalmazást nemzetközi szerződések megkötésére (kötelező erejének elismerésére), és a szerződés a kihirdető jogszabály kihirdetésével nem feltétlenül lép hatályba, mivel az sokszor évekkel a „kihirdetés” – de valójában a közzététel – után következik be. Mellesleg, hogy a nemzetközi szerződések magyarul is egyenértékű szövege nem csak a normavilágosság, hanem egyben a teljesíthetőség kérdése is,<sup>47</sup> már nem került szóba.

Az AB az Országos Választási Bizottság (OVV) hitelesítést megtagadó határozatát helybenhagyta,<sup>48</sup> mivel az új jogalkotási törvény már nem ismeri az elvi állásfoglalást. Ennek következtében elvi állásfoglalás kibocsátására (például az Alkotmány bizonyos rendelkezése értelmezéséről) az Országgyűlésnek már nincs

<sup>45</sup> FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András) <https://bit.ly/3bweMdk> (2018).

<sup>46</sup> 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698–722.

<sup>47</sup> TÓTH Judit: „Mózes szarvai – a jogalkotásban” in Szoták Szilvia (szerk.): *Diszciplínák találkozása. Nyelvi közvetítés a XXI. században* (Budapest: Országos Fordító- és Fordítás Hitelesítő Iroda 2019) 42–54.

<sup>48</sup> 96/2011. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2011, 1086.; 97/2011. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2011, 1089.

hatásköre, így a kérdésben tartott eredményes népszavazás lehetetlen eljárásra kötelezné az Országgyűlést.

Összességében későn, a rendszerváltás után 20 évvel semmisítette meg, és kényszerítette ki a törvényhozásból az AB, hogy készítsen a jogalkotói hatalom átláthatóságára megfelelő jogi kereteket. Noha fontos útmutatást adott a testület az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szétválasztására, a közjogi érvényességre és a jobbiztonságra vonatkozó garanciák kodifikációjára, a jogalkotási kultúrát nem tudta megemelni, csupán az Alaptörvény szövegére volt hatással [lásd R)–T) cikk]. A megsemmisítéskor a rendszerváltás jogalkotási dömpingje már lezárult, a rossz gyakorlatok megmaradtak, és a demokratikus jogállam erősítésében a következő kormányzat már nem volt érdekelt. Így a hatalmi önkorlátozás, a társadalmi participáció és a szakmai kontroll erőtlensége folytán, voltaképpen *lex imperfecta* lett az új jogalkotási törvényből, valamint a jogalkotási eljárási garanciákat tartalmazó normákból. Nem sikerült az európai trend irányába fordítani a jogalkotási folyamatot, mert a testület nem tette alkotmányos követelménnyé a minőségi jogalkotást, a konzultációt és a hatáselemzést, az adminisztratív terhek csökkentését, vagyis a jogszabályelőkészítést, éppen a közjogi érvényességre, az alapjogi hatásokra, az alkotmányos értékek védelmére tekintettel.

Noha az AB a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság idején semmisítette meg a jogalkotási szabályokat, egyfajta rendkívüli közhatalmi döntéshozatalt elfogadva, az ezt követő időszakban nem akadályozta meg, hogy a parlament a jogalkotójából csupán annak legitimálójává váljon. 1987-ben a törvény nagy lépést jelentett a demokratizálódás felé, hiszen a kötelező törvényhozási hatáskörök felsorolásával a törvényerejű rendeletek lehetséges körét jelentősen leszűkítette. Ma azonban Jakab András szerint nincs létjogosultsága a 2009-ben megsemmisített törvény helyébe lépett újnak,<sup>49</sup> amit a testület a határozat meghozatalakor nem láthatott előre. Ennek indoka az, hogy részben olyan normatani téziseket tartalmaz, amelyek inkább tankönyvbe valók, részben olyan jogállami követelményeket, amelyek következnek az alkotmányból, részben olyan jogszabály-előkészítési előírásokat, amelyeket nem tartanak be, mert nincs szankciójuk, vagy maga a törvény ad alóluk felmentést. E szabályok kialakulásához az AB nagyban hozzájárult a néhány évtized alatt, mert nem minősítette a megkerüléseket (egyeztetések, hatásvizsgálatok hiányát) közjogi érvénytelenségi oknak, illetve nem minősítette alkotmánysértőnek az alkotmányos elveket, értékeket és alapjogot sértő körülményeket figyelmen kívül hagyó jogszabályalkotást.

<sup>49</sup> PAPP Dorottya: „Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók” *ArsBoni* 2014/3. 42–46.

## 7. IRODALOM

DRINÓCZI Tímea: „A racionális vagy tényeken alapuló jogalkotás és az Alkotmánybíróság”  
*Jogtudományi Közlöny* 2015/5. 229–243.

KARPEN, Ulrich – XANTHAKI, Helen (eds.): *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners* (Oxford UK – Portland US: Hart Publishing 2017).

PÓCZA, Kálmán (ed.): *Constitutional Politics and the Judiciary. Decision-making in Central and Eastern Europe* (Routledge 2018).

SZAMEL Katalin: „A jogalkotási eljárás anomáliái Magyarországon” *Állam- és Jogtudomány* 1994/3–4. 269–298.

**143/2010. (VII. 14.) AB HATÁROZAT  
– CSATLAKOZÁSI KLAUZULA**

**Bár az Alkotmány számol a nemzetközi kapcsolatok körében a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozásával, de az Európai Unió reformjai során az Európa-klauzulából eredő „szükséges mértékű” hatáskör-transzfer az AB önállóan, más hazai vagy európai uniós szervtől függetlenül is vizsgálhatja. A más uniós tagállamokkal való közös hatáskörgyakorlás alapvető feltételei a népszuverenitás tiszteletben tartása és a demokratikus legitimáció.**

Az AB már az 1990-es évek elejétől – működésének kezdetétől – szembesült a hazai és a külső jog magyarországi érvényesülésének egyes problémáival. Amíg az elmúlt rendszer bűnöseinek megbüntetése kapcsán a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályait” hívta segítségül, addig pár év múlva, az Európai Unióhoz való csatlakozás előszobájában azzal szembesült, hogy egy külső közjogi rendszer normái úgy kívánnak a hazai jogban közvetlenül érvényesülni, hogy az Alkotmány nem mondott le a szuverenitásról e téren, s a külső közjogi normák megalkotására hivatott szervezeteknek sem vagyunk a tagjai. Ez utóbbi felismerés vezetett oda, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz, az Unió normáinak hazai érvényesíthetőségéhez módosítani kell az Alkotmányt. Ez lett az Alkotmány – számában már-már feledésbe merülő – 2/A. §-a, az ún. Európa-klauzula, amelyet tartalmában lényegileg változatlanul vett át az Alaptörvény E) cikke. Természetesen az Alkotmány önmagában nem döntött, dönthetett el számos kérdést, így például az Európai Uniót működtető szerződések alkotmányossági vizsgálhatóságának problémáját sem.

A csatlakozási klauzula határozat jelentősége, hogy a magyar Alkotmánybíróság is jogot formált az Európai Uniót működtető szerződések, így a Lisszaboni Szerződés alkotmányossági vizsgálatára. Tartalmilag pedig az emelhető ki, hogy szubszidiaritás és az arányosság elve alapján a tagállami parlament hatásköre kiterjed annak ellenőrzésére, hogy a szuverenitásból fakadó egyes jogok átruházása megfelel-e a „szükséges mérték” elvének.<sup>1</sup>

\* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar.

<sup>1</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről” *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53.

## 2. ELŐZMÉNYEK

Távoli előzményként tekinthetünk az 53/1993. (X. 13.) AB határozatban foglaltakra. Bár e határozat a háború áldozatainak védelméről szóló genfi egyezmények alkalmazhatóságának kérdésével foglalkozott (a kommunista rendszer bűnöseinek büntethetősége kapcsán), de e döntés kapcsán találkozott az AB azzal a kérdéssel, hogy a nemzetközi jog alkalmazhatóságát tekintve az Alkotmány az adott tárgyban mit enged, s mit tilt. Az AB e határozatban kifejtette az Alkotmány elsőbbségét valló koncepcióját a nemzetközi joggal szemben, jobban mondva olyan megoldást keresett, amely úgy engedte érvényesülni a „külső jogot”, ha egyben az alkotmányi korlátok érvényesülni tudnak. A nemzetközi jogra vonatkozó értelmezés szerint párhuzamos rendszerként áll egymás mellett a nemzetközi jog vonatkozó rendszere és a hazai alkotmány(védelem), s mindaddig nincs probléma, amíg a szabályok nem „kereszteznek” egymást. Mihelyt konfliktus támad, az Alkotmánynak kell érvényesülni, azaz az Alkotmány nem engedhet a nemzetközi jog javára (vagy az Alkotmányt kell módosítani). Mindebből látszik, hogy az új alkotmányi rend érvényesülését az AB olyan erős követelménynek tekintette az átalakulás folyamatában (jogállami forradalomban) is, amely a szuverén állam büntetőhatalmát (s adott esetben a nemzetközi jogon nyugvó akaratát) is korlátok közé szorítja.

Közvetlen előzményi döntés az Európai Megállapodás (1991) alkotmányossági vizsgálata kapcsán született 30/1998. (VI. 25.) AB határozat.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megadta a külső jog érvényesülésének alkotmányjogi szempontjait. Több szerző is kiemelte, hogy e határozat vezetett oda, hogy az Alkotmányba külön szabály került az Európai Unióban való részvételtől, a kimondott vagy ki nem mondott szuverenitás-transzferről.<sup>3</sup> Közismert, hogy e határozat az ún. versenykorlátozások jogára vonatkozó uniós normák közvetlen alkalmazhatósága kapcsán állapított meg alkotmányvédelmet. Az Alkotmánybíróság kimondta a végrehajtási szabályok alkotmányellenességét, s – követve a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban<sup>4</sup> kifejtetteket – a megsemmisítés tárgyában a határozathozatalt más-

<sup>2</sup> Lásd e kötetben a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatot – uniós versenyjog a csatlakozás előtt.

<sup>3</sup> KECSKÉS László: „Magyarország EU csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata” *Európai Jog* 2003/1. 28–29.; FICSOR Mihály: „Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról I–II.” *Magyar Jog* 1998. 8., 9.; CHRONOWSKI Nóra: „Az Európai Unió és az alkotmány” *Európai Tükör* 2000/4. 80–92.; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. I–II. *Európai Jog* 2007. 2., 4.; VINCZE Attila: „Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása* (Budapest–Győr: Gondolat 2015) 272.

<sup>4</sup> A 47/1997. (I. 22.) AB határozatot mint hatáskört megállapító és ahhoz kapcsolódó eljárást meghatározó döntésként tartjuk számon. E határozattal teljessé vált az Alkotmánybíróság hatásköre a nemzetközi szerződések vizsgálata terén: mind előzetes normakontroll, mind utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja, illetve belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére – mint önálló hatásköre – is kiterjedhet az alkotmánybírósági kontroll. Részletes elemzését lásd jelen tanulmány 4.1. pontjában, illetve BALOGH-BÉKESI Nóra: *Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2015) 34–41. <https://bit.ly/3jbuwLy>

fél évre<sup>5</sup> felfüggesztette. Ugyanakkor nem állt meg annak kimondásával, hogy (az egyébként nem hazai jogot kihirdető) végrehajtási rendelet – azaz az alkalmazhatóság egy dimenziója, az „élő jog” alapja – alkotmányellenes, hanem magára az Európai Megállapodásra nézve is jogkövetkezményt vont le a testület azzal a nyilvánvaló szándékkal, hogy azt a végrehajtási szabályoktól függetlenül se lehessen alkotmányosértően értelmezni. Az Európai Megállapodást érintő jogkövetkezmény az alkalmazásánál irányadó alkotmányos követelmény meghatározása volt,<sup>6</sup> ami ebben az esetben épp ellentétes azzal, amit a törvényhozó (vagyis a nemzetközi szerződést megkötő állam) a Megállapodással el akart érni.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer – ebben az esetben az Európai Közösség – saját belső jogát alkotják, és amelyek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, mert Magyarország nem tagállama az Európai Uniónak, az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdése alapján – e normák a szuverenitással szemben – nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. Ehhez ugyanis külön alkotmányi felhatalmazásra volna szükség. A vizsgálat alá vont szabályok egyedi jogviszonyokra is vonatkoznak, nemcsak jogalkotási feladatot jelentenek. Érinti a vizsgált rendelkezés a szuverenitás kérdését is: alkotmányos felhatalmazás nélkül cselekedett az állam.

Az alkotmányos követelmény elemzése kapcsán, szakirodalmi álláspont szerint, a döntésben az AB új normát alkotott, amikor az Európai Megállapodás egy rendelkezése végrehajtása tekintetében megállapította azt az alkotmányos követelményt, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok az abban hivatkozott kritériumokat nem használhatják. Ezzel az AB a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének kimondását és annak minden következményét el tudta kerülni.<sup>7</sup>

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat – így vagy úgy – mérföldkönek tekinthető az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányossági összetevői átgondolásának folyamatában. E határozatot ért kritikák is valami hasonlót fogalmaznak meg. Egyes vélemények szerint a határozat meglehetősen merev szuverenitás felfogásra épül, de ez érthető, mert a szuverenitás kategóriájával kapcsolatban a magyar jogi gondolkodás még gyermekcipőben jár. E kritika szerint az AB a közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak tekinti, és nem veszi figyelembe azt, hogy már az Európai Megállapodás alapján is kialakultak bizonyos jogi kapcsolatok az EU és a Magyar Köztársaság között.<sup>8</sup> A határozatot illetően mások még sarkosabban fogalmaznak, kifejezetten szakmai hibának tartják a döntést.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> A határozat 1998. június 25-én került kihirdetésre, a határozathozatalt 1999. december 31-ig felfüggesztette fel.

<sup>6</sup> ABH 1998, 220.

<sup>7</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 369.

<sup>8</sup> KECSKÉS (3. lj.) 28–29.

<sup>9</sup> Vörös Imre: „Az EU csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai” *Jogtudományi Közlemény* 2002/9. 402–403.

Megint más szerzők azonban inkább leíró módon közelítenek a határozatban foglaltakhoz,<sup>10</sup> azzal, hogy elképzelhetőnek tartják a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szuverenitás-felfogásának egyfajta továbbélését az Unióhoz való csatlakozást követő egyes alkotmányossági problémák kapcsán, különösen alapjogok védelme esetén, a nemzeti alkotmány által biztosított védelmi szint figyelembe vételével.

Ezt követően az Országgyűlés 2002. december 17-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvényt, amely az Alkotmány szabályai közé iktatta az ún. Európa-klauzulát, az Alkotmány 2/A. §-át. Másfél év múlva az Országgyűlés 2004. április 26-i ülésnapján elfogadta az újonnan csatlakozó államok által kötött ún. csatlakozási szerződést a 2004. évi XXX. törvényben.<sup>11</sup> A törvény hatálybalépésével 2004. május 1-jétől a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává vált.

A csatlakozást követően az AB az Európai Unió jogára vonatkozóan több elvi élű megállapítást tett. Az 1053/E/2005. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006, 1824, 1828.). Ezt követően egy másik határozatában pedig azt hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június, 498, 500.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az egységes Európai Alkotmány létrehozásának kudarca után született meg az egyes változásokat mégis magában foglaló, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (Lisszaboni Szerződés), amelynek alkotmányossága számos uniós tagállamban komoly vizsgálat alá került. Magyarországon az előzetes normakontroll indítványozására jogosultak közül – ebben az esetben az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány – senki nem kezdeményezte a nemzetközi szerződés megerősítése előtt a nemzetközi szerződés valamely rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát.<sup>12</sup> Magyarország a Lisszaboni Szerződést fenntartás nélkül elsőként ratifikálta.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> BALOGH Zsolt: „Nemzetközi jog és belső jog összhangja” in BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata* (Budapest: Wolters Kluwer 2003) 160.

<sup>11</sup> A csatlakozási szerződés 4287 odalát három kötetben adta ki a Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

<sup>12</sup> Lásd az 1989. évi XXXII. törvény 1. § a) pontját, 21. § (1) bekezdését és 36. §-át.

<sup>13</sup> A Lisszaboni Szerződés aláírására 2007. december 13-án került sor, ennek magyarországi kihirdetése a 2007. évi CLXVIII. törvény által már 2007. december 22-én megtörtént.



Magyarországon „kiemelt indítványozó” nem kérdőjelezte meg az alkotmányosságát, a bárki által kezdeményezhető utólagos normakontroll hatáskörben érkezett a vizsgálatát kérő indítvány, amelynek tárgyában az AB valamennyi tagállam ratifikációja és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően döntött – az indítványokat elutasította.

Európa más államaiban az egyes alkotmánybíróságok (így pl. a német szövetségi,<sup>14</sup> a cseh,<sup>15</sup> a francia<sup>16</sup>) államaik alkotmányai egyes cikkei megfogalmazásának függvényében, arra a következtetésre jutottak, hogy a Lisszaboni Szerződés összeegyeztethető államuk alkotmányával (amelyen már a reformra tekintettel bizonyos módosításokat hajtottak végre), vagy arra, hogy alkotmányreform nélkül a ratifikálás nem végezhető el. Utóbbi esetekben a szükséges alkotmánymódosítás végrehajtása nyomán hárult el az akadály a ratifikálás elől, és a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén hatályba lépett. Magyarországon tehát az alkotmányossági vizsgálat – lévén, hogy az AB 2010. július 14-én hirdette ki az elemzett döntését – a már hatályba lépett szerződés vizsgálatát jelentette. Megjegyezzük, hogy az indítvány 2008-ban már beérkezett az Alkotmánybíróságra.

### 3. INDÍTVÁNY

Az AB – az akkor még meglévő – bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben járt el, és az indítvány beérkezését követő közel két év elteltével hozta meg döntését. Az indítványozó a Lisszaboni Szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint a Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései olyan mértékben korlátozzák Magyarország szuverenitását, hogy azok kötelező hatályának elismerésével a Magyar Köztársaság „a továbbiakban már nem tekinthető független jogállamnak”. Az indítványozó szerint az Európai Unió önálló jogi személyé válása, a tagállamok Unióból történő kilépésének, a Lisszaboni Szerződéssel módosított, „az Európai Unióról szóló szerződés 49/A. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt szabályozása” is sérti a Magyar Köztársaság szuverenitását. Az indítványozó továbbá „elnagyoltnak” és „pontatlannak” tartja a Lisszaboni Szerződés számos rendelkezését, különösen az Európai Unió kizárólagos hatásköreit, illetve a tagállamokkal megosztott hatásköröket illetően, amelyek értelmezése – állítása szerint – nem behatárolható. Az indítványozó szerint az új hatáskört és anyagi jogi szabályokat

<sup>14</sup> BVerfGE 123, 267. A német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése mintaként is szolgált más államok számára, a német lisszaboni határozat érvrendszerét és logikáját – az állam alkotmányos identitása védelmének körében – előszeretettel alkalmazták.

<sup>15</sup> A cseh alkotmánybíróság egy éven belül két határozatban is vizsgálta a Lisszaboni Szerződést. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26.11.2008. és Pl. ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009. A határozatok értékeléséről és a német gyakorlathoz való viszonyról lásd VINCZE Attila: „A cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. határozata” *Jogtudományi Közlemény* 2010/11. 549–559.

<sup>16</sup> Decision N 2007-560 DC – december 20th 2007.

magába foglaló Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerésével az Országgyűlés az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését átértelmezte, mivel az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz az azt megelőző népszavazás az akkor érvényes feltételek ismeretében és keretei között adott felhatalmazást. Emiatt az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésébe való ütközésre is hivatkozással állította az indítványozó a Lisszaboni Szerződés alkotmányellenességét.

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

A rendelkező rész egy pontból áll, amely szerint az AB az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

##### **4.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az Alkotmánybíróságnak van hatásköre az Európai Uniót működtető szerződés alkotmányossági vizsgálatára.**

Ahogy a 4/1997. (I. 22.) AB határozat megteremtette annak hatásköri lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban érdemben vizsgálja az Európai Megállapodás alkotmányosságát, úgy az elemzett csatlakozási klauzula határozat is hatáskörteremtő döntésnek tekinthető, amennyiben az Alkotmánybíróság jogot formált az Európai Unió szerződését (szerződéseit) kihirdető törvény(ek) alkotmányossági vizsgálatára.

A 4/1997. (I. 22.) AB határozat – amelyre az Alkotmánybíróság hivatkozik – kimondja: utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet. A határozat megállapította, hogy ha az AB a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az AB alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása, azonban az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténteig az AB a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.

A csatlakozási klauzula határozat értelmében az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvény utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Abban az esetben azonban, ha az AB az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az AB alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az AB határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.

Az AB rögzítette, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény esetében a törvényhozó a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényben foglaltaknak megfelelően nem az eredetileg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz – több más állammal együtt – történő csatlakozásáról szóló szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvényt (EUcsatltv.) módosította (amelynek 3. §-a hirdette ki az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést), hanem a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény 2. §-ában hirdette ki a Lisszaboni Szerződést (amelynek szövegét a törvény 1. sz. melléklete tartalmazta). A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény 4. §-ában hirdette ki az Európai Unió Alapjogi Chartájának szövegét és annak kommentárját (ezek szövegét a törvény 2. sz. melléklete tartalmazta) és 6. §-ában hirdette ki a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz – több más állammal együtt – történő csatlakozásáról szóló szerződés 2007. január 22-én, Rómában aláírt, ún. 3. helyesbítő jegyzőkönyvét (amelynek szövegét a törvény 3. sz. melléklete tartalmazta). A Lisszaboni Szerződés „az Európai Unióról szóló szerződés” elnevezést megtartotta, azonban „az Európai Közösséget létrehozó szerződés” elnevezését „az Európai Unió működéséről szóló szerződés”-re változtatta. A Lisszaboni Szerződés legfontosabb – de nem kizárólagos – feladata és joghatása a két szerződés formális módosítása és új, hatályos szövegük megállapítása volt.

E megoldás következménye lett az, hogy így formális szempontból a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény hatályban levő törvénynek minősült, amelynek – tekintettel arra, hogy a mellékletek az Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény integráns részét képezik – a strukturális és intézményi szabályok mellett, normatív tartalmi elemei is vannak.

Az AB a fentiek alapján – az alkotmányossági vizsgálat szempontjából – a nemzeti jogrendszerben is érdemi tartalmat hordozó jogszabálynak tekintette a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvényt, azaz megállapította, hogy nincs akadálya annak, hogy az AB az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek – és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek – az előtte fekvő ügygel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné. Összegezve: az AB az utólagos normakontrollt elvégezte.

## 4.2. ELVI TÉTEL 2.

**A Lisszaboni Szerződés reformjai, ideértve az Európai Unió jogi személyé válását is, nem változtattak azon, hogy a Magyar Köztársaság tagállamként, azaz az Európai Unió tagjaként, de továbbra is önálló államként vesz részt az európai integrációban.**

Az AB – összhangban a szakirodalmi állásponttal – úgy értékelte az Alkotmány 2/A. §-át, hogy az „szuverenitás-átruházást” vagy „hatáskör-transzfer” tartalmaz, és e rendelkezés révén az alkotmányozó világos alkotmányi alapot és keretet teremtett ahhoz, hogy hazánk az Európai Unióban mint tagállam részt vehessen. Ezzel e határozat (is) elismeri, hogy az Európa-klauszula alkotmányba történő beiktatása a korábbi alkotmánybíróági döntések eredményeként a 2004-ben bekövetkezett csatlakozás előkészítését szolgálta.

Jelentősnek tekinthető az az értelmezés, amely szerint a 2/A. § (1) bekezdésében „a nemzetközi szerződés alapján” fordulat nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök „közösen”, illetve „az Európai Unió intézményei útján” történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a „szükséges mértékig” – és újabb nemzetközi szerződés alapján – alkotmányosan lehetséges. Ily módon a törvényhozó hatalom, mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A. § (2) bekezdése pedig, a kérdés jelentőségére tekintettel, a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez. Az AB azonban ebben a határozatában is fenntartotta a jogot egy esetleges további hatáskör-transzfer feletti ellenőrzésre. Kifejtette, hogy mód van a ratifikálás előtti előzetes normakontrollra az Abtv. szerinti indítványozásra jogosultak kérelme esetén, s az AB vizsgálhatja (vizsgálni fogja), hogy a tervezett reform nem megy-e túl azon, ami az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei révén történő gyakorlása során az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték”-nek tekinthető. Rögzítette a határozat, hogy az AB ezt a vizsgálatot egyedül, más hazai vagy európai uniós szervtől függetlenül végzi el. Az AB hangsúlyozta – s mivel a Lisszaboni Szerződés kapcsán az indítványozásra jogosultak e lehetőséggel nem éltek, enyhe kritikával is élt –, az ilyen horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötni szándékozott szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön.

Az AB szerint a szuverenitás-transzferre a Lisszaboni Szerződés esetén szükséges mértékben került sor, a formai feltételeket is teljesítve (az előírt kétharmados arányt jóval meghaladó többséggel) ratifikálta Magyarország a szerződést. Az AB szerint a Lisszaboni Szerződés nem európai szuperállamot hozott létre. Azt

szuverén tagállamok fogadták el és erősítették meg, megállapodva abban, hogy szuverenitásuk egy részét nemzetek feletti együttműködés formájában megosztják egymással.

A Lisszaboni Szerződés a „szükséges mértéket” azért sem lépte túl, mert nem változtatta meg alapjaiban az Európai Uniót, hanem bevezetett néhány intézményi újítást. Ezek közé tartozik, hogy tagállamai az Európai Uniót önálló jogi személyiséggel ruházzák fel, amelynek tevékenységét azonban a tagállamok kormányai továbbra is irányítani és ellenőrizni tudják. A Lisszaboni Szerződés a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásával a tagállami parlamentek számára – a korábinál szélesebb körben – is biztosítja az ellenőrzés gyakorlását: így mindenekeelőtt a 6., 7. cikkben a jogszabálytervezetek felülvizsgálatási eljárása kezdeményezési jogának, illetve a 8. cikkben foglaltak szerint az elfogadott jogalkotási aktusokkal szembeni, az Európai Unió Bírósága előtti megsemmisítési eljárás indítványozási jogának elismerésével. Ezek az eljárások biztosítékot adnak arra, hogy – az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei révén történő gyakorlása során – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték” ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon.

Az Alkotmány 6. § (4) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Az AB úgy értékelte, hogy a Lisszaboni Szerződés előrelépést jelent az európai polgároknak, így a magyar állampolgároknak is (például az európai polgári kezdeményezés intézményének bevezetésével), így az az Alkotmány 6. § (4) bekezdését szolgálja.

#### **4.3. ELVI TÉTEL 3.**

**Az Alkotmány 2/A. §-ba foglalt Európa-klauzula megfelel a 2. §-ból levezetett népszuverenitás követelményének, így nem áll fönn alkotmányon belüli ellentmondás.**

Az AB az állami szuverenitás és nemzetközi kötelezettség viszonya kapcsán e döntésében (is) a fentebb már elemzett 30/1998. (VI. 25.) AB határozat megállapításaira támaszkodott, s megállapította, hogy a népszuverenitásra visszavezethetőség követelményének a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat után, az európai uniós csatlakozás előkészítésekor az alkotmányozó az Alkotmány 2/A. § beiktatásával tett eleget. Az Alkotmány 2/A. §-ának érvényesülése nem üresítheti ki az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésében foglalt szuverenitást. Utalt továbbá e helyen is az Alkotmány 6. § (4) bekezdésére, amely szintén az európai uniós csatlakozás előkészítése során került be az Alkotmányba, mint államcél. E rendelkezés részben az Európai Unió, részben az európai egység érdekében tevékenykedő többi nem-

zetközi szervezet (mint például az Európa Tanács) vonatkozásában rögzíti azt az alkotmányos elvárást, amelyet a mindenkori kormánynak követnie kell.

Az AB hangsúlyozta, hogy a nemzetközi szervezetekben való részvétel nem öncél, hanem annak az emberi jogok, a jólét és a biztonság kiterjesztését kell szolgálnia. Kiemelte, hogy e szervezetekben tevékenykedve, továbbá a jelenlegi struktúrák és intézmények esetleges reformjai során a kormánynak ezt szem előtt tartva kell tárgyalnia és fellépnie, és adott esetben döntenie egy-egy reformszerződés ratifikációjáról az Országgyűlésnek.

## 5. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 5.1. HATÁSKÖRI KÉRDÉSEK

Az elemzett határozat az Európai Unióhoz való csatlakozást követő hatodik évben született, de az AB nem lépett ki a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban deklarált elvi keretek közül, azaz fenntartotta magának a lehetőséget az Alkotmány védelmére a nemzetközi jog és bizonyos európai uniós aktusok vonatkozásában. Mi sem mutatja ezt jobban, hogy a Lisszaboni Szerződés alkotmányossági vizsgálatát az elemzett határozatában elvégezte. Nem tagadta meg a hatáskörét.

A határozathoz két párhuzamos indokolás, amelyet három alkotmánybíró jegyzett és egy különvélemény tartozik. Mind a párhuzamos indokolások, mind a különvélemény azt a kérdést feszegetik, hogy az AB vizsgálhatta-e ebben a fázisban – azaz amikor a magyar jogban kihirdetett törvény és az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződés is már hatályba lépett – a kihirdető törvény alkotmányosságát.

Megfontolandó az a különvéleményi gondolat, hogy ebben a fázisban már nem lehetett volna érdemben elbírálni a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét, az alkotmányellenességet az AB csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése (2009. december 1.) előtt vizsgálhatta volna érdemben, ezért az eljárást az indítvány okafogyottsága miatt meg kellett volna szüntetnie. Meggyőző az a gondolat, hogy ha a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény a szerződés hatályba lépése után vizsgálat tárgya lehetne, az alkotmányellenességét megállapító határozat akkor sem lenne végrehajtható. Az alkotmányellenesség megállapítása ugyanis azt jelentené, hogy az Európai Unióban tagállamként való részvételünk alkotmányellenes.

A határozathoz tartozó párhuzamos indokolás nem mond ellent a fenti különvéleménynek, amennyiben mintegy pontosítja azt: az alkotmányossági vizsgálatra csupán az inkorporáló törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatályba lépése közötti időben lett volna lehetőség. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszer alapjait érintő nemzetközi szerződés ugyanis az uniós jog részeként *sui generis* jellegű, mivel hatályba lépését követően – más nemzetközi szerződésektől eltérően – az uniós jogrend autonóm alapelvi környezetének megfelelően

fejt ki hatását a magyar jogban. A párhuzamos indokolás szerint a hatályba lépése után az alapszerződés „kicsúszik” a szerződést belső joggá tevő törvényből, ha tetszik a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban. Az alapszerződés belső jogban való érvényesülésének eltérő rendje tehát a szerződés tartalmi vizsgálatát illetően kizárja az AB utólagos normakontrollra irányuló hatáskörét.

Ehhez az állásponthoz hasonlóan úgy véljük, hogy a megelőző fázisokban az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára irányuló hatáskörben, vagy amíg az alapszerződés a kihirdető jog, a „vivőtörvény” része csak, addig kifejezetten kívánatos az alkotmánybíróvási hatáskör gyakorlása, mert ekkor van utoljára lehetőség arra, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján vizsgálat tárgyává válhasson a hatáskör-transzfer, annak tartalma és következményei. A tagállamok által közösen gyakorolt, illetve az uniós intézmények által gyakorolt jogok eredője a tagállam. Ez az utolsó olyan kontroll, amikor a tagállam alkotmánya alapján meghatározásra kerülhet az alapszerződésekben érintett hatáskörök tényleges tartalma, terjedelme.

## 5.2. AZ EURÓPA-KLAUZULA ALKALMAZÁSA (A „SZÜKSÉGES MÉRTÉK”)

Az Európa-klauzula értelmezése kapcsán megfontolandó az a különvéleményi álláspont, hogy az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésében említett nemzetközi szerződés az alapító szerződéseket jelenti, melyeket a Lisszaboni Szerződés módosított. Magyarország 2004-ben nem közvetlenül az alapító szerződések alapján lett az Európai Unió tagja, hanem a csatlakozási szerződéssel, amelynek része volt az alapító szerződések elfogadása a teljes *acquis communautaire*-rel és egyes átmeneti rendelkezésekkel (kivételekkel) együtt. A Lisszaboni Szerződés kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – a Magyar Köztársaság már „tagállamként” vett részt. Az alapító szerződések módosításával kapcsolatban az Alkotmány 2/A. §-a szerint annyi korlát mindenképpen levezethető, hogy az alapító szerződések módosításának – ahogyan a magyar állam tagságának, azaz alapító szerződések érvényességének a magyar államra – mindenképpen nemzetközi szerződésen kell alapulnia. Ha ez a feltétel teljesült, akkor az alapító szerződésekkel létrehozott uniós jogrendszer normáinak alkalmazandósága a magyar jogrendszerben közvetlenül az Alkotmányon, és nem az említett nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeken alapul.

A szakirodalom nem lelkesedett túlságosan az Európa-klauzulát elsőként értelmező/alkalmazó határozatért. Egyes vélemények szerint tartalmilag a határozat kevés újat hozott, az AB felvillantotta ugyan eddigi felfogását a hatáskör-transzferről, de nem igazán foglalkozott alapvető dogmatikai problémákkal.<sup>17</sup> Más szerzők

<sup>17</sup> DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 229.



szerint a határozat alkalmat adott volna az összegzésre, de az AB elszalasztotta ezt az alkalmat.<sup>18</sup> Ez már csak azért is igaz – támasztják alá megint más szerzők –, mert az AB úgy ítélte meg, hogy nem kíván a korábban az 1053/E/2005. AB határozatban lefektetett doktrína mögé bújva kitérni az érdemi vizsgálat lehetősége elől.<sup>19</sup> A határozat rögzíti, hogy az integráció elmélyítésének vannak alkotmányos határai, amelynek egyik legfontosabb vonatkozása a függetlenség, a szuverenitás. A határozat azonban nem dolgozott ki szuverenitás-tesztet,<sup>20</sup> bár hivatkozott az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének fontosságára a szuverenitás transzfer megengedhetőségével és annak mértékével összefüggésben.

A Lisszaboni Szerződés szerinti módosítás az alapvető jogokat az uniós jog részének minősíti. Jelentős – és korábban igen nagy vitákon átesett – döntés, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az Unió csatlakozott az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Az Alapjogi Chartához fűzött magyarázat alapvetően az Emberi Jogok Európai Egyezményéből merít, így a Lisszaboni Szerződéssel elindult egyfajta közeledés az európai unió emberi jogi védelmi rendszerének egységessé tétele érdekében. A tagállami alkotmányos hagyományok – az államok alkotmányos identitásának védelme – azonban ezen módosíthatnak, de az elemzett csatlakozási klauzula határozat erre a problémára nem tért ki a Lisszaboni Szerződés vizsgálatakor (szemben pl. a német alkotmánybírósággal).

Az AB nem válaszolta meg a legfontosabb kérdést sem: korlátja lehet-e a tagállami alkotmány az uniós integrációnak, hatáskörgyakorlásnak, s milyen mérce alapján.<sup>21</sup> A szakirodalomban – hasonlóan a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásokhoz és különvéleményhez – az utólagos absztrakt normakontroll hatáskör fennállását és a kilátásba helyezett jogkövetkezmény alkalmazhatóságát is kritizálták, így azt a határozati megállapítást, hogy egy esetleges alkotmányellenesség nem érintené az európai uniós tagságunkból eredő kötelezettségvállalásunkat.<sup>22</sup> E határozattal szemben olyan kritikai észrevételek is megfogalmazódtak, hogy azért ment bele az AB az utólagos normakontroll hatáskörben történő vizsgálatba, mert az alkotmányellenesség megállapításának egyébként sem volt esélye – a német, a cseh, a francia alkotmánybíróságok sem tették ezt meg. Az egyik

<sup>18</sup> BLUTMAN László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben” *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 90–99.

<sup>19</sup> Amennyiben az Alkotmánybíróság következetesen tartotta magát az 1053/E/2005. AB határozatban megfogalmazott, és utóbb a 32/2008. (III. 12.) AB határozattal és a 61/2008. (IV. 29.) AB határozattal szűkített doktrínához, kétséget kizáróan azt kellett volna megállapítania, hogy az indítvány elbírálásakor már hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az uniós jog része, az pedig tárgya szerint is egyértelműen az Alkotmány 2/A. §-a hatálya alá tartozik, ekként az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi elbírálására nincs hatásköre. GYENÉY Laura – SZABÓ Marcel: „A magyar alkotmányjog az Európai Unióban” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 158–159.

<sup>20</sup> BLUTMAN (18. lj.) 96.

<sup>21</sup> BALOGH-BÉKESI (4. lj.) 131.

<sup>22</sup> VINCZE (3. lj.) 280.

párhuzamos indokolással összefüggésben kiemelésre került, hogy abban benne van egy német és cseh típusú gyakorlat, azaz az elsőbbséget mindaddig elismeri az AB, ameddig az nem ütközik az Alkotmány alapvető értékeibe, identitásába, illetve ha nem lép túl az Alkotmány által átruházható hatáskörökön.<sup>23</sup> Ugyanakkor maga a határozat a legfontosabb kérdés megválaszolásával maradt adós: korlátja lehet-e a tagállami alkotmány az uniós integrációnak, és ha igen, milyen szempontok alapján és mennyiben?<sup>24</sup>

Azt mondhatjuk, hogy a szakirodalmi elvárás – ismervén a Német Szövetségi AB nagy horderejű döntését a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban – nagyobb volt annál, mint amit a határozat adott. Ugyanakkor – bár vitatott módon – de mégis megteremtette, használta az utólagos normakontroll hatáskört a vizsgálatra, és mégis letette a voksát a tagállami alkotmányosság, a tagállami identitás<sup>25</sup> védelme mellett.

### 5.3. ÁLLAMI SZUVERENITÁS ÉS NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉG VISZONYA

A szuverenitás egyfelől az államnak, mint a nemzetközi jog alanyának fogalmi ismérve. A szuverenitás belső oldala az állam önállóságát és azt a képességét fejezi ki, hogy alkotmányát és arra épülő jogrendjét, alkotmányos intézményeit maga alkotja meg és tartja fenn, valamint hogy főhatalmat gyakorol a területén élő személyek felett. A szuverenitás külső oldalát az állam függetlensége, teljes nemzetközi jog- és cselekvőképessége jelenti, vagyis hogy más államokkal való kapcsolatában szabadon, önállóan dönt.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> DEZSŐ – VINCZE (17. lj.) 231–232.

<sup>24</sup> GYENEY – SZABÓ (19. lj.) 159–160.

<sup>25</sup> Megjegyezzük, hogy a döntés a szakirodalmi kritika ellenére hazai közjogtudományban a nemzeti/alkotmányos identitás fogalom tartalmának meghatározására, elemzésére termékenyen hatott. TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció* (Budapest: HVG-ORAC 2014); SCHANDA Balázs: „Globalizáció és nemzeti identitás” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban* (Budapest: Pázmány Press 2017) 31–44.; HALÁSZ Iván: „Az alkotmányos identitás fogalma és funkciója” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 125–142.; ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. PhD-értekezés* (Budapest: PPKE JÁK DI 2020); továbbá a 26. és a 29. lábjegyzetben hivatkozott művek.

<sup>26</sup> A szuverenitás fogalma, annak korlátozása a mai modern államiság keretei között bőséges szakirodalommal bír mind hazai, mind nemzetközi szinten. A Takács Péter szerkesztésében 2015-ben a Gondolat Kiadónál megjelent *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések* című kötetben a téma válogatott szakirodalmában közel kétszáz mű címét találjuk. Az e kötetben megjelent tanulmányokból a szuverenitás eszmetörténetéhez és általános kérdéseire lásd ERDŐ Péter: „Állam – Egyház – Szuverenitás”; LUDASSY Mária: „A szuverenitás fogalmának eszmetörténetéhez: liberalizmus vs. demokrácia?”; TATTAY Szilárd: „A személyes »államtól« az állam »személyéig«”; DRINÓCZI Tímea: „Állami szuverenitás és párbeszéd”; BIHARI Mihály: „A modern szuverenitás elméleti alapjai”; SZALAI Ákos: „Miért korlátozzák az országok a szuverenitásukat?” Az

A szuverenitás, bár az állam legfőbb hatalmát és függetlenségét jelenti, nem tekinthető korlátlannak – és ezt a csatlakozási klauzula határozat sem vonta kétségbe. Az állam függetlenségét a nemzetközi jog korlátozza. Mivel a nemzetközi jog az államoknak jogegyenlőséget biztosít, következésképpen a szuverenitást korlátozó hatása nem valamely államok feletti jogrend által valósul meg, hanem az állam önkorlátozása által. Az állam önkorlátozása fejeződik ki a nemzetközi szerződések létrehozásában, valamint az azokhoz való csatlakozásban. Ez az önkorlátozás azonban nem szünteti meg a szuverenitást. A nemzetközi kapcsolatokban pedig kifejezetten ez, a nemzetközi szerződések megkötésében is megnyilvánuló önkorlátozás jelenti a más államokkal való együttműködés alapvető feltételeit. Az AB e határozatában is rögzítette, hogy az Alkotmány számolt a nemzetközi kapcsolatok körében a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozásával.

Az európai unió csatlakozás előkészítésekor került sor az integrációval együtt járó szuverenitás-átruházás alkotmányos megalapozására, az Alkotmány 2/A. §-ának a megalkotására. Egyet lehet érteni azzal a párhuzamos indokolással, amely szerint e rendelkezéssel az Alkotmány felhatalmazást adott az integrációban részt vevő tagállamokkal való közös hatáskörgyakorlásra, egyebek mellett normaalkotásra, mely normák – köztudottan – érvényesülést kívánnak meg a nemzeti jogszabályokkal szemben. Az Alkotmány szintjén tehát a 2/A. §-ban foglalt felhatalmazással tulajdonképpen megtörtént a közösségi jog elsőbbségének elfogadása.

Az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer – már csak a fogalmazásból következően – sem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul. Az Alkotmány 2/A. §-a egyrészt maga is korlátozza a közös hatáskörgyakorlást a „szükséges mérték” előírásával, továbbá csak „egyes, Alkotmányból eredő” hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. Ebből következően a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak.<sup>27</sup>

utóbbi öt év további hazai irodalmából: DRINÓCZI Tímea: *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon: Akadémiai doktori értekezés* (Pécs 2015) 53–76.; JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve* (Budapest: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 2016) 97–120.; TAKÁCS Péter: „A szuverenitás mint az állam fogalmi megragadásának kategóriája” in CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapjára* (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó 2013) 549–569.; PONGRÁCS Alex: „A szuverenitás elméletei” in EGRESI Katalin – PONGRÁCS Alex – SZIGETI Péter – Takács Péter (szerk.): *Államelmélet* (Győr: SZE DF ÁJK 2016) 56–65.; SCHANDA Balázs: „Államalkotó tényezők” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: HVG-ORAC 2019) 93–97.; HALÁSZ Iván – JAKAB András: „A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban” in GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* (Budapest: Dialóg Campus 2019) 81–90.; ÁDÁNY Tamás: „A szuverenitás gyakorlásának nemzetközi jogi keretei” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 229–256.; VARGA Zs. András: „Magyarország szuverenitása” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 257–287.

<sup>27</sup> Trócsányi László párhuzamos indokolása több mint fél évtized eltelté után vált testületi állásponttá. Hasonló megállapítást tesz GYENEY – SZABÓ (19. l.) 160. A magyar alkotmánybíróeseti jogban hasonló fejlődést mutat az emberi méltóság és az élethez való jog egymáshoz való viszonyában az oszthatatlansági doktrína.

Az AB eddigi és ezt követő gyakorlata is azt tükrözi, hogy amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörük egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiságuk, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A határozathoz tartozó egyik párhuzamos indokolásban jelenik meg az AB gyakorlatában először az „alkotmányos identitás” fogalma.<sup>28</sup> E szerint a tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához. Az integrációhoz csatlakozó állam az állami szuverenitást külön nyilatkozat nélkül is fenntartja magának, hiszen ez a tagállami alkotmányok (és a közösségi jogrend) alapkövét képezi. Egy föderális unió létrehozása esetén az állam ugyanakkor megtehetné, hogy államiságának lényegét érintő hatáskörök gyakorlásáról is lemond. E lemondásnak egyértelműnek, világosnak és kifejezettnek kell lennie. Ez következik a szuverenitásból, valamint abból, hogy a közösségi (uniós) jogrend szuverén államok együttműködése. Ilyen egyértelmű, világos és kifejezett lemondás alkotmánymódosítás nélkül nem történhet meg.

## 6. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos tagállami döntések – így a magyar Alkotmánybíróság döntése is – bizonyos értelemben mérföldkönek számítottak, amennyiben a tagállami legfelső és alkotmánybíróságok (pl. Németország, Lengyelország, Csehország) megkezdték a saját alkotmányos identitásuk kidolgozását az EU-val szemben, de annak kontextusában is.<sup>29</sup> „Ebben az értelemben a tagállami alkotmányos identitás – akár expliciten, akár implicit módon (Olaszország) kifejezve – összefügg az uniós jog *ultra vires* jellegével és a hazai alkalmazásának korlátaival, vagy éppen a nemzeti és szupranacionális bíróságok konstruktív együttértelmezésében (Németország, Olaszország) mutatkozik meg. Máshol – például Magyarországon – kifejezetten szuverenitásvédelmi eszközként jelenik meg.”<sup>30</sup>

Az elemzett határozat 2010-ben, azaz még az Alaptörvény elfogadása és hatálybalépése előtt született, és az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt Európa-klauszulát érintette. 2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény, amelynek E) cikke lényegében ugyanazt a rendelkezést tartalmazza, azaz az Alaptörvény hatálya alatt is irányadóak lehetnek az elemzett határozat megállapításai.<sup>31</sup> Az Alkotmánybíróság

<sup>28</sup> Lásd Trócsányi László párhuzamos indokolását, ABH 1990, 713–714.

<sup>29</sup> A külföldi alkotmánybírósági döntéseket elemzi DRINÓCZI Tímea: „A tagállami identitás” *MTA Law Working Papers* 2018/8. 2.2., 2.3.

<sup>30</sup> DRINÓCZI (29. l.j.) 2.2. [6].

<sup>31</sup> Az Alaptörvény hetedik módosítása előtti szövegének elemzéséhez lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 188.; CSUHÁNY Péter: „Az Alaptörvény Európai integrációs klauszulája” in DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. II.* (Budapest – Pécs: Pázmány Press 2013) 11.; BALOGH-

gyakorlata szerint a 22/2012. (V. 11.) AB határozat megerősítette a csatlakozási klauzula határozat megállapításait.<sup>32</sup> A tanulmányban vizsgált határozat utóéletében következő állomásként a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatot említhetjük. A döntés nívója, hogy pontosított a közös hatáskörgyakorlás korlátait illetően, amikor a rendelkező részében kimondta, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.<sup>33</sup>

Az AB gyakorlatában az „alkotmányos identitás” védelme először az elemzett csatlakozási klauzula határozatban jelent meg: a határozat szövegében és a határozathoz tartozó egyik párhuzamos indokolásában úgy, mint az európai alkotmánybíróságok által használt fogalom, védett érték. „A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.” A határozat utóéletéhez tartozik, hogy az Alaptörvény hetedik módosításának témához kapcsolódó sarokpontja az alkotmányos identitás védelme.<sup>34</sup> Ez a módosítás az Európa-klauzult kiegészítette azzal, hogy a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlásnak „összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Ugyanezen Alaptörvény-módosítás az R) cikkbe beiktatta a (4) bekezdést, amely szerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”<sup>35</sup>

BÉKESI Nóra: „Szuverenitásféltség és alkotmány” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása* (Budapest–Győr: Gondolat 2015) 268–270.; FAZEKAS Flóra: „Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után” *Pro Futuro* 2015/1. 40.; GYENEY – SZABÓ (19. lj.) 169.

<sup>32</sup> Lásd erről pl. a 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [16].

<sup>33</sup> A határozat elemzéséhez GÁRDOS- OROSZ Fruzsina: „Az alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 75–92.; DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1. 1–21.; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció. Az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közöny* 2017/3. 117–132.; BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 2–14.; GYENEY – SZABÓ (19. lj.) 176–180.

<sup>34</sup> Kukorelli István a 2013-ban hatályos alaptörvényi szöveg alapján jutott arra a következtetésre, hogy a keresztény értékek, a nemzet mint közjogi fogalom és a történelmi tradíciók identitásképző és nemzeti kohéziót erősítő elemek. Ezek más országok alkotmányaitól sem idegenek, alkotmányba történő beemelésük még nem rontja le az adott állam modernitását. KUKORELLI István: „Az Alaptörvény és az Európai Unió” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/1. 9–11.

<sup>35</sup> Az Alaptörvény hetedik módosítása a Nemzeti hitvallást is kiegészítette: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”

Megállapítható tehát, hogy az elemzett határozat utóélete ugyanúgy az alkotmányos identitás védelmébe „torkollott”, mint ahogy a külföldi előzménynek tekinthető, és az állam alkotmányos identitásának doktrínáját 2009-ben kidolgozó német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése a Lisszaboni Szerződésről.

## 7. IRODALOM

- BALOGH-BÉKESI Nóra: *Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében* (Budapest: Pázmány Press 2015). <https://bit.ly/3jbwrLy>
- BLUTMAN László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben” *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2. 90–99.
- DRINÓCZI Tímea: *Többosztályú alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon: Akadémiai doktori értekezés* (Pécs 2015).
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban* (Budapest: ELTE Eötvös 2017) 75–92.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről” *Közjogi Szemle* 2013/4. 44–53.
- GYENEY Laura – SZABÓ Marcel: „A magyar alkotmányjog az Európai Unióban” in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei* (Budapest: Pázmány Press 2020) 143–192.
- VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2018).
- VÖRÖS Imre: „Az EU csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai” *Jogtudományi Közlöny* 2002/9. 397–407.





SOMODY BERNADETTE\*

## **37/2011. (V. 10.) AB HATÁROZAT – KÜLÖNADÓ II.**

**A visszaélés nélkül megszerzett jövedelemnek a lezárt adóévre visszaható hatályú adóztatása sérti az adófizetők emberi méltósághoz való jogát.**

A különadó II. határozat az AB második különadó döntése, amelyet a testület már a közpénzügyi törvények tekintetében korlátozott hatáskörének keretei között hozott meg. A korábbi különadó-szabályokat megsemmisítő, 2010-es különadó határozatra az Országgyűlés alkotmánymódosítással reagált, amely egyrészt korlátozta az AB adótörvények felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét, másrészt felhatalmazta a törvényhozót az állami forrásból származó jövedelmek öt évre visszamenő hatályú adóztatására. Az AB a második különadó döntésével hatáskörének korlátozását és a visszaható hatály tilalmának áttörését is elfogadta, ezzel lényegében tudomásul vette azt is, hogy a kormányzat az alkotmánymódosítás eszközehez nyúljon politikai akarata megvalósítása érdekében.<sup>1</sup>

Az AB határozatában az emberi méltósághoz való jog alapján felülvizsgálta a hatásköri korlátozással érintett adótörvényt, és a visszaható hatályú különadó-szabályokat a lezárt adóévek tekintetében alkotmányellenesnek minősítette. A testület ugyanakkor nem találta alkotmány sértőnek a bevallással le nem zárt adóévre szóló visszaható hatályt, ami elmozdulást jelentett attól a korábbi gyakorlatától, amely szerint a visszaható hatály tekintetében az adókötelezettség keletkezése az irányadó. A visszaható hatályú adóztatásra szóló alkotmányos felhatalmazás az Alaptörvénybe már nem került be, azonban a le nem zárt adóévekre vonatkozó visszaható hatály lehetősége a különadó-döntések nyomán az Alaptörvény hatálya alatt is továbbélt.

\* Adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszék.

<sup>1</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében: az emberi méltósághoz való jog és a visszamenőleges adóztatás” *Jogesetek Magyarázata* 2012/3. 10.

## 1. ELŐZMÉNYEK

### 1.1. A 184/2010. (X. 28.) AB HATÁROZAT – KÜLÖNADÓ I.

Az AB 2011-es döntésében a 184/2010. (X. 28.) AB határozat után másodszor-ra foglalkozott a végkielégítések részben visszamenőleges hatályú 98 százalékos különadójának alkotmányosságával. Az első, 2010-es határozat tárgya az a törvényi szabályozás volt, amely szerint a magánszemélyeknek különadót kell fizetniük a széles értelemben vett állami forrásból származó, kétmillió forintot meghaladó végkielégítés után. Lényeges körülmény volt, hogy míg a törvényt 2010. augusztus 13-án hirdették ki és október 1-jén lépett hatályba, e szabályokat a 2010. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kellett.<sup>2</sup>

Az AB első különadó döntését meghatározta, hogy a különadóról szóló törvény elfogadásával összefüggésben az Alkotmány közteljesítési szabálya is módosult. Az AB értelmezése szerint az alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy a törvényalkotó az állami forrásból származó, jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmekre nézve az adott adóévtől kezdődően visszaható hatállyal vezessen be adókötelezettséget, azaz ha e feltételek teljesülnek, a jogalkotó mellőzheti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.<sup>3</sup> Az alkotmánymódosító törvény indokolása egyértelművé tette: a módosítás célja kifejezetten az volt, hogy e tekintetben a törvényhozó eltérhessen az adószabályozásra vonatkozó addigi alkotmánybírói gyakorlatától.

Az AB 2010-es döntésében az új alkotmányi rendelkezés alapján kettéválasztotta az érvelését a különadó-törvény időbeli hatálya tekintetében. Egyrészt, a visszaható hatályú szabályok vonatkozásában megállapította, hogy a különadóról szóló törvény visszaható hatálya nemcsak a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmekre vonatkozik, hanem olyan jövedelmekre is, amelyek törvényi előírás alapján, alanyi jogon járnak. Ez utóbbiakra azonban a törvény az Alkotmány új rendelkezése alapján sem terjeszthette volna ki a visszaható hatályt. Másrészt a törvény jövőre szóló szabályai tekintetében az Alkotmánybíróság a különadó mértékét találta alkotmányellenesnek. Az Alkotmány új rendelkezése „külön mértékű” adókötelezettség megállapítását tette lehetővé, de e felhatalmazás keretein is túllépett a törvényalkotó, mivel a 98 százalékos adómérték lényegében a jövedelem teljes elvonását jelenti.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 8–12. és 133. §.

<sup>3</sup> Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének 2010. augusztus 19. és november 19. között hatályos szövege. ABH 2010, 900, 908–909, 911.

<sup>4</sup> A határozat elemzését lásd SOMODY Bernadette: „Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága” *Jogesetek Magyarázata* 2011/1. 3–10.

## 1.2. ÚJ ALKOTMÁNYOS KERETEK ÉS ÚJ KÜLÖNADÓ-SZABÁLYOK

Az AB 2010-es határozatát követően az Országgyűlés nemcsak a különadó törvényi szabályozását alkotta újra, hanem két tekintetben ismét módosította az Alkotmányt is: megváltoztatta az AB hatáskörére, illetve – immár másodszor – a közteherviselési kötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket.<sup>5</sup> A testület a 2011-es döntésében az új különadó-szabályozás alkotmányosságát ezek között az új alkotmányi keretek között vizsgálta felül.

A hatásköri változás költségvetési és adóügyekben korlátozta az AB hatáskörét.<sup>6</sup> Ennek értelmében a közpénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatára és megsemmisítésére a testületnek csak abban az esetben terjedt ki a hatásköre, ha az indítvány alapja, illetve az alkotmányellenesség oka az Alkotmányban megjelölt négy alapjog (az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága, illetve a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok) valamelyike. Ugyanez a hatásköri korlátozás, némileg módosított formában, az Alaptörvény szövegébe is bekerült, tehát azóta is érvényesül.<sup>7</sup> A megszorítással szemben megfogalmazódó markáns szakmai kritika szerint a tárgyköri alapon korlátozott alkotmánybíráskodás nem egyeztethető össze a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvével, hiszen a közpénzügyi törvényalkotás ezáltal jogilag korlátlanra válik, az alapjogok nem részesülnek védelemben, lényegében jogi következmények nélkül megsérthetővé válnak.<sup>8</sup>

A közteherviselési kötelezettséget érintő alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy törvény állami forrásból származó jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapítson meg. Az előző alkotmányszöveghez képest ez a módosítás három vonatkozásban is változást hozott, amelyek részben az AB első különadó határozatára reagáltak. Az AB korábban kifogásolta, hogy a különadó nemcsak a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmekre vonatkozik; válaszul az Alkotmány új szövegváltozatában nem szerepelt a jó erkölcsbe ütközésre való utalás. A testület korábban aránytalannak minősítette a különadó mértékét; ennek nyomán az alkotmányomó-

<sup>5</sup> Az események kronológiája mutatja, hogy az alkotmánymódosítás részben az AB szankcionálását célozta a különadó-szabályok megsemmisítéséért a 184/2010. (X. 28.) AB határozatban, részben pedig preventív „felülalkotmányozás” volt, vagyis az alkotmányszöveg felülírása kifejezetten azzal a céllal, hogy alkotmányossá tegye a különadó-szabályokat. Lásd CHRONOWSKI Nóra: „Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása” *MTA Law Working Papers* 2014/8. 4.

<sup>6</sup> Az Alkotmány 32/A. § (2)–(3) bekezdésének 2010. november 20-tól hatályos szövege.

<sup>7</sup> Alaptörvény 37. cikk (4)–(5) bekezdés.

<sup>8</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Timea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által” *Közjogi Szemle* 2010/4. 8.; BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?” *Állam-és Jogtudomány* 2016/3. 49–50. Hasonló aggodalmakat fogalmazott meg több alkalommal a Velencei Bizottság is, lásd Opinion No. 720/2013 on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 17 June 2013, para. 109–114.

dosítás megengedte a jövedelem mértékét el nem érő elvonást. Végül a módosítás az ötödik adóévre kiterjesztette a visszaható hatályú jogalkotás lehetőségét.

Az Országgyűlés a végkielégítések különadójáról szóló törvényt is megváltoztatta. A törvénymódosítás legjelentősebb eleme az időbeli hatály visszamenőleges kiterjesztése volt: a 2010. november 19-én kihirdetett törvénymódosítás 2010. december 30-án lépett hatályba, de rendelkezéseit már a 2005. január 1. napját követően megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kellett.<sup>9</sup> Az alkotmánymódosítás tehát lehetővé tette az ötödik adóévre visszamenő adóztatást, az új törvény pedig élve ezzel a lehetőséggel nemcsak az adott adóévre, hanem az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően írta elő az adókötelezettséget.

## 2. INDÍTVÁNY

Az ügyben az AB több utólagos normakontroll-indítványt egyesített, amelyek részben az új különadó-szabályok,<sup>10</sup> részben az új szabályozást visszamenőlegesen hatályba léptető rendelkezés<sup>11</sup> alkotmányellenességét állították. Mivel a megtámadott szabályozás központi adónemről szólt, az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie az Alkotmányba nem sokkal korábban beiktatott hatásköri korlátozásra, amely az ilyen tárgyú törvények felülvizsgálatát csak az ott nevesített alapjogok vonatkozásában tette lehetővé. Ezért volt jelentősége annak, hogy a testület külön kezelte azokat az indítványokat, amelyek a különadó-szabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányultak, és azokat is, amelyekben nem az Alkotmányban nevesített alapjogok sérelmére hivatkozva, hanem egyéb okból kezdeményezték az eljárását. Az AB azért minősítette a megtámadott szabályokat felülvizsgálhatónak, mert az ebben a határozatban elbírált indítványok az Alkotmány kijelölt szabályain, elsősorban az élethez és az emberi méltósághoz való jogon alapultak.

Az indítványok az emberi méltósághoz való jog különböző aspektusaira hivatkoztak. Megjelent bennük az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciója, illetve a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos, megélhetési minimumot biztosító szerepe, továbbá ebben az összefüggésben fogalmazódott meg a terhes visszaható hatályú jogalkotásnak a jogbiztonság körébe tartozó tilalma is.

Az indítványozók szerint az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozták a következők. A törvény diszkriminatív jellegű, mivel az állami szféra munkavállalóit a magánszféra munkavállalóihoz képest hátrányosan kezeli. A jövedelem szinte

<sup>9</sup> Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdés.

<sup>10</sup> Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 8–12. §.

<sup>11</sup> Az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdés.

teljes egészét elvonó adó szankciós jellegű és azt a látszatot kelti, mintha a jövedelem jogosultja jogosulatlanul jutott volna hozzá. A szabályozás visszaható hatályú, az adózási feltételeket utólagosan változtatja meg. A visszamenőleges hatályú visszafizetési kötelezettség az érintettek anyagi biztonságának megrendülését is előidézheti, az érintettek teljesen kiszolgáltatottá válnak az állami intézkedésnek. A különadó a nyugdíjalap csökkenésével járhat, ami a megélhetési minimumot veszélyezteti.

Az emberi méltósághoz való jog mellett az indítványokban további olyan alapvető jogok is megjelentek, amelyeket hivatkozási alapként nevesített az Alkotmány hatáskör-korlátozó szabálya. Egyes indítványozók álláspontja szerint a törvény sérti a jó hírnévhez és a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot, mert a különadó fizetésére kötelezettek adott köre név szerint beazonosítható, rájuk pedig a különadó fizetési kötelezettség negatív értékítéletet hordoz. Mások szerint a törvény sérti a gondolat- és lelkiismereti szabadságot is, mert a különadó fizetésére kötelezettek egy köre azért kerül rosszabb helyzetbe, mert a különadó-szabályokat megalkotó kormánypártokétól eltérő politikai összetételű kormányzati ciklusban töltött be vezető pozíciót.

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

Az AB – az egyéb indítványok elutasítása mellett – az új különadó-szabályozást bevezető törvénymódosítás visszamenőleges hatálybaléptetését alkotmányellenesnek minősítette. A testület ezért *ex tunc* hatállyal megsemmisítette a hatálybaléptető rendelkezésnek azt a fordulatót, amelynek alapján a törvényi rendelkezéseket a 2005. január 1. napját követően megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kell.

#### **3.1. ELVI TÉTEL 1.**

**Az AB állandó gyakorlata szerint az adó elsődleges rendeltetése, hogy a természetes és jogi személyek hozzájáruljanak a közterhekhez, emellett másodlagosan az állami gazdaságpolitikának is eszköze, amely felhasználható a közpénzekkel való észszerű gazdálkodás biztosítására. Az adóztatás mint szabályozási eszköz alkalmazására a törvényalkotónak széles mozgástere van [Alkotmány 70/I. § (2) bekezdés].**

Az Alkotmánybíróságnak az érvelését szükségképpen olyan alapjogra kellett építenie, amely tekintetében az Alkotmány a hatásköri korlátozás után is lehetővé tette adószabályozás alkotmányossági felülvizsgálatát. Ez a jog elsődlegesen az emberi méltósághoz való jog volt, amelynek különböző aspektusai tekintetében értékelte az AB a különadó-szabályokat.

Az AB, hasonlóan ahhoz, ahogyan az első különadó határozatában tette, ebben a döntésében is kettéválasztotta az érvelését, és először a törvény jövőre szóló szabályait vizsgálta, vagyis az adóztatásnak azt az esetét, amelynél az érintettek alkalmazkodni tudnak a megváltozott körülményekhez. A testület e körben is külön foglalkozott egyrészt azokkal a – jellemzően a Munka Törvénykönyve (Mt.) hatálya alá tartozó – jogviszonyokkal, amelyekben a kifizetők és a munkavállalók a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó juttatás mértékét maguk jelentősen befolyásolhatják; másrészt pedig azokkal, amelyekben a különadó a jogállási törvények kógens szabályai alapján kötelezően kifizetendő bevételekre vonatkozik.

Az előbbi kapcsán az AB az adó jogintézményének alkotmányosan elismerhető funkcióiról szóló korábbi tételének megerősítéséből indult ki. Eszerint az adó elsődlegesen az állami bevételek növelésének eszköze. Elsődleges rendeltetése tehát az, hogy a természetes és jogi személyek jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetve a közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban alkotmányosan az is elfogadott, hogy az adó az állami gazdaságpolitika szabályozási eszköze legyen, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit azáltal, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységfajtákat adókötelezettség alá von vagy éppen adókedvezményben részesít. Ennek alkalmazása tekintetében a törvényalkotónak széles mozgástere van.<sup>12</sup>

Az Mt. hatálya alá tartozó jogviszonyokra vonatkozó, nem visszaható hatályú különadót az AB ilyen szabályozási eszköznek minősítette, mivel funkciója az, hogy az adóteher mértéke révén megfontolásra készítse az állami források felett rendelkezőket. A testület elfogadta, hogy az állam a különadót ilyen szabályozási eszközként alkalmazza.

A különadó mint szabályozási eszköz alkalmazására az államnak széles mozgástere van, de ezt korlátozza az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciója, az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye. Ennek alapján kérdésként az merült fel, hogy megengedhető-e, hogy a különadó csak állami forrásokból kifizetett végkielégítésekre vonatkozik, tehát a törvényalkotó eltérően kezeli az állami források felett rendelkező kifizetőket és az ezekből az állami forrásokból eredő jövedelmet szerző adóalanyokat azoktól, akik nem állami források felett rendelkeznek, illetve ilyenből részesülnek. Az AB úgy foglalt állást, hogy az állami forrásból eredő jövedelem más jövedelmektől eltérő kezelése nem önkényes, hanem objektív, tárgy szerinti különbségtétel, amely nem sérti az emberi méltósághoz való jogot (ABH 2011, 225, 237–238.).

Az AB a különadó-törvény nem visszaható hatályú szabályai körében a fentieket követően külön tárgyalta azokat a jogviszonyokat, amelyekben a különadó a jogállási törvények értelmében, eltérést nem engedő szabályok alapján, kötele-

<sup>12</sup> 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.

zően kifizetendő bevételekre vonatkozik. Ezekben az esetekben a szabályozások között ellentét feszül: a különadó olyan bevételekre is alkalmazandó lehet, amelyeket ugyanúgy törvény határoz meg, mint magát a különadó szabályait; egyes kifizetések felső határára nézve más következnek a jogállási törvényekből, és más a különadóból.

E tekintetben az emberi méltósághoz való jog jóhírnév védelmi aspektusának érintettsége merült fel. Az AB azonban megállapította, hogy sem a különadó-törvény, sem az ezzel kapcsolatos alkotmánymódosítás nem tartalmazott értékítéletet, nem minősítette a kifizetéseket és az érintett jogalanyokat. Ezért a különadó és a jóhírnévhez való jog között nincs összefüggés.

Végül az AB a jövőre szóló különadó alkotmányosságát az emberi méltósághoz való jognak azon aspektusa szempontjából vizsgálta, amely az egyént az olyan illetéktelen állami beavatkozástól védi, amely súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését. Mivel a különadó csak meghatározott összeghatár feletti, nem ismétlődő (a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó) kifizetésekre vonatkozik, nem állapítható meg, hogy ellehetetlenítene az adóalanyt, és illetéktelen állami beavatkozás lenne az egyén autonómiájába. Ugyancsak nem állapított meg a testület összefüggést a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadsággal. Mindennek alapján a különadó-törvényt nem találta alkotmányellenesnek.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A törvényben meghatározott jogcímen és mértékben, visszaélés nélkül megszerzett bevétel lezárt adóévre szóló visszaható hatályú adóztatása sérti az emberi méltósághoz való jogot [Alkotmány 54. § (1) bekezdés, Alkotmány 70/I. § (2) bekezdés].**

Az AB külön tárgyalta a különadó-törvény visszaható hatályának alkotmányosságát, hiszen az új különadó-szabályozást bevezető törvénymódosítást hatályba léptető rendelkezése értelmében a különadót a múltra nézve is alkalmazni kellett.

Az alkotmányossági felülvizsgálat mércéje e tekintetben is az emberi méltósághoz való jog volt, mint az egyén autonómiáját védő általános személyiségi jog. Az AB elismerte, hogy az új különadó-törvénnyel összefüggő alkotmánymódosítás felhatalmazást adott arra, hogy az állami forrásból származó jövedelemre a jövedelem mértékét el nem érő adót állapítsanak meg akár az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően. Az alkotmányjogi kérdés az volt, hogy ennek a lehetőségnek van-e az Alkotmányból eredő más korlátja, ti. hogy az emberi méltósághoz való jog korlátok közé szorítja-e a visszaható hatályú adóztatás lehetőségét.

Az AB úgy foglalt állást, hogy az említett felhatalmazást nem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen tartalmú adótörvényt eleve alkotmányossá tesz. Az AB felülvizsgálhatja azt, hogy a törvény az alkotmányi felhatalmazás célját valósítja-e



meg, nevezetesen az állami források védelmét, az állami forrásokkal való rendelkezés során a visszaélések megakadályozását, illetve orvoslását. Az alkotmányi felhatalmazás alapján akár visszaható hatállyal is különadóval sújthatók az állami forrásokkal való visszaélést jelentő kifizetések, de megfordítva ebből az is következik, hogy az AB felülvizsgálhatja az e célon túlterjeszkedő adóztatást.

Az alkotmánybírószági döntés szerint az alkotmányos célon túlterjeszkedőnek minősül az a visszaható hatályú adóztatás, amely törvényben meghatározott jogcímen és mértékben, bevallással lezárt adóévben,<sup>13</sup> visszaélés nélkül megszerzett bevételre vonatkozik. Ennek az egyén autonómiájába való közhatalmi beavatkozásnak nincs alkotmányosan elfogadható indoka, ezért sérti az adófizetők emberi méltóságához való jogát. A különadó bár jövedelem típusú, ebben az esetben elvállik az adóalany adóztatott bevételétől, és szükségképpen a jelenlegi bevételeit, életköri eredményeit terheli. A különadó 98 százalékos mértéke és ötéves visszamenőleges hatálya – miközben a törvény nem teszi lehetővé az egyéni körülmények igazságos mérlegelését, és nem veszi figyelembe a sokakat hátrányosan érintő objektív gazdasági nehézségeket sem – együttesen sok esetben súlyosan veszélyeztetheti a magánszemélynek az időszerű jövedelemből való megélhetését, ezért illetéktelen állami beavatkozásnak minősül. Minderre tekintettel az AB *ex tunc* hatállyal megsemmisítette az újabb különadó-szabályokat bevezető törvénymódosítás hatályba léptető rendelkezésének a visszaható hatályra vonatkozó szövegrészét.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELES

### 4.1. AZ ADÓ MINT SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZ KORLÁTAI

Az AB második különadó-határozatának jelentősége hatásköri szempontból is kiemelkedő, hiszen a testületnek azok között a hatásköri korlátok között kellett eljárnia, amelyek éppen az első különadó-döntésre való reakcióként kerültek az Alkotmányba. A kérdés azóta sem vesztette el jelentőségét, hiszen a költségvetési és adótörvényekre vonatkozó hatásköri megszorítások továbbélnek a hatályos Alaptörvényben is. Ebből a szempontból lényeges, hogy az AB érvelésében az emberi méltósághoz való jognak – mint az alkotmányos felülvizsgálatra lehetőséget teremtő egyik alapjognak – több különböző aspektusát is alkalmazta. Miközben bírálható, hogy az AB fenntartások nélkül tudomásul vette a hatáskörét az adószá-

<sup>13</sup> Az Alkotmánybírószágnak az első különadó-döntést megelőző gyakorlata szerint az új adókötelezettséget bevezető szabályozásnál a visszaható hatály tekintetében az adókötelezettség keletkezésének időszakát kellett irányadónak tekinteni. Az első különadó határozattal összefüggésben elfogadott alkotmánymódosítás (2010. augusztus 11.) célja az volt, hogy eltérjen ettől a gyakorlattól, és a bevallás időpontját tegye meghatározóvá. Erre reflektál az AB által megfogalmazott tételben a „bevallással lezárt adóévben” kitétel. A 2005–2009-es (bevallással lezárt) és a 2010-es (bevallással még le nem zárt) adóév közötti különbségre az AB a jogkövetkezmények magyarázata során is kitért.

bályok tekintetében korlátozó alkotmánymódosítást,<sup>14</sup> e keretek között az emberi méltósághoz való jog több aspektusára is hivatkozva alkotmányossági kontroll alá vonta a megtámadott különadó-szabályozást.<sup>15</sup>

Az AB mind az első, mind a második különadó-határozatában különválasztotta a visszaható hatályú és a jövőre vonatkozó különadó-előírások megítélését. Az első határozatban a nem visszaható hatályú szabályozás alkotmányellenessége a különadó mértékén múlt. Az AB figyelemmel volt arra, hogy a különadót olyan bevételekre is alkalmazni kellett, amelyeket a jogállási törvények határoztak meg kötelező jelleggel. A 98 százalékos adómértéket akkor az AB úgy ítélte meg, hogy az nem szabályozási eszközként működik és nem a visszaélészerű kifizetések megakadályozását célozza. Funkciója az, hogy a kifizetésnek a meghatározott összeghatár feletti részét majdnem teljes egészében elvonja. Az AB gyakorlata szerint az adó mértéke csak kivételesen vizsgálható és lehet alkotmányellenes, de ilyen kivételes esetnek minősítette a testület azt, ha az adómérték konfiskatórius jellegű, lényegében teljes elvonással járó, nyilvánvalóan eltúlzott, illetve indokolatlan.<sup>16</sup>

A második különadó-határozat idején az adó mértékéről – az új különadó-törvénnyel együtt elfogadott alkotmánymódosítás nyomán – az Alkotmány már más-képp rendelkezett: lehetővé tette a jövedelem mértékét el nem érő adókötelezettség megállapítását. Az AB az alkotmánymódosítás ismertetésekor ki is emelte, hogy ez az első különadó-határozattal kapcsolatba hozható változás, amely arra adott válaszként született, hogy az AB abban aránytalannak minősítette a 98 százalékos adómértéket.

Az új alkotmányos keretek között az AB elfogadta, hogy a 98 százalékos mértékű különadó az állami források védelmét szolgáló szabályozási eszköz lehet. Az ellentmondás ugyan továbbra is fennállt a jogállási törvényeknek a bevételeket kötelezően juttató kógens szabályai és a különadó között, de ezt a testület feloldhatónak tartotta. A különadót úgy értelmezte, mint amivel az állam felső határt állapít meg az állami forrásból juttatott jövedelmekre, a felső határ feletti összeget pedig visszavezeti a központi költségvetésbe. Mivel a különadó egyszeri tényálláshoz kapcsolódik és meghatároz a hatálya alá nem tartozó jövedelmi sávokat, nem lehetetleníti el

<sup>14</sup> CHRONOWSKI (1. lj.) 10.

<sup>15</sup> Míg az emberi méltósághoz való jogot és annak anyajog jellegét egyes szerzők kitérés pontnak látták a hatásköri korlátozásból [TILK Péter – NASZLADI Georgína: „Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után” in GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015) 52.], mások szerint az AB nem használta fel az emberi méltósághoz való jog anyajog minőségét a korlátozás kikerülésére [Pál SONNEVEND – András JAKAB – Lóránt CSINK: „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics: The Basic Law of Hungary” in Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2015) 95.].

<sup>16</sup> A konfiskatórius jellegű adómérték az AB korábbi gyakorlata szerint is alkotmányellenes volt. Lásd CSERNE Péter: „70/I. § [Közteherviselés]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 50. msz.

az adóalanyokat. Az AB ezzel az értelmezéssel a megváltozott alkotmányi rendelkezés keretei között elfogadta a korábban alkotmányellenesnek talált adómértéket.

Ezt a megközelítést mindkét párhuzamos indokolás vitatta. Kiss László az első különadó-határozat logikáját követve párhuzamos indokolásában kitarzott amellett, hogy a 98 százalékos adómérték büntető hatású megdönthetetlen vélelmet keletkeztet amellett, hogy a különadóval érintett kifizetések csakis visszaélésszerűen juthatnak a jogosultak birtokába, ami sérti az emberi méltósághoz való jogot.<sup>17</sup> Lévy Miklós szerint pedig az adó mértéke stigmatizáló, büntető jellegű, így megalázó.<sup>18</sup>

#### 4.2. A VISSZAHATÓ HATÁLYÚ ADÓZTATÁS KORLÁTAI

Mindkét különadó-döntés szembevetendő eleme, hogy az AB mindkétszer tudomásul vette, hogy alkotmánymódosítással az adóztatás tekintetében kivételt lehet teremteni a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jogállam egy lényeges kritériuma alól.<sup>19</sup>

A második döntésben a visszaható hatályú szabályozás az emberi méltósághoz való jog sérelme miatt bizonyult alkotmányellenesnek. Ez az alkotmányellenesség ugyanakkor csak a 2005–2009-es adóévekre vonatkozott, de nem terjedt ki az aktuális, 2010-es adóévre. A különbségtétel alapja az volt, hogy a 2005–2009-es adóévek már bevállással lezárultak, míg a 2010-es adóév vonatkozásában ez még nem történt meg. Ezzel a differenciálással az AB eltért korábbi gyakorlatától, amely a visszaható hatály tekintetében az adókötelezettség keletkezését tekintette irányadónak. Az eltérés háttérében az első különadó-törvényhez kapcsolódó alkotmánymódosítás állt, amely kifejezetten ezt a változást kívánta elérni. Az adott adóévre vonatkozó visszaható hatályú szabályozás megengedhetőségét a többségi indoklás azzal is alátámasztja, hogy a különadó csak meghatározott összeghatár felett érvényesül, és a jövedelem megszerzése óta viszonylag rövid idő telt el, így általábanosságban az egyéni körülmények emberi méltósághoz való jogot sértő elnehezülése nem állapítható meg.

Logikailag először az a kérdés vethető fel, hogy valóban indokolt-e eltérően kezelni azt az adóztatást, amelynek hatálya csak a le nem zárt adóévre hat vissza. Kiss László párhuzamos indoklása szerint az adóévet követő, sőt a jövedelemszerzést követő adóév közbeni módosítás is mindenképpen visszaható hatályú és az adóalany számára nem kiszámítható. A másik párhuzamos indokolást jegyző Lévy Miklós ezzel szemben elképzelhetőnek tartja, hogy a le nem zárt adóévben születő

<sup>17</sup> ABH 2011, 225, 250–251.

<sup>18</sup> ABH 2011, 225, 257.

<sup>19</sup> Ettől markánsan eltért Kiss László indoklása, amelyet mindkét különadó-határozat tekintetében megfogalmazott. Ő egyik esetben sem fogadta el, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése kivételes szabályként lehetőséget teremtene a 2. § (1) bekezdés (jogállamiság) értelmében tiltott visszaható hatályú adóztatásra.

adójszabály az adóév kezdetétől legyen alkalmazandó („nem valódi visszaható hatály”), azonban adott esetben hiányolja, hogy az AB nem foglalkozott azzal, hogy a körülmények – így a különadó mértéke, illetve kihirdetésének időpontja – alkotmányosan elfogadhatóvá teszik-e ezt a visszamenő hatályt. Álláspontja szerint a konkrét esetben a körülmények a le nem zárt adóév érintettjei tekintetében is az emberi méltósághoz való jog sérelmét okozzák.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

A második különadó-határozatot követően az Országgyűlés 2011. május 14-ei hatállyal ismét elfogadta a 98 százalékos különadó visszamenőleges hatállyal történő alkalmazását.<sup>20</sup> A 2010. évi XC. törvény e módosítása értelmében a különadóra vonatkozó szabályokat a 2010. január 1-jén vagy azt követően szerzett jövedelmekre kell alkalmazni. Ezzel a törvényalkotó arra az egy évre fenntartotta a különadó visszaható hatályát, amelyre mint bevállással le nem zárt adóévre nézve az AB ezt elfogadhatónak tekintette. A különadó, amelynek mértéke később 75 százalékra módosult,<sup>21</sup> 2018-ig volt hatályban.<sup>22</sup>

Ez idő alatt a végkielégítések különadójának ügyében az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is döntött, azt több ítéletében is egyezményesértőnek találta. A strasbourgi bíróság szerint a panaszosokat sújtó különadó ellentétes volt az Emberi Jogok Európai Egyezménye I. kiegészítő jegyzőkönyvének I. cikkében garantált tulajdon védelmével.<sup>23</sup> A panaszos közalkalmazottakat 2011-ben bocsátották el, így a végkielégítésük 3,5 millió forintot meghaladó részét 98 százalékos különadó terhelte, ez a teljes végkielégítés tekintetében 52 százalékos, illetve 60 százalékos adóterhet jelentett. Önmagában az adó mértéke nem tette aránytalanná a jogkorlátozást, de a bíróság figyelembe vette, hogy az adókulcs európai összehasonlításban magasnak számít, és jelentősen túllépte a személyi jövedelemadó egyébkénti 16 százalékos mértékét. Meghatározó tényező volt, hogy a panaszosok számára a végkielégítés törvény alapján járt, esetükben visszaélésre semmi nem utalt. A bevételük jelentős részét egy jelentős személyes nehézséggel – nevezetesen munkanélküliséggel – terhes időszakban vonták el, az adórendszer váratlan megváltoztatásával, amire előre nem lehetett felkészülni. Továbbá ez a teher csak a közszolgák egy csoportját terhelte, illetve levonásánál nem volt mód a kérelmező helyzetének egyéniesített értékelésére. A tulajdonhoz való jog által védett várományba való indokolatlan beavatkozásnak minősült a szóban

<sup>20</sup> 2011. évi XLVI. törvény 1. § (2) bekezdés és 3. §.

<sup>21</sup> 2013. évi CCL. törvény 138. § (2) bekezdés.

<sup>22</sup> Hatályon kívül helyezte a 2018. évi XLI. törvény 42. §.

<sup>23</sup> N.K.M. v. Hungary, Judgment of 14 May 2013, no. 66529/11; Gáll v. Hungary, Judgment of 25 June 2013, no. 49570/11; R.Sz. v. Hungary, Judgment of 2 July 2013. no. 41838/11.

forgó jövedelem keletkezésekor hatályos adókulcsnál jelentősen magasabb adókulccsal történő adóztatás.<sup>24</sup>

A strasbourgi ítéletek következményeként a magyar Alkotmánybíróságnak újra foglalkoznia kellett a különadó kérdésével, mivel az EJEB döntéseire hivatkozva a bíróságok a vonatkozó – akkor már nem hatályos – szabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és alkalmazásának utólagos kizárását kérték az Alkotmánybíróságtól. A testület a 98 százalékos adómértéket előíró rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapításán túl kimondta a törvényhely általános alkalmazási tilalmát egyedi ügyekben.<sup>25</sup>

A második különadó-határozat után fél évvel hatályba lépett az Alaptörvény, ami ismét új alkotmányos szabályozási környezetet teremtett: fennmaradt az AB hatáskörét korlátozó szabály, de a közteherviselési szabályok körébe már nem került be a visszaható hatályú adóztatásról szóló rendelkezés. Felvetődik a kérdés, hogyan éltek tovább a második különadó-döntés megállapításai az Alaptörvény hatálya alatt.

Ami az adómértéket illeti, az Alaptörvény közteherviselésről rendelkező XXX. cikk (1) bekezdését értelmezve az AB megállapította, hogy a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Alkotmányos korlátként azt határozta meg, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót.<sup>26</sup> Az Alaptörvény azt is előírja, hogy a közteherviselés alapvető szabályait sarkalatos törvényben kell rögzíteni.<sup>27</sup> Az erről szóló stabilitási törvénybeli szabályozás különlegessége, hogy tételes jogi rendelkezéssel jelöli ki a munkajövedelmet érintő elvonás felső határát. Az ún. adóék szabály értelmében a munkáltató által viselt munkaerőköltség összegének maximum a felét vonhatja el az állam fiskális bevételek útján; a munkavállalói és a munkáltatói közterhek összege nem haladhatja meg a nettó fizetést.<sup>28</sup> E szabály megsértése azonban önmagában nem eredményez alkotmányellenességet, a jogforrási hierarchia szempontjából a sarkalatos törvények nem különböznek más törvényektől.

<sup>24</sup> Ehhez lásd DRINÓCZI Timea: „A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB)” *Jogtudományi Közlöny* 2013/9. 445–451.

<sup>25</sup> 6/2014. (II. 26.) AB határozat. Az EJEB ítéletének végrehajtásához lásd Uitz Renáta: „Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont 2016) 189. A nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet kiküszöbölése érdekében a 2014. évi XXXIX. törvény lehetővé tette a már teljesített adókötelezettség utólagos csökkentését átalányközteher-kötelezettség bevezetésével. Ez volt a tárgya a 3146/2016. (VII. 22.) AB határozatnak.

<sup>26</sup> 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38].

<sup>27</sup> Az Alaptörvény 40. cikke alapján a közteherviselés alapvető szabályait sarkalatos törvény, nevezetesen a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg.

<sup>28</sup> Stabilitási törvény 36. § (2) bekezdés. SIMON István: „Az Alaptörvény hatása az adójogra, különös tekintettel a magánszemélyek adózásában bekövetkezett változásokra” *MTA Law Working Papers* 2018/14. 13–14.

A különadó-törvény visszaható hatályának kérdésével az AB kifejezetten is foglalkozott az Alaptörvény hatályba lépése után. A testület kimondottan arra kereste a választ, hogy miként kell megítélni az adótörvény visszaható hatályát a részben megváltozott alkotmányjogi környezetben, amelyben az Alaptörvény már nem tartalmaz szabályt arra nézve, hogy adókötelezettség visszaható hatállyal is érvényesíthető lenne. Az AB a második különadó-döntésből megerősítette azt, hogy az emberi méltósághoz való jog önmagában nem nyújt védelmet a visszaható hatályú adóztatás ellen. Az emberi méltósághoz való jog sérelme nem állapítható meg pusztán azon az alapon, hogy a törvény az adott adóévben az adóévre vagy az azt követő bevallás időszakára ír elő kötelezettséget, és nem az adókötelezettség keletkezésének az időpontját veszi figyelembe.<sup>29</sup> A stabilitási törvény kimondja, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet.<sup>30</sup> Azonban akárcsak az adóék szabály tekintetében, önmagában értelemszerűen ennek a sarkalatos törvényi szabálynak a megsértése sem eredményez alaptörvényt sértést.

A második különadó-határozatot az előzményeként megszületett alkotmányi szabályok csak részben élték túl: az AB hatáskörét korlátozó szabály jelenleg is hatályos, de nem került be az Alaptörvénybe a visszaható hatályú adóztatásra vonatkozó felhatalmazás. A későbbi fejlemények ennek ellenére azt mutatják, hogy a bevallással le nem zárt adóévre nézve a visszaható hatályú adóztatás lehetősége alaptörvényi rendelkezés nélkül is tovább él. A korábbi alkotmánymódosítások elmozdították az alkotmánybírói gyakorlatot abba az irányba, hogy a visszaható hatály szempontjából nem az adókötelezettség keletkezésének, hanem a bevalásnak az időpontját tekinti irányadónak. Ezt az értelmezést a testület az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta.

## 6. IRODALOM

CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság második határozata a 98 százalékos különadó ügyében: az emberi méltósághoz való jog és a visszamenőleges adóztatás” *Jogesetek Magyarázata* 2012/3. 3–11.

DRINÓCZI Tímea: „A 98%-os különadó megítélései (az Alkotmánybíróság és az EJEB)” *Jogtudományi Közöny* 2013/9. 445–451.

SOMODY Bernadette: „Az Alkotmánybíróság határozata a 98 százalékos különadóról. A visszaható hatályú adóztatás alkotmányossága” *Jogesetek Magyarázata* 2011/1. 3–10.

<sup>29</sup> Ezt az Alaptörvény hatálya alatt megerősítette a 3353/2012. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [68].

<sup>30</sup> Stabilitási törvény 31. § (1) bekezdés.





POLYÁK GÁBOR\*

## 165/2011. (XII. 20.) AB HATÁROZAT – A MÉDIARENDSZER MŰKÖDÉSE

**A nyomtatott és az internetes sajtótermékek számára előírhatók a tartalmukat érintő sajátos médiajogi kötelezettségek, és ezeket hatóság felügyelheti. Az alkotmányosság feltétele, hogy a szabályozás a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása legyen, valamint rendelkezésre álljon bírósági felülvizsgálati lehetőség a hatóság döntésével szemben.**

Miközben a véleményszabadság számos vetülete, mint a gyűlöletbeszéd vagy a közszereplők személyiségi jogi védelme, az alkotmánybírói gyakorlatban rendszeresen visszatérő területek, kifejezetten a médiarendszer működésével, ugyanakkor a médiarendszer kialakításának alkotmányos követelményeivel foglalkozó alkotmánybírói határozatot nem sokat találunk az AB gyakorlatában. A 2010-ben elfogadott, hazai és nemzetközi szinten is nagy vitákat kiváltó médiatörvények szükségessé tették a kapcsolódó alkotmányossági kérdések vizsgálatát, esetenként újragondolását. A kritikusok szerint ugyanis a két médiatörvény számos rendelkezése súlyosan, szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a sajtószabadságot. Az AB a törvények elfogadása után egy évvel a médiarendszer működése határozatban döntött számos rendelkezés alkotmányosságával kapcsolatban. A határozat vizsgálta a törvény elfogadásának eljárását, a sajtótermékek hatósági felügyeletét, a sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettségét, az információforrások védelmének szabályozását, a médiaszolgáltatók adatszolgáltatási kötelezettségét, valamint a Média- és Hírközlési Biztosra vonatkozó szabályozást. A határozat a médiában megjelenő közlések tartalmának szabályozásával kapcsolatban megerősítette továbbá, hogy – az általános polgári jogi és büntetőjogi korlátozások mellett – alkotmányos lehet a speciális médiajogi tartalomszabályozás, különösen az emberi méltóság védelmében és a gyűlöletbeszéddel szemben.

\* Tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.  
Az írás a következő tanulmány átdolgozott és rövidített változata: KOLTAY András – POLYÁK Gábor: „Az Alkotmánybíróság határozata a mediaszabályozás egyes kérdéseiről: A sajtóra vonatkozó szabályozás, az újságírói forrásvédelem, az adatszolgáltatási kötelezettség és a Média- és Hírközlési Biztos intézményének alkotmányossági vizsgálata” *Jogesetek Magyarázata* 2012/1. 11–48.

## 1. ELŐZMÉNYEK

Az Országgyűlés 2010. november 2-án fogadta el a sajtószabadságról és a média-tartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvényt (Smtv.), 2010. december 21-én pedig a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt (Mttv.). Ezt megelőzően már 2010. július 22-én elfogadta az Országgyűlés a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) azon módosítását, amely a korábbi médiahatóság – Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) – helyett létrehozta a Médiatanácsot, és amely megkezdte a közszolgálati műsorszolgáltatást nyújtó és ellenőrző intézmények összevonását. Az Mttv. ezt az intézményi átalakítást befejezte. Létrehozott egy integrált, a távközlés- és a mediaszabályozás feladatait egyaránt ellátó hatóságot, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóságot (NMHH), amelynek önálló döntéshozó testülete a Médiatanács. A Médiatanács tagjainak megválasztására vonatkozó szabályok és a testület feladat- és hatáskörei jelentősen eltérnek az ORTT-re vonatkozó korábbi szabályoktól. Létrehozta továbbá azt a közszolgálati intézményrendszert, amely a közszolgálati médiaszolgáltatók és a közszolgálati hírügynökség formális, jogi önállóságát 2015-ig ugyan még megőrizte, de a közszolgálati intézményrendszer középpontjába a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alapot helyezte, amelynek működését független testület nem ellenőrzi. A két új médiatörvény legtöbb figyelmet kapott rendelkezései a médiatartalom közvetlen szabályozására irányultak, és a kritikusok szerint túlságosan bizonytalan, önkényes értelmezésre lehetőséget adó megfogalmazásaikkal aránytalanul szűkítették az újságírás szabadságát. Ugyanakkor éppen e rendelkezések támaszkodtak legnagyobb mértékben az Rttv. hasonló tárgyú rendelkezéseire.

A médiatörvények első módosításait az Európai Bizottság kifogásai alapozták meg.<sup>1</sup> A Bizottság az audiovizuális médiaszolgáltatási irányelv jogharmonizációjával kapcsolatos problémák, illetve a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságának aránytalan korlátozása miatt fogalmazott meg aggályokat, kifejezetten utalva a sajtószabadság sérelmére is. Ezek az aggályok kiterjedtek a mediaszabályozás területi hatályát rendező származási ország elvének szabályozására, a sajtótermékek regisztrációjára, a nem-lineáris szolgáltatásokat terhelő kiegyensúlyozottsági kötelezettségre, továbbá a gyűlöletkeltő médiatartalmak szabályozására.

Az AB gyakorlatából két határozat emelhető ki fontos előzményként.

Az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban dolgozta ki a médiarendszer kialakításának alkotmányjogi kereteit. E határozatban fejtette ki az AB a teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatáson alapuló demokratikus közvélemény mércejét, mint amelynek kialakítására és fenntartására bármely alkotmányos mediaszabályozásnak alkalmasnak kell lennie. A demokratikus közvélemény feltétele a

<sup>1</sup> 2011. évi CVII. törvény egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról. Lásd Neelie Kroes, az Európai Bizottság tagja levelét, <https://bit.ly/37U14BW>

teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás. Ennek megfelelően az Alkotmány a sajtószabadság korlátjaként érvényesíti a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen tájékozódáshoz való jogot. A törvényhozó feladata meghatározni azt a jogi megoldást, amely a vélemények teljeskörű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni képes.<sup>2</sup> A határozat megfogalmazta a média függetlenségének követelményét is. Eszerint a szabályozásnak ki kell zárnia annak lehetőséget, hogy állami szervek vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valóságghú kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága sérüljön. Az Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát mind az államtól, mind az egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsor-kínálatot egyoldalúvá tehetik vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak. Ez a tilalom a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is vonatkozik.<sup>3</sup>

A 46/2007. (VI. 27.) AB határozat az Rttv. több rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálta, és fontos kiegészítéseket tett a sajtó- és médiaszabadság értelmezésében. Az AB értelmezte a médiahatóság függetlenségének követelményét, Az AB az ORTT tagjainak megválasztására és a testület működésére vonatkozó szabályozást nem találta alkotmányosértőnek. A testület megelégedett a függetlenség formális garanciáinak törvényi rögzítésével, valamint a bírósági felülvizsgálat lehetőségével. Alkotmányosértőnek találta ugyanakkor az AB az Rttv. műsorszolgáltatási jogosultság pályáztatására vonatkozó teljes szabályozási megoldását, a pályázati kiválasztási szempontok törvényben való rögzítésének hiányától a médiahatóság indokolási kötelezettségének hiányán át a teljes körű, érdemi bírósági felülvizsgálat lehetőségének hiányáig. Alkotmányosértőnek találta továbbá az AB az ORTT jogállásának olyan szabályozását, ami alapján az ORTT közigazgatási hatóságként polgári jogi szankciókat (kötbér, a műsorszolgáltatási szerződés felmondása) alkalmazhatott a műsorszolgáltatókkal szemben. Végül a határozatban az AB állást foglalt amellett, hogy az Rttv. alkotmányosan hatalmazza fel a médiahatóságot arra, hogy közigazgatási eljárásban vizsgálja az emberi jogok, különösen az emberi méltóság és a személyhez fűződő jogok sérelmét. Az AB értelmezésében a médiahatóság a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ABH 1992, 227, 230.

<sup>3</sup> ABH 1992, 227, 231.

<sup>4</sup> ABH 2007, 592, 606.

Az AB más határozataiban a sajtószabadság olyan vetületeivel foglalkozott, mint a közszolgálati műsorszolgáltatás függetlensége,<sup>5</sup> a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye,<sup>6</sup> a televíziók által fizetendő műsorszolgáltatási díj<sup>7</sup> kiszabásának alkotmányos szabályozása, valamint a gyűlöletbeszéd médiajogi (közigazgatási jogi) korlátozhatósága.<sup>8</sup>

## 2. INDÍTVÁNY

Országgyűlési képviselők, társadalmi szervezetek és magánszemélyek részéről több indítvány érkezett az Alkotmánybíróságra, amelyek az új médiaszabályozás utólagos absztrakt normakontrollját kezdeményezték. Az indítványok rendkívül szerteágazó módon, lényegében a két médiatörvény minden releváns pontját támadták.

A testület az indítványok tematikus rendben történő egyesítése, illetve elkülönítése mellett döntött, és a következő tárgyköröket érintő beadványokat vizsgálta.

Az indítványozók egyik csoportja közjogi érvénytelenségre hivatkozott az Mttv. hatálybalépésével kapcsolatban. Ebben a körben az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján aggályosnak ítélték a felkészülési idő hiányát, a törvénytervezet benyújtását megelőző egyeztetések és társadalmi vita lebonyolításának hiányát, valamint azt, hogy az Mttv. elfogadását közvetlenül megelőzően a törvényjavaslat szövegezése több lényeges ponton módosult.

Más indítványok sérelmezték az Smtv. azon rendelkezéseit, amelyek az elektronikus médiával együtt hatósági felügyelet alá rendelik a nyomtatott és az internetes sajtótermékeket, valamint azok előállítóit is.

Az indítványozók egy további csoportja az Smtv. és az Mttv. sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályait tartotta a sajtószabadságot sértőnek.

Több indítványozó a sajtószabadságot sértőként kifogásolta az Smtv.-nek az újságírói források védelmére, valamint a médiaszolgáltatók Mttv. szerinti adatszolgáltatási kötelezettségeire vonatkozó előírásait.

Végül egyes indítványozók a Média- és Hírközlési Biztos Mttv.-beli jogintézményére vonatkozó szabályozás megsemmisítését indítványozták, mivel az sérti a vélemény- és sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos követelményeket.

<sup>5</sup> 47/1994. (X. 21.) AB határozat; 61/1995. (X. 6.) AB határozat; 738/B/1997. AB határozat; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat; 766/B/2002. AB határozat; 1/2005. (II. 10.) AB határozat.

<sup>6</sup> 1/2007. (I. 18.) AB határozat.

<sup>7</sup> 37/2008. (V. 8.) AB határozat.

<sup>8</sup> 1006/B/2001. AB határozat.

### 3. A RENDELKEZŐ RÉSZ ÉS AZ AZT ALÁTÁMASZTÓ INDOKOLÁS<sup>9</sup>

#### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**A nyomtatott és az internetes sajtótermékek számára előírhatók a tartalmukat érintő sajtósajátos médiajogi kötelezettségek, és ezeket hatóság felügyelheti. Ez a megoldás nem eleve alkotmányellenes. Az alkotmányosság feltétele, hogy a szabályozás a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása legyen, valamint rendelkezésre álljon bírósági felülvizsgálati lehetőség a hatóság döntésével szemben. A korlátozás arányosságának mérlegelésénél meghatározó szempont az adott médium közönségre gyakorolt hatása, ezért a korlátozás alkotmányos mértéke médiumonként eltérő [Alkotmány 61. § (2) bekezdés].**

A sajtótermékek médiahatósági ellenőrzésének alkotmányosságával kapcsolatban az AB minden egyes médiajogi tényállás esetében önállóan vizsgálta, hogy annak „tartalma és terjedelme egy demokratikus társadalomban a szabad sajtó működését, működtetésének feltételeit” nem korlátozza-e szükségtelenül és aránytalanul. A nyomtatott és online sajtótermékek médiajogi szabályozását és médiahatósági ellenőrzését a határozat általánosságban nem tartotta alkotmányosértőnek. Egyrészt megállapította, hogy az AB a nyomtatott sajtótermékek esetében sem zárta ki kategorikusan a tartalomalapú és állami fellépést indukáló korlátozás lehetőségét, másrészt rögzítette, hogy az állam által utólagosan, hivatalból indítható szisztematikus ellenőrzés és szankcionálás lehetősége korlátozza ugyan a sajtószabadságot, ám ennek pusztán lehetősége – hatékony és érdemi bírói kontroll mint garancia mellett – nem tekinthető alkotmányellenesnek.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ez a tanulmány a határozatnak azokra a részeire koncentrált, amelyek közvetlenül érintik a médiarendszer kialakítását és működését. A határozat ugyanakkor további rendelkezéseket is tartalmaz. - A gyorsan hatályba lépő, a hatály alá tartozó személyek és szervezetek számára kellő felkészülési időt [amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságból származó követelmény] nem biztosító törvények nem feltétlenül szenvednek közjogi érvénytelenségben. Figyelembe kell venni azt, hogy a jogszabály mennyire előnyös vagy terhes az érintettek számára, valamint hogy az új kötelezettségeket előíró rendelkezések esetleg csak a hatályba lépést követően kerülnek alkalmazásra. - Az ügyvédi titok körébe tartozó adatok védelmét az Alkotmány 59. § (5) bekezdésében foglalt, a jogorvoslati jogot biztosító követelményre figyelemmel kell biztosítani nemcsak az ügyvéd, hanem az ügyfél oldaláról is (akinél a hivatásbeli titok védelme nem érvényesül). Ez a kötelezettség az ügyfél és a jogi képviselő között bizalmas kommunikáció során keletkező adatokra, iratokra, dokumentumokra terjed ki. A sajtó hatósági eljárásán kívüli – általános és bizonytalan célból történő – adatszolgáltatásra kötelezése az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre tekintettel alkotmányellenes. - A sajtó- és szerkesztői szabadságot érintő tartalmakkal kapcsolatban hatósági jogkörök nélkül ugyan, de fellépni képes, „kvázi hatósági jogokkal” ellátott intézmény vagy biztos léte – az Alkotmány 61. § (2) bekezdésében foglalt, a sajtószabadság tiszteletben tartására irányuló követelményre figyelemmel – önmagában véve is sérti a sajtószabadságot.

<sup>10</sup> ABH 2011, 478, 507.

E mérce alapján a médiatartalomra vonatkozó egyes előírásoknak a nyomtatott és internetes sajtótermékekre való kiterjesztését az AB alkotmánybírók találta. Az emberi méltóságra [Smtv. 14. § (1) bekezdés], a nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §), az emberi jogokra (Smtv. 16. § második fordulat), valamint a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) vonatkozó médiajogi kötelezettségekről a határozat megállapította, hogy azok a rádiós és a televíziós médiaszolgáltatásokkal szemben alkotmányos korlátozásnak minősülnek, ugyanakkor a nyomtatott és internetes sajtótermékek esetében a sajtószabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását jelentik.

Az AB figyelembe vette az egyes médiumoknak az „emberi gondolkodásra és a társadalomra gyakorolt hatásában meglévő különbségeket”. Az internetes sajtótermékek szabályozásának vizsgálatok két szempontra volt tekintettel. Egyrészt megállapította, hogy el kell különíteni egymástól a magáncélú közléseket, blogokat, közösségi portálokat a tájékoztatást vagy szórakoztatást célzó internetes újságoktól, hírportáloktól. Másrészt az internetes sajtótermékek szabadságának korlátozása esetén nem lehetnek irányadók az audiovizuális média szabályozásának indokai. A sajtótermékekénél nem beszélhetünk az erőforrások szűkösségéről, továbbá az általuk kínált tartalomhoz való hozzáférés a közönség lényegesen nagyobb aktivitását igényli. Emellett a közönségnek jóval nagyobb lehetősége adódik a tartalmak megválogatására, a nem kívánt elemek elkerülésére.

A 2010-es médiatörvények jelentősen kiszélesítették a médiatartalmak hatósági kontrollját. Az utólagosan, hivatalból indított ellenőrzés és adott esetben szankcionálás a sajtószabadság korlátozását jelenti, azonban ennek lehetősége hatékony és érdemi bírói kontroll mellett nem tekinthető alkotmányellenesnek, feltéve, hogy a korlátozás kiállja a szükségesség és arányosság próbáját. Az Smtv. és az Mttv. vizsgálata alapján megállapítható, hogy a nyomtatott és internetes sajtótermékek esetén az NMHH, illetve annak Médiatanácsa az Smtv. 14–20. §-aiban foglalt rendelkezések betartását felügyeli. Az AB ezért részletesen megvizsgálta, hogy az Smtv. 14–20. §-aiban foglalt korlátok szükségesnek és arányosnak minősíthetők-e a sajtóra alkalmazva.

Az AB a gyűlöletkeltés és a kirekesztés tilalmára vonatkozó rendelkezések – Smtv. 16. § első fordulata és Smtv. 17. § – vizsgálatokor visszautalt egy korábbi döntésére,<sup>11</sup> amelyben a gyűlöletkeltés tényállást a sajtószabadság alkotmányos korlátjaként értékelte. Ennek alapja, hogy „fogalmilag kizárt a demokratikus közvélemény kiépítésének, fenntartásának eszközeként az olyan médiatartalom, amely tagadja a demokrácia intézményes, alapvető jogokhoz kapcsolódó alapértékeit”.

Az Smtv. 14. § (1) bekezdése és a 16. § második fordulata, azaz az emberi jogok és az emberi méltóság védelme érdekében történő fellépés a médiahatóság sajátos intézményvédelmi eljárásának minősül. Az AB visszautalt a már idézett koráb-

<sup>11</sup> 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366, 1376.

bi határozatára,<sup>12</sup> amely szerint az emberi jogok védelmére indított eljárásokban a médiahatóság nem személyhez fűződő jogokról dönt, hanem azt vizsgálja, hogy a műsorszám témája, jellege, nézőpontja általánosságban nem sérti-e az emberi méltóságot. A nyomtatott és az internetes sajtó azonban a közönségre gyakorolt hatását tekintve lényegesen eltér az audiovizuális média által elért hatástól, így „ez a fellépési lehetőség – ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában – már aránytalan korlátozásnak minősül”, azaz a nyomtatott és az online sajtótermékekre alkalmazva alkotmányellenes.

Az Smtv. 14. § (2) bekezdésében foglalt tényállás, a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévők bemutatásának tilalma ugyanakkor különösen nyomós közérdeken alapul, és kellőképpen szűk körű ahhoz, hogy a sajtó esetében is hatósági fellépést biztosítson. A személyiségi jogvédelmi képesség hiánya, illetve korlátozott volta olyan eseteket fed le, amelyekben indokolt a hatósági fellépés, így e körben nem tekinthető aránytalan korlátozásnak a szabályozás.

A nyilatkozatot adó személy jogaira (Smtv. 15. §) és a magánélet védelmére (Smtv. 18. §) vonatkozó médiajogi előírásokról az AB megállapította, hogy e tényállásoknál a sajtótermék kiadójával szemben egyedileg beazonosítható személy áll, akinek jól körülhatárolható és érvényesíthető alanyi jogai vannak. Nincs tehát indoka az olyan korlátozásnak, amely személyhez fűződő jogok megsértése és érvényesíthetősége esetén lehetővé teszi a közhatalmi (hatósági) fellépést.

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**A sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettsége megfelelő garanciák mellett nem sérti a sajtószabadságot [Alkotmány 61. § (2) bekezdés].**

Az AB megállapítja, hogy a sajtótermékek nyilvántartásba vételi kötelezettsége a sajtószabadság szükséges és arányos korlátozása. „A szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítése, a nyilvántartás ténye – annak hatósági jellegén túl – nem nehezíti, nem korlátozza, és kiváltképpen nem gátolja a sajtótermék kiadását. Ezzel szemben egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését.”<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 592, 606.

<sup>13</sup> ABH 2011, 478, 519.



### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az újságírói információforrások védelmére vonatkozóan a sajtószabadság tiszteletben tartására figyelemmel megfelelő és részletes törvényi garanciákra van szükség. A szabályozás akkor alkotmányos, ha biztosított az előzetes bírói kontroll, az információforrás felfedésére az újságíró csak megfelelő indokkal kötelezhető, és a szabályozás tiszteletben tartja az arányosságot és a szubszidiaritás elvét [Alkotmány 61. § (2) bekezdés].**

Az AB a forrásvédelem jelentőségét abból vezeti le, hogy a társadalomnak mint közösségnek elemi érdeke, hogy a közügyekhez kapcsolódó vélemények – és a vizsgálat tárgyát képező szabályozás esetében: a tényfeltáró újságírás – a nyilvános diskurzus részét képezzék, az újságírói források pedig azoknak az információknak az alapját jelentik, amelyek elengedhetetlenek a közügyekhez kapcsolódó nyilvános diskurzushoz. Forrásvédelem nélkül tehát a demokratikus közvélemény nem valósulhat meg, a sajtószabadság nem képes betölteni a véleményszabadságot szolgáló funkcióját.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás élesen rámutatott arra a problémára, hogy a forrásvédelem intézménye akkor válik valódi védelemmé, ha az újságíró úgy a nyomozó hatóság által, mint bármely más hatóság által folytatott eljárásban a nyilatkozattételt vagy adatszolgáltatást – a forrásai védelmére tekintettel – megtagadhatja, és az eljárási törvények egyértelműen rendezik azokat a kivételes eseteket, amikor bírói felülvizsgálat mellett mégis köteles a hatóságokkal együttműködni. Erre tekintettel az AB generálisan, a jogrend egészére nézve találta hiányosnak a forrásvédelemmel kapcsolatos eljárási garanciák szabályozását és állapított meg mulasztásos alkotmánysértést.

Az AB szerint a forrásvédelem tárgya elsősorban „az információt átadó személy és az újságíró között fennálló bizalmi viszony”, nem pedig az érintett információ vagy személy. Ugyanakkor „[d]eklaratív marad a forrásvédelem szabályozása akkor, ha az újságíró nem kötelezhető ugyan a forrás kilétének megnevezésére, ám a hatóság vagy a nyomozó hatóság az ügyre vonatkozó – és a forrás azonosítására alkalmas – valamennyi irata, dokumentuma, adathordozója átadására kötelezheti”. A védelem gyakorlatilag tehát minden olyan iratra, dokumentumra és adathordozóra kiterjed, amely a forrás azonosítására alkalmas információt tartalmaz.

A szabályozás alkotmányosságának vizsgálatában fontos kiindulópont, hogy „a vizsgált rendelkezés értelmében a védelem csupán deklaratív mindaddig, amíg a nyomozó hatóság által állított közérdek – fennállásának és súlyának előzetes felülvizsgálata nélkül – elegendő ahhoz, hogy az újságíró forrásának kilétét, a forrás kilétének azonosítására alkalmas, birtokában lévő dokumentumokat kiadja a hatóság számára”; „önmagában a közérdekre hivatkozás nem elegendő (az újságíró és

az információt átadó személy között) bizalmi viszony áttörésére”.<sup>14</sup> Ebből közvetlenül következik, hogy az Smtv. 6. § (3) bekezdése alkotmányértő.

Az Smtv. szerint a nyomozó hatóság – vagy a bíróság – a nemzetbiztonság és a közrend védelme, bűncselekmények elkövetésének felderítése vagy megelőzése érdekében, kivételesen indokolt esetben az információforrás felfedésére kötelezheti az újságíró, illetve a médiaszolgáltatót. Az AB szerint nem alkotmányos az a szabályozás, amely alapján „a nyomozó hatóság által hivatkozott nemzetbiztonsági és közrendi érdek, a bűnmegelőzés és a bűncselekmények felderítésének érdeke önmagában, minden további felülvizsgálat nélkül elegendő ahhoz, hogy a médiatartalom-szolgáltató felfedje az információforrás kilétét”. Az AB nem tartja elegendőnek az információforrások felfedésének kivételesen indokolt esethez kötését, mert ez önmagában „nem korlátozza a nyomozó hatóság tényfeltárás körében végzett tevékenységét abban az értelemben, hogy másodlagossá tenné az újságírói forrásfeltárására kötelezés lehetőségét”. Az alkotmányos megoldás tehát csak abban az esetben tenné lehetővé az információforrás feltárására kötelezést, ha az a más módon meg nem szerezhető adatokra vonatkozna.

Alkotmányértő „a minősített adat védelmének generálisan – azaz nem csak a kivételesen indokolt esetekre vonatkozóan – kimondott elsődlegessége a sajtószabadsággal szemben, az adott ügy körülményeit mérlegelő előzetes bírói felülvizsgálat hiányában”.

Szintén alkotmányértő az információforrás felfedésére kötelező hatósági intézkedéssel szembeni bírósági jogorvoslat hiánya. Az Alkotmánybíróság szerint e jogorvoslatnak megelőző jellegűnek kell lennie, azaz még a kért információ átadása előtt rendelkezésre kell állnia. Ez az alkotmányos követelmény megfelelően biztosítja, hogy végső soron minden esetben a bíróság döntsön az információforrás felfedéséről.

Alkotmányértő az újságíróra rótt bizonyítási kötelezettség, ami végső soron az információforrásnak bírósági vagy hatósági eljárásban való titokban tartását azokra az esetekre korlátozta, amikor az újságíró bizonyítani tudja, hogy az információ közlése közérdekből történik. A forrásvédelem ilyen, meglehetősen bizonytalan tartalmú bizonyítási teherhez kötése a sajtószabadság szükségtelen korlátozása, mert az Alkotmánybíróság szerint semmilyen alapjog vagy alkotmányos elv érvényre juttatását nem szolgálja.

<sup>14</sup> ABH 2011, 478, 524.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. A SAJTÓTERMÉKEK TARTALMÁNAK SZABÁLYOZÁSA

A határozatnak a médiaszabályozást hosszú távon leginkább befolyásoló része azt vizsgálja, hogy milyen feltételekkel terjeszthető ki a médiahatósági, közigazgatási jogi ellenőrzés a nem audiovizuális médiaszolgáltatásokra. Az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontja az, hogy elvileg alkotmányosak lehetnek az olyan médiajogi rendelkezések, amelyek meghatározott médiatartalmak közlése esetére, a közlés, illetve a médium hatásától függetlenül, szankció alkalmazását helyezik kilátásba, és e szankciók alkalmazására médiahatósági, közigazgatási eljárásban is sor kerülhet.

A „tartalomalapú korlátozás” lehetőségének ilyen általános deklarációja szokatlan az alkotmánybírói gyakorlatban. A 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban éppen ellenkező megközelítést alkalmazott a testület: „A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtó-helyreigazítás vagy a nagy nyilvánosság kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége.” Sőt az információforrások védelmével kapcsolatban az itt vizsgált határozat is azt szögezi le, hogy „a sajtószabadság korlátozásának szükségessége és arányossága elsődlegesen nem tartalmi, sokkal inkább következmény-szemponitú vizsgálatot igényel, a szavak tartalma helyett a szándékoltan kiváltott hatás vizsgálatát jelenti”. Egyik idézett megfogalmazás sem zárja ki ugyan teljes körűen a tartalmi alapú korlátozást, de éppen a hangsúly eltolódása támasztja alá azt, hogy a most vizsgált határozat messzebb megy a korlátozás megengedhetőségében.

A médiahatósági ellenőrzés arányosságának vizsgálatánál az AB egyetlen esetben sem vette figyelembe azt, hogy a médiajogi szankció az érintett jogok és értékek védelmének csak az egyik eszköze. Szintén nem vizsgálta az AB a médiajogi szankciók lehetséges mértékét és jellegét, annak ellenére, hogy a sajtószabadság korlátozása valójában a kiszabható szankciókkal valósul meg. Nem vizsgálta azt sem, hogy a szabályozás tárgyának meghatározása, a tárgyi hatály alapjául szolgáló definíciók világossága és pontossága biztosítja-e, hogy a korlátozások csak azokat a közléseket érintsék, amelyek esetében az AB szerint a korlátozás indokolt. Nem vizsgálta végül azt, hogy a végrehajtásért felelős intézményi keretek garantálják-e, hogy a médiarendszer minden szereplője azonos megítélés alá essen magatartásainak értékelésekor.

A vizsgált médiajogi tényállások – ahogy a határozat maga is utal erre az egyes rendelkezéseknél – mindegyike olyan magatartásokat korlátoz, amelyek polgári jogi, büntetőjogi és egyéb, például adatvédelmi jogi jogkövetkezmenyt vonhatnak maguk után. A médiajogi szankciók az általános jogkövetkezmenyek mellett közvet-

lenül a médiaszolgáltatót, a sajtótermék kiadóját sújtják. A közlés korlátozásának arányossága aligha ítélt meg a közlést érintő minden jogkövetkezmény figyelembevételével. A párhuzamos eljárások és a különböző eljárásokban egyidejűleg kiszabható szankciók együttesen nagyon komoly visszatartó erőt jelentenek a szabad véleménynyilvánítással szemben is. Együttes „hűtő hatásuk” akkor is bizonyos témák vagy kritikus hangok eltűnéséhez – öncenzúrához – vezethet, ha az egyes eljárások indokoltsága külön-külön még igazolható lenne. Az Alkotmánybíróság az 57/2001. (XII. 5.) AB határozatban éppen a véleményszabadsággal kapcsolatban hivatkozott a különböző korlátozások együttes hatásának aránytalanságára.

A sajtószabadság bármely korlátozásának súlya kizárólag a kiszabható szankciók mértékének, illetve a szankcióalkalmazás egyéb általános feltételeinek a figyelembevételével határozható meg. A sajtótermékekre kiszabható szankciók, a kilátásba helyezett bírságok továbbra is alkalmasak arra, hogy az adott sajtótermék működését ellehetetlenítsék. A szankció súlyát természetesen befolyásolják a szankciókiszabás egyéb feltételei is. Ezzel a kapcsolatban a törvény tartalmaz ugyan olyan puha garanciákat, mint a fokozatosság elve és az arányosság, de a részletszabályok számos ponton kidolgozatlanok és pontatlanok. A jogsértés értékelésénél fontos szempontként figyelembe veendő ismételtség fogalmát a jogalkotó a törvény eredeti szövegéhez képest jelentősen szűkítette – egyértelművé téve, hogy csak azok a jogsértések vehetők ismételtként figyelembe, amelyek között legfeljebb 365 nappal el –, a súlyos jogsértés meghatározása továbbra is hiányzik. A társszabályozás lehetősége érdemben csökkenti ugyan a hatósági szankcióalkalmazás körét, de nem terjed ki a törvény hatálya alatt álló minden sajtótermékre. Mindezeket a szempontokat az AB egyáltalán nem értékelte, így az arányosság kérdésében anélkül hozott döntést, hogy ténylegesen vizsgálta volna a beavatkozás súlyát.

Az AB megállapította ugyan, hogy „[a] magáncélú közlések, honlapok, blogok, közösségi portálok stb. nem kezelhetők együtt a tömegek tájékoztatását vagy szórákoztatását célzó internetes újságokkal, hírportálokkal”, de részletesen, a jogalkalmazás szempontjaira is figyelemmel nem vizsgálta, hogy a hatályos rendelkezés a szabályozás tárgyának meghatározásánál teljesíti-e ezt a feltételt. A törvény a sajtótermék fogalmával kapcsolatban sem az időszaki lap, sem az internetes újság vagy hírportál fogalmát nem határozza meg, és a törvény elfogadása óta végzett módosítások ellenére nem ad világos választ arra, hogy meddig terjed a médiaszabályozás hatálya. Ez nemcsak a normavilágosság követelményét sérti, hanem egyúttal alkalmas arra is, hogy túl szélesen, az alkotmányosan indokoltnál nagyobb körben korlátozza a közléseket. Ez csak azzal lett volna orvosolható, ha vagy a jogalkotó, vagy az AB egyértelmű kritériumokat ad a törvényi definíciók értelmezéséhez.

A korlátozás arányosságát befolyásolják továbbá azok az intézményi keretek, amelyek meghatározzák az egyes előírások végrehajtásának feltételeit. A végrehajtásért felelős médiahatóság politikai és gazdasági függetlensége alapvető garanciája annak, hogy az egyes médiajogi előírások a médiarendszer minden szereplőjével

szemben azonos követelményeket támasszanak, megsértésük esetén pedig egyenlő eséllyel számíthatnak megkülönböztetésmentes szankciókra. Az AB jelen határozatában viszont nem foglalkozott a médiahatóság függetlenségét vitató beadványokkal, így a szabályozás egészének kiszámíthatósága, az esélyegyenlőség biztosítására való alkalmassága sem lehetett az arányosság szempontja.

A gyűlöletbeszéd médiajogi korlátozásának vizsgálatát az AB egyetlen bekezdésben végezte el. Az Smtv. rendelkezését alkotmányosnak találta, azonban annak értelmezésével kapcsolatban tett egy, a határozat szövegében alig észrevehető, de annál jelentősebb megszorítást. Az 1006/B/2001. AB határozat az 1996-os média-törvény hasonló rendelkezésének alkotmányosságát vizsgálta, és az Smtv. rendelkezéseinél is szélesebb, viszont kizárólag a rádiós és televíziós műsorszolgáltatásra alkalmazandó rendelkezéseket alkotmányosnak találta.<sup>15</sup> Az a határozat nem tisztázta egyértelműen, hogy a gyűlöletkeltés tilalmát a gyűlöletre uszítás büntetőjogi tényállásával azonos vagy annál alacsonyabb beavatkozási mércének tekintette-e.

A médiarendszer működésről szóló határozat ezt a kérdést eldöntötte, és megállapította, hogy a „1006/B/2001. AB határozatában a testület az Rttv. 3. § (2) bekezdésében foglalt gyűlöletkeltés tényállását a gyűlöletre uszítással azonosította”. Ez nem értelmezhető másként, csak úgy, hogy az Smtv. rendelkezésének alkalmazási köre pontosan ugyanaz, mint a gyűlöletre uszítás büntetőjogi tényállásáé. Ez egyfelől nagyon szűkre szabja az Smtv. rendelkezésének alkalmazását, ami a sajtószabadság szempontjából feltétlenül kedvező értelmezés. Másfelől azonban élesen veti fel azt a kérdést, hogy mi történik abban az esetben, ha két párhuzamos eljárásban a büntetőbíróság és a médiahatóság ellenkező döntésre jut ugyanazon magatartás értékelésénél, vagy éppen a médiajogi elmarasztalás mellett nem is indul büntetőeljárás. A médiajogi és a büntetőjogi szankciók nyilvánvaló különbségei ellenére ugyanazon magatartás ugyanazon mérce alapján történő eltérő értékelése súlyosan veszélyezteti a jogbiztonságot. Ezen az sem változtat, hogy a büntetőeljárásnak és a közigazgatási eljárásnak nem ugyanaz az alanya. A médiaszolgáltatóval szembeni médiajogi szankciót ugyanis az alapozza meg, hogy a médiaszolgáltató a törvény szerinti „szerkesztői felelősség” vállalásával maga is részesévé válik annak a cselekménynek, amelyet közvetlenül az újságíró vagy a szerkesztő követ el.

Mindez azonban még nem válasz arra, hogy miért alkotmányos a sajtószabadság ilyen korlátozása. Az AB ezt a kérdést gyakorlatilag nem válaszolja meg. Egyetlen érve az, hogy „az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az írott sajtó esetében is szükséges korlátként tekintett a sajtó útján elkövetett bűncselekményekre, ezért a jelen határozatban korábbi álláspontjának megerősítésére szorítkozott csupán”. Ezzel éppen azt a kérdést kerüli meg, hogy a büntetőjogi korlátozás mellett mi indokolja a médiajogi korlátozás fenntartását. Nem világos, hogy az AB milyen korábbi álláspontját erősíti meg, és abból, hogy „sajtó útján elkövetett bűncselek-

<sup>15</sup> A határozatról lásd POLYÁK Gábor: „Fórum a gyűlöletbeszéd szabályozásáról” *Fundamentum* 2008/2. 29–33.

mények” szükséges korlátnak minősülnek, még egyáltalán nem következik, hogy az Smtv. rendelkezése, illetve az ahhoz kapcsolódó szankció arányos is. Az AB érvelése ennyiben mindenképpen hiányos.

A médiatartalom szabályozásával kapcsolatban a határozat súlyos hiányossága, hogy – szövegszerűen hivatkozva, érvekkel alátámasztva – az Smtv. 17. §-ának kizárólag az (1) bekezdésben foglalt rendelkezését vizsgálja. A (2) bekezdés önálló tényállás, amely szerint a médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport kirekesztésére. Az 1006/B/2001. AB határozat a korábbi médiatörvény hasonló rendelkezését alkotmányosnak találta ugyan, de a most vizsgált határozat indokolása e rendelkezést egyáltalán nem említi. Az 1006/B/2001. AB határozat a régi médiatörvény hasonló rendelkezéséről megálapítja, hogy „az egyének és a közösségek méltósága védelmében” a véleményszabadság médiajogi rendelkezésekkel akkor is korlátozható, ha ugyanazon magatartás büntetőjogi szankcióval fenyegetése alkotmányosértő lenne.

A nem audiovizuális tartalmak médiahatósági kontrollját az AB egy esetben találta alkotmányosértőnek: az emberi jogok (Smtv. 16. §) és az emberi méltóság [Smtv. 14. § (1) bekezdés] megsértésével szembeni fellépés esetében. A határozat szerint az emberi jogok és az emberi méltóság intézményes tartalmát sértő egyedi esetekben a Hatóság számára általánosan adott jogkör – a joggyakorlatot is figyelembe véve – széles körű fellépési lehetőség. A nyomtatott és az internetes sajtó esetében ez a sajtószabadság aránytalan korlátozásának minősül, azaz alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatban a televíziós és rádiós műsorszolgáltatásokkal kapcsolatban e rendelkezéseket is vizsgálta, és alkotmányosnak találta. Ennek alkotmányjogi indokai a határozatból nem derülnek ki, az mindössze rögzíti, hogy a médiajogi szabályozás „a bírói út mellett közigazgatási eljárást intézményesít”, amelyben a médiahatóság „nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt”, hanem „annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket”.<sup>16</sup> Az AB egyik határozatában sem tesz kísérletet az önrendelkezési jog és a hivatalbóli közigazgatási eljárás viszonyának tisztázására. A rendelkezésnek a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat elfogadását követő alkalmazása ebben az esetben is azt igazolja, hogy az AB nem adott és a rendelkezés bizonytalan tartalma miatt nem is adhatott egyértelmű iránymutatást a jogalkotónak.<sup>17</sup>

Jelen határozatában az Alkotmánybíróság visszautalt a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatra. A jelenlegi indokolás fő feladata azoknak az érveknek a felsorakoztatása, amelyek mellett lehetővé válik a nem audiovizuális sajtótermékek kivonása a szabályozás hatálya alól. Az AB szerint az audiovizuális szolgáltatások esetében

<sup>16</sup> ABH 2007, 592, 606.

<sup>17</sup> Lásd POLYÁK Gábor „A Legfelsőbb Bíróság ítélete. Az igazság ára című televíziós műsorszámról. Az emberi méltóság védelme közigazgatási eljárásban” *Jogesetek Magyarázata* 2011/2. 35–40.



„a nézők, hallgatók érdekében biztosított hatósági eljárás a közönségre gyakorolt különösen erős befolyásra tekintettel minősül szükséges és arányos beavatkozásnak”. Az érvelés szerint ebből következően „a hatásában ettől eltérő nyomtatott és internetes sajtó esetében azonban ez a fellépési lehetőség – ebben, az emberi jogokra generálisan kiterjedő formában – már aránytalan korlátozásnak minősül”. A végeredménnyel teljes mértékben egyetértve is, az érvelés komoly hiányérzetet hagy maga után. E hiányérzet elsősorban az 46/2007. (VI. 27.) AB határozatnak szól, amely nem támasztja alá megfelelő érvekkel az emberi méltóság hatósági ellenőrzésének arányosságát.<sup>18</sup>

Megállapítja az AB, hogy a nem audiovizuális sajtótermékek esetében „az emberi méltóságot megfelelően védik a személyes jogérvényesítést biztosító jogszabályok”. Ennek indoka az audiovizuális média erőteljesebb hatása, az, hogy „[a]z audiovizuális média [...] lényegesen nagyobb rombolást tud végezni az emberi jogok, különösen az emberi méltóság tiszteletének kultúrájában”. Azaz a nagyobb hatású médiumok a közönség erőteljesebb befolyásolásával a közérdeket is nagyobb mértékben veszélyeztetik, utóbbi esetben tehát helye van hatósági fellépésnek. Mivel az AB jelen határozatában egyértelműen arra törekedett, hogy a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatnál szűkebben határozza meg a sajtószabadság korlátozásának lehetőségét, ezért az érvelés elfogadható.

Ugyanakkor – eltekintve itt a médiahatás mint a szabályozást megalapozó érvelvel kapcsolatos fenntartásoktól – a határozat nem teszi világossá, hogy abban az esetben, ha az emberi méltósággal kapcsolatban ez a beavatkozás arányosságát befolyásoló tényező, akkor ez a szempont miért nem merült fel az alkotmányos renddel és a gyűlöletbeszéddel, illetve a többi vitatott rendelkezéssel kapcsolatban. Önmagában a médiahatás érve nem elegendő a különböző médiajogi tényállások eltérő alkotmányjogi értékelésének megalapozásához. Az emberi méltósággal kapcsolatban az alkotmány sértést megalapozó további érv lehetett volna az önrendelkezési jog sérelme, illetve az önrendelkezési jog korlátozásának arányossága. Ez azonban a határozatban nem merül fel, a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat pedig egyszerűen megállapítja, hogy a hatósági ellenőrzés „nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről dönt”. Az önrendelkezési jog és a hatósági kontroll viszonyát egyik döntés sem tisztázza.

Az emberi méltóság védelmét a határozat két további ponton vizsgálja. Megállapítja egyrészt, hogy az emberi jogokat vagy az emberi méltóságot folyamatosan vagy rendszeresen visszatérően sértő, vagy az emberek egyenlő méltóságát tagadó nézet alapján működő sajtótermék az alkotmányos rend tiszteletben tartásának kötelezettsége alapján szankcionálható. A 46/2007. (VI. 27.) AB határozatra visszautalva az alkotmányos rend sérelme tehát akkor valósul meg, ha nemcsak egy közleménynek (tudósítás, riport stb.), hanem a sajtótermék egészének a „témája,

<sup>18</sup> Részletesen lásd POLYÁK GÁBOR – MAJTÉNYI LÁSZLÓ: „A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2011/1. 13–14.



jellege, nézőpontja” sérti az emberi méltóságot. Ezen értelmezés szerint nemcsak a szélsőséges politikai tartalmakat közlő sajtótermékek, de például a magánéletet folyamatosan sértő honlapok, sőt akár a bulvártartalmak is jelenthetik az alkotmányos rend sérelmét. A jogalkalmazói gyakorlat számára az AB által meghatározott mérce ismét nem ad világos kereteket.

A határozat szerint alkotmányos továbbá a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatásának médiajogi szankcionálása [Smtv. 14. § (2) bekezdés]. A rendelkezés alkotmányossága abból következik, hogy az „kellően szűk körű, különösen nyomós közérdeken alapuló médiahatósági fellépést biztosít”, és „az emberi jogok megsértésének olyan eseteit fedi le, amelyek súlyosan veszélyeztethetik az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését”. Az indokolás ezen a ponton is sokkal inkább deklaratív, mint érveket logikus rendben felsorakoztató. Azon alapul, hogy e rendelkezés szűkebb, világosan meghatározott, az emberi méltóságot súlyosan sértő körben teszi lehetővé a beavatkozást. Az emberi méltóság sérelme azonban más, az (1) bekezdés alá tartozó esetekben is lehet olyan, amely súlyosan veszélyeztetheti az emberi méltóság intézménye tartalmának érvényesülését. Az (1) bekezdés alá tartozó magatartásokkal kapcsolatban azonban az AB szerint a sajtótermékek kisebb közönségre gyakorolt hatása ezekben a súlyos esetekben is aránytalaná teszik a hatósági ellenőrzést. A (2) bekezdés a médiahatás kérdésével egyáltalán nem foglalkozik.

#### 4.2. A SAJTÓTERMÉKEK NYILVÁNTARTÁSBA VÉTELE

Az AB a nyomtatott és internetes sajtótermékek nyilvántartásba vételére vonatkozó előírásokat alkotmányosnak találta.

A nyilvántartásba vételi kötelezettség egészének alkotmányossága mellett az Alkotmánybíróság legfontosabb, a 20/1997. (III. 19.) AB határozatból átvett érve az, hogy az „a sajtóigazgatásnak hagyományos és szükséges megnyilvánulása”. A szükségesség azonban önmagában nem érv, hanem bizonyítandó feltétel, amelynek teljesülését az Alkotmánybíróságnak vagy a korábbi döntéseiben, vagy ebben a határozatában igazolnia kellene. Szükségesnek a nyilvántartásba vétel legfeljebb annyiban mondható, amennyiben „egyértelművé teszi a sajtótermék kiadójának, alapítójának kilétét, a sajtótermékért felelős személyt, megkönnyítve a sajtópiaci szereplők egymás közötti, valamint a sajtótermék és magánszemélyek közötti jogviták rendezését”. Ugyanezt a célt regisztráció nélkül is el lehet érni, nevezetesen az impresszum feltüntetésének kötelezettségével.<sup>19</sup>

Az utóbbi kifogással kapcsolatban a határozat – megerősítve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot – megállapította, hogy a regisztráció „csupán admi-

<sup>19</sup> Lásd Mttv. 46. §.

nisztratív aktus lehet, és a hatóságként fellépő államnak nem lehet mérlegelési joga a nyilvántartásba vételre irányuló kérelem tárgyában (cenzúra tilalma), illetve a terjesztést, kiadást akadályozó nyilvántartásból való törlés elrendelésére (betiltás) is csak gondos mérlegelésen alapuló törvényi szabályozás alapján, kivételesen kerülhet sor”. Megvizsgálva a nyilvántartásba vétel hatályos szabályozását, az AB megállapította, hogy a hatóság legfeljebb „utólag folytatott hatósági eljárása keretében juthat arra a következtetésre, hogy a nyilvántartásba vételnek nem álltak fenn a feltételei, és ezért a nyilvántartásba vételt vissza kell vonni”, a nyilvántartásba vétel elutasítására pedig „csak formai, illetve a piaci szereplőket védő ok alapján” kerülhet sor, amely okok a lapalapító számára minden esetben előreláthatók. A nyilvántartásból való törlésre kizárólag olyan esetben kerülhet sor a törlésre, „amely nem áll összefüggésben a sajtótermék tartalmával”. Mind a nyilvántartásba vétel megtagadása, mint a nyilvántartásból való törlés bíróság előtt megtámadható. Ezek alapján megállapítható, hogy a sajtótermékek regisztrációjának kötelezettsége nem köti hatósági engedélyhez a sajtótermékek kiadását.

Az indokolás a szükségesség és arányosság vizsgálatának elmulasztásával teljes mértékben mellőzi az alkotmányjogi érveket. A nyilvántartásba vétel szükségességét nem igazolja, a jogintézmény valódi célját nem tárja fel.

#### **4.3. AZ ÚJSÁGÍRÓI INFORMÁCIÓFORRÁSOK VÉDELME**

Az információforrások védelmével kapcsolatos alkotmánybírósági vizsgálódás alapos, feltárja a szabályozás nagyobb részben jogtechnikai, kisebb részben koncepcionális hiányosságait. Ebben fontos szerepe volt annak, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban e hiányosságok nyilvánvalóvá váltak. Azonban a határozat – különösen a közérdekre és a bűncselekmény elkövetésére való hivatkozás lehetőségével kapcsolatban – figyelmen kívül hagy néhány, az idézett emberi jogi bírósági ítéletekből is levezethető szempontot.

Az AB ugyanakkor nem találta alkotmány sértőnek, sőt önállóan nem is vizsgálta a közrendre való hivatkozás lehetőségét, ami pedig ellenőrizhetetlenül szélesre nyitja a kivételek körét. A „közrend” nem kellően körülhatárolt fogalom, és így a jogbiztonság követelményét is sérti. Szintén nem vizsgálta és nem találta alkotmány sértőnek a testület a bűncselekmény elkövetésére hivatkozást mint az információforrások védelme alóli kivételt. Így kifejezett anyagi jogi vagy eljárásjogi garancia nincs arra, hogy a bűncselekmény elkövetése csak abban az esetben alapozza meg az információforrás felfedését, ha a bűncselekmény súlya nagyobb, mint a sajtószabadság védelméhez fűződő érdek. Az információforrások felfedésének kivételesen indokolt esethez kötése azonban a bíróság számára lehetővé teszi ezt a mérlegelést.

Az AB megsemmisítést egyetlen esetben, az újságírói bizonyítási teherrel kapcsolatban alkalmazott. A szabályozás hiányosságait mulasztásos alkotmány sértés

keretében rendelte el orvosolni. Tekintettel azonban a mulasztásos alkotmányserítés orvoslásának gyakorlati kockázataira – nevezetesen arra, hogy a jogalkotó a szükséges jogalkotási lépések megtételére semmilyen eszközzel nem kötelezhető –, választhatta volna az AB azt a megoldást is, hogy az információforrások felfedésére vonatkozó rendelkezéseket teljes egészében megsemmisíti, úgy, hogy az indokolásban kifejtettek alapján lehetővé teszi annak újraszabályozását. A sajtószabadság érvényesülését e megoldás hatékonyabban szolgálta volna.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Az alkotmánybíróági határozatban foglalt jogalkotási kötelezettségeknek az Országgyűlés 2012 júniusában, a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXVI. törvény elfogadásával tett eleget.

A médiatartalom szabályozására vonatkozó alkotmányos megfontolások közvetlenül befolyásolják a médiahatóság és a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatát is. Míg a határozatnak az emberi méltóság médiajogi védelmével kapcsolatos megállapításai lényegében megerősítették a korábbi hatósági és bírósági gyakorlatot, addig a gyűlöletkeltés tilalmának alkotmánybíróági értelmezése a korábbi médiahatósági gyakorlat jelentős változását vetítette előre. Ehhez képest a Médiatanács a gyűlöletbeszéd tilalma médiajogi mércéjének megváltozását rögzítette ugyan,<sup>20</sup> de az alkotmánybíróági iránymutatást teljes egészben megkerülte. Megállapította, hogy a tartalom értékelése a médiajogi és a büntetőjogi eljárásban, „azonos mérce szerint történik. Ugyanakkor, tekintettel a büntetőjog és a közigazgatási jog eltérő dogmatikai rendjére és felelősségi szabályaira, a jogsértés (bűncselekmény) megállapításának feltételei jelentősen eltérnek. A gyűlöletbeszéd büntetőjogi és a közigazgatási jogi tilalma tehát részben párhuzamosan halad, de ez nem jelenti azt, hogy amely tartalom az egyik jogág szerint jogsértő, az a másik szerint is az lesz, és megfordítva: a jogsértés hiánya az egyik jogágban nem jelenti automatikusan a felelősség alóli mentesülést a másik szabályai alapján.” Ezzel a fordulattal a hatóság világossá tette, hogy a korábbi, a büntetőjoginál szélesebb beavatkozást megvalósító gyakorlatán nem kíván változtatni.

A határozat lényeges, sokak által kifogásolt pontokon állapított meg alkotmányserítéseket. A médiatörvények körüli vitát azonban nem zárta le. Az AB nem foglalkozott sem a Médiatanács, sem a közszolgálati médiaszolgáltatók intézményi kérdéseivel, függetlenségével. Elvileg mindkét esetben előfordulhatnak olyan egyedi ügyek, amelyek megalapozzák alkotmányjogi panasz előterjesztését, de annak bizonyítása, hogy az adott sérelem a hatóság vagy a közszolgálati médiaszolgáltató politikai elfogultságára vezethető vissza, minden esetben nehéz feladat. Szin-

<sup>20</sup> A Médiatanács 802/2013. (V. 8.) számú határozata.

tén nem foglalkozik a határozat a piacra lépés és a médiakoncentráció korlátozásának szabályozásával. A pályázatási szabályok hiányosságait egy pályázati eljárás alapján benyújtott alkotmányjogi panaszban vizsgálhatja az AB. A médiakoncentrációs szabályokkal szemben legfeljebb – esetleg valamely helyi médiapiac feltűnő torzulása esetén – az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján, ebben az esetben is a tájékoztatáshoz való jog sérelmére hivatkozva nyújtható be alkotmányjogi panasz.

Jól mutatja a magyar médiaszabályozással kapcsolatos kérdőjelek sokaságát, hogy 2015-ben a Velencei Bizottság igen részletes elemzést tett közzé a médiatörvények sajtószabadságot sértő rendelkezéseiről.<sup>21</sup> A Velencei Bizottság ajánlásai részben az AB által az itt vizsgált határozatban már felülvizsgált kérdésekre terjednek ki. A Velencei Bizottság szerint így a médiatartalomra vonatkozó előírások tartalma bizonytalan, a törvény nem garantálja, hogy az állam valóban csak a legszükségesebb esetekben avatkozik bele a médiatartalom kialakításába. Néhány rendelkezést ezért meg kell szüntetni, más esetekben a Médiatanácsnak irányelveket kell készítenie, amelyek segítik a törvény értelmezését. A súlyosabb médiajogi szankciók alkalmazhatóságát a törvénynek a legsúlyosabb visszaélésekre kell korlátoznia, és ha a tartalomszolgáltató bírósághoz fordul, akkor a szankciók végrehajtását az eljárás lezárásáig fel kell függeszteni. Az elemzés egyértelműen a Médiatanács függetlenségének hiánya mellett foglal állást, és a közszolgálati média szabályozásának egyes alkotmányos aggályait is feltárja.

A médiarendszer kialakítását érintő legutóbbi, 16/2020. (VII. 8.) számú AB határozat minden korábbiánál szélesebbre nyitotta az államnak a médiarendszer működésébe való beavatkozási lehetőségeit. Az AB a határozatban azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e az a kormányrendelet,<sup>22</sup> amely nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette több médiavállalat összefonódását, aminek az eredményeként közel ötszáz sajtótermék és médiaszolgáltatás került a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány tulajdonába. Az AB egyfelől megállapítja, hogy a kormányrendelet „hatékony eszköz” a jelenlegi médiarendszernek a demokratikus véleményformálást negatívan befolyásoló olyan jelenségeivel szemben, mint „pl. az úgynevezett influenszer és fake news jelenség”. Másfelől a határozat szerint „az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak tartalmi minősítése, hogy a Kormány mit tart nemzetstratégiai szempontból közérdeknek, azt csak szélső határesetekben bírálhatja felül”. A közérdek ilyen széles, az alkotmányossági ellenőrzésen teljesen kívül eső értelmezése a kormány számára korlátlan normaalkotási mozgásteret bizto-

<sup>21</sup> CDL-AD(2015)015-e: Opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19-20 June 2015).

<sup>22</sup> 29/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről.

sít. Különvéleményében Schanda Balázs alkotmánybíró ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy „(ha) a médiapluralizmus védelmére hivatott szabályozás épp a jelentősebb összefonódások esetén nem érvényesül, akkor alaptörvény-ellenes helyzet áll elő, függetlenül attól, hogy egy konkrét összefonódás összességében érinti-e a médiapluralizmust vagy sem”. Egyetérttek a különvélemény zárómondatával, miszerint „(a) sajtó szabadságának és sokszínűségének intézményi biztosítékairól az állam alkotmányosan nem mondhat le”.

## 6. IRODALOM

BAYER Judit: „Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései”

*Médiakutató* 2011/1. <https://bit.ly/3l8V2QP>

MAJTÉNYI László – POLYÁK Gábor: „A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon” *Közjogi Szemle* 2011/1. 13–14.

KOLTAY András: „A média tartalmi szabályozásának alkotmányossága az új magyar médiaszabályozásban” *Médiakutató* 2011/3. <https://bit.ly/3lcGT55>

KOLTAY András – POLYÁK Gábor: „Az Alkotmánybíróság határozata a médiaszabályozás egyes kérdéseiről: A sajtóra vonatkozó szabályozás, az újságírói forrásvédelem, az adatszolgáltatási kötelezettség és a Média- és Hírközlési Biztos intézményének alkotmányossági vizsgálata” *Jogesetek Magyarázata* 2012/1. 11–48.

TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában. A szólásszabadság magyar doktrínája az amerikai jogirodalom tükrében* (Budapest: HVG-ORAC 2018).



TÓTH MIHÁLY\*

## 166/2011. (XII. 20.) AB HATÁROZAT – KIEMELT ÜGYEK

**Az olyan törvénymódosítás, amely a büntetőeljárásban indokolatlan mértékben és módon korlátozza a védelem jogait, kiterjeszti az őrizetbe vétel időbeli kereteit és a nyomozási bíró számára a „nyomozás érdekeinek” figyelembevételét írja elő, sérti a tisztességes eljáráshoz, a védelemhez, továbbá a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogokat, és nemzetközi szerződésbe is ütközik.**

Az AB azóta megszűnt „kiemelt ügyeket” érintő határozata a tisztességes eljárás, a fegyverek egyenlősége, a védelem és a védekezés elvébe ütköző beavatkozás lehetséges határait vizsgálta. Ennek során súlyos határsértéseket állapított meg és korrigált. Ismét határozottan megerősítette, hogy a tisztességes eljárás elvének lényege a vád és a védelem összemérhető jogosítványainak rendszere, s a tisztességes eljárás minden elemének megőrzése mellett azok látszatát is gondosan fenn kell tartani. Újból deklarálta a személyi szabadságnak a büntetőeljárás keretei között is érvényesülő kiemelkedő alapjogi státuszát, amely csak gondosan felépített garanciarendszer mellett és az elérni kívánt célhoz mérten, arányosan korlátozható.

### 1. ELŐZMÉNYEK

2011 júniusában az Országgyűlés Alkotmányügyi bizottságának elnöke soron kívül előterjesztett egy többek között a büntetőeljárás törvényét és a Büntető Törvénykönyvet érintő átfogó módosító törvénycsomagot. Az indokolás szerint „halaszthatatlanná vált [...] a törvényes rend, a köz- és jogbiztonság fenntartásának és erősítésének, valamint a jó és olcsó állam megteremtése érdekében hatékony, gyors, az igazság szolgáltatására törekvő jogrendszer felépítése”. Ez szükségessé teszi „a társadalom által nagy figyelemmel kísért ügyek hatékony, belátható időben lezárható, jogszerű elbírálását”, amit a javaslat elsősorban bizonyos ügycsoport, az ún. kiemelt ügyek általánostól eltérő eljárási szabályainak megalkotásával kívánt megteremteni.

\* Kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem.



A tervezett novella meghatározta a „kiemelt ügyek” körét,<sup>1</sup> s az ezeket érintő új „külön eljárásban” az általános 72 óra helyett 120 órára emelte az őrizet lehetséges tartamát, valamint korlátozta a gyanúsított védővel való kapcsolattartásának lehetőségét. Lehetővé tette, hogy az újonnan megalkotott ügycsoportban ügyészi döntés alapján is sor kerülhessen az eljáró bíróság kijelölésére, s az általános szabályok körében többek között előírta, hogy a nyomozási bíró a kényszerintézkedésekről való döntéssel kapcsolatos eljárásokban vegye figyelembe a nyomozás krimináltaktikai szempontjait is.

A javaslat nyomán alig egy hónap múlva, az említett rendelkezések érdemét nem érintő kisebb változásokkal hatályba lépett az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény.

A novella a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 17. §-át a következő új (9) bekezdéssel egészítette ki: „Az eljárásra kiemelt ügyekben (Be. 554/B. §) az a bíróság is illetékes, ahol az ügyész – a legfőbb ügyész döntése alapján – az eljárás ésszerű időn belül való illetve soron kívüli elbírálásának biztosítása végett vádat emel.”

A novella által beillesztett 554/G. § szerint a „kiemelt jelentőségű ügyben elrendelt őrizet legfeljebb százhusz óráig tarthat. Az őrizet első negyvennyolc órá-

<sup>1</sup> A „kiemelt ügyek” a javaslat beterjesztésekor még csak néhány – nagyrészt hivatali és korrupciós – deliktumra korlátozódtak, a zárószavazásig azonban folyamatosan bővültek súlyos erőszakos és vagyon elleni bűncselekményekkel is. Végül több mint két tucat – kisebb részben speciális alanyok által megvalósítható – bűncselekmény került ebbe a körbe. A Be. 554/B. §-a szerint kiemelt jelentőségű ügy volt: a) a hivatali visszaélés (Btk. 225. §); b) a közélet tisztasága elleni bűncselekmények [Btk. 250. § (2) bek. a) pont, és (3) bek., 255/B. § és 256. §], ha annak elkövetésével, ba) a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagja, polgármestere, alpolgármestere, képviselőtestülete hivatalának vezető beosztású dolgozója, országgyűlési képviselő, állami vezető, bb) a központi költségvetési szerv, a központi államigazgatási szerv, illetve ezek területi szerveinek (a továbbiakban együtt e fejezet alkalmazásában: közigazgatási szerv) vezető beosztású dolgozója gyanúsítható megalapozottan, illetve elkövetőként kizárólag az ebben a pontban felsorolt személyek valamelyike jöhet szóba, vagy a bűncselekményt e személyek vonatkozásában követik el, továbbá a nemzetközi közélet tisztasága ellen elkövetett bűncselekmények [Btk. XV. Fejezet VIII. Cím]; c) a bünszervezetben részvétel [Btk. 263/C. §]; d) a bünszervezetben [Btk. 137. § 8. pont] elkövetett bármely bűncselekmény; e) a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése [Btk. 288. § (1) és (2) bek.], a gazdasági életben súlyos következményekkel járó csődbűncselekmény [Btk. 290. § (4) bek.], a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban [Btk. 296/B. §], a pénzmosás [Btk. 303. § és 303/A. §], a különösen nagy, vagy ezt meghaladó mértékű bevételcsökkenést okozó adócsalás [Btk. 310. § (4) bek.], a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás [Btk. 310/A. § (4) bek.], az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése [Btk. 314. §]; f) a különösen nagy értékre, kárt, hátrányt okozva, illetve különösen jelentős értékre, kárt, hátrányt okozva elkövetett vagyon elleni bűncselekmények [Btk. XVIII. Fejezet] és g) az el nem évülő bűncselekmények: ga) az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt és az 1440/1945. (V. 1.) ME rendelettel módosított és kiegészített 81/1945. (II. 5.) ME rendelet 11. és 13. §-ában meghatározott háborús büntettek; gb) az emberiség elleni egyéb bűncselekmények (Btk. XI. fejezet); gc) az emberölés súlyosabban minősülő esetei [Btk. 166. § (2) bekezdés a)–h) pontjai]; gd) az emberrablás és az előljáró vagy szolgálati közeget elleni erőszak súlyosabban minősülő esetei [Btk. 175/A. § (4) bekezdés, 355. § (5) bekezdés a) pont]; ge) a terrorcselekmény, a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése és a zendülés súlyosabban minősülő esetei, ha a halált szándékosan okozva követik el [Btk. 261. § (1) bekezdés, 262. § (2) bekezdés, 352. § (3) bekezdés b) pont].

jában a terhelt és a védő érintkezése a konkrét ügy egyedi körülményei alapján az ügyész intézkedésére megtiltható. Az intézkedés ellen jogorvoslatnak nincs helye.”

A Be. 209. (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést iktatták: „A nyomozási bíró eljárására a bírósági eljárás általános szabályai az e címben foglalt eltérésekkel alkalmazandók azzal, hogy a nyomozási bíró eljárásában köteles figyelemmel lenni a nyomozó hatóság és az ügyész speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontjaira, így különösen arra, hogy a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján ismerhetik meg.”

## **2. INDÍTVÁNY**

A törvényt rövid időn belül öt indítvány is megtámadta az Alkotmánybíróságon, kérve a Be. idézett rendelkezései alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe (az Emberi Jogok Európai Egyezményébe) ütközésének utólagos vizsgálatát. A beadványok elsősorban a védelem és a védekezés jogának, az eljárási feladatok megosztása elvének, a tisztességes eljárás, ezen belül a fegyverek egyenlősége követelményének sérelmét vetették fel. A kérelmezők – a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, országgyűlési képviselők és magánszemélyek – hasonló alkotmányossági aggályaira tekintettel a beadványokat egyesítették és egy eljárásban bírálták el.

Elemzésem azokat a módosító rendelkezéseket érinti, amelyek kezdettől fogva a legtöbb vitát váltották ki, mindegyik indítványban egyöntetű kifogás tárgyai voltak, s amelyekkel ezért az AB határozata is a legnagyobb terjedelemben foglalkozik.<sup>2</sup>

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

Az AB megállapította, hogy a Be. 17. § (9) bekezdése alkotmányellenes és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, ezért ezt a rendelkezést megsemmisítette. A Be. 554/G. §-a több okból nem tesz eleget sem az Alkotmány, sem az Egyezmény, sem pedig az EJEB gyakorlatából levont követelményeknek, ezért ezt is megsemmisítette. A Be. 209. § (1) bekezdésének az a kiegészítése, amelynek értelmében a nyomozási bíró az ítélezésen kívül a váddal (nyomozással) kapcsolatos feladatokat is ellát alkotmányellenes, ezért az AB szintén megsemmisítette.

<sup>2</sup> Az itt tárgyalt kérdéseken kívül a határozat kisebb terjedelemben foglalkozott az indítványok kérései között a jogorvoslat, a személyes adatok zárt kezelése és a soron kívüliség kérdéseivel is.

### 3.1. ELVI TÉTEL 1.

**Az eljáró bíróság ügyész általi kijelölésének törvényi lehetősége mind a törvényes bírósághoz való jog elvével, mind a tisztességes eljárás követelményével ellentétes [Alkotmány 57. § (1) bekezdés].**

Az Alkotmánybíróság a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatában fejtette ki részletesen a bíróság pártatlanságával kapcsolatos álláspontját. E szerint a „pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet mentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága tekintetében”. Ennek során ún. „kettős tesztet” kell alkalmazni: a szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását indokolt vizsgálni, vagyis azt, hogy volt-e az eljárás során olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Az objektív megközelítés pedig annak vizsgálata, hogy volt-e objektíve igazolható oka a pártatlanság hiánya feltételezésének. Másként fogalmazva: az adott szabályozás biztosítja-e a pártatlanság követelményét, ideértve azt is, hogy az eljárás a közösség, elsősorban a jogkeresők oldaláról nézve objektíve nem támaszthat kételyeket a pártatlanságot illetően [20/2005. (V. 26.) AB határozat; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat; 17/2001. (VI. 1.) AB határozat].

Az AB megállapította, hogy a Be. 17. § (9) bekezdésében foglalt rendelkezés ez utóbbi, a pártatlanság látszata elkerülése követelményének nem tesz eleget. A pártatlanság objektív követelménye ugyanis csak akkor teljesül, ha a szabályozás kelendő garanciát biztosít minden kétely kizárásához. A szabályozás tartalma és módja nem igazolható a munkateher arányos elosztásának igényével sem. A vizsgált illetékességi szabály ugyanis „igen széles körben ruházta fel az ügyészséget, hogy az ügy tárgyalását az elkövetési tárgy értéke, a bűnelkövetés helye, stb. alapján elvben automatikusan illetékessé váló bíróság helyett egy másik bíróság elé vigye, és ebben egyedül a legfőbb ügyésznek az »észszerű időn belüli«, illetve »soron kívüli« tárgyalást valószínűsítő akaratnyilatkozata a döntő, amelynek érvényesítéséhez a jogalkotó nem csatolt semmilyen világos paramétert, egyértelmű és ellenőrizhető eljárási szabályt”.

A tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Az AB több határozatában hangsúlyozta, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az idősze-

rúség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [11/1992. (III. 5.) AB határozat; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat; 5/1999. (III. 31.) AB határozat; 422/B/1999. AB határozat].

### 3.2. ELVI TÉTEL 2.

**Az őrizetbe vétel bírói döntés nélküli 120 órás időtartama a személyes szabadsághoz való alapjog aránytalan korlátozása. A fogva tartott terhelt megfosztása a védőtől akár időlegesen is a hatékony védekezés alapjait, meghatározó feltételeit vonja el. A védelem jogainak ilyen mértékű korlátozása – anélkül, hogy ennek okait a törvény megjelölné és megfelelő biztosítékokat, ellensúlyokat építene a rendszerbe – az elérni kívánt célhoz képest aránytalan, ezért megengedhetetlen [Alkotmány 55. § (1) bekezdés, 57. § (3) bekezdés].**

Az indokolás lényege szerint a kirívóan hosszú ideig tartó őrizetbe vétel<sup>3</sup> teljes mértékben az eljáró ügyész belátására van bízva, továbbá az elrendelésével szemben nincs semmilyen biztosíték. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban pedig sérelmet szenved a jogbiztonság.

Ami a védővel való kapcsolatfelvétel negyvennyolc órás – jogorvoslat lehetősége nélküli – megtiltását illeti, az AB következetesen érvényesített álláspontja, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdése szerint a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védelemhez való alkotmányos alapjog elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy saját eljárási jogosítványainban és a védő igénybevételéhez való jogban, másrészt a védő jogállásában realizálódik. A védelemhez való jog, így a védelem funkciójának ellátása garanciális jelentőségű a büntetőjogi felelősség kérdésében hozott jogerős döntésig, amelynek meg kell felelnie az anyagi igazság jogállami követelményének (1320/B/1993. AB határozat). Az AB a védelemhez való joggal összefüggésben hangsúlyozta, hogy a védelemhez való jog csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat; 22/1994. (IX. 8.) AB határozat; 6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Az AB megállapította, hogy a Be. 554/G. § második mondatával teljes mértékben az ügyész diszkrecionális jogkörébe utalt, a védelemhez való alkotmányos alapjogot korlátozó döntés, valamint az ez elleni jogorvoslat kizárása a Be. 554/G. § harmadik mondatában, a védelemhez való jog lényeges tartalmát korlátozza, ezért alkotmányellenes.

<sup>3</sup> Az AB itt is elemezte az EJEB ezzel kapcsolatos gyakorlatát. Többek között hivatkozott a Brogan és mások kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítéletre (Brogan v. United Kingdom, no. 11209/84. ECHR 1988). Ebben azt mondták ki, hogy a százkét órás – bírói kontroll nélküli – fogvatartást még a terrorizmus elleni harc eredményességére hivatkozva sem lehet elfogadni, még kevésbé tolerálható ennél hosszabb szabadságelvonás kevésbé veszélyes bűncselekmények miatt indult eljárásokban.

Az AB hivatkozott az EJEB-nek a Salduz kontra Törökország ügyben hozott ítéletére,<sup>4</sup> amelyben többek között indokoltan hangsúlyozták, hogy a terhelt kihallgatása kezdetén tanúsított magatartása meghatározó lehet az egész későbbi büntetőeljárásban a védelem kilátásait illetően. „Ilyen esetben a 6. cikk alapvetően azt követeli, hogy a terhelt részesülhessen ügyvédi segítségben a rendőrségi eljárás megindulásától kezdve. amikor a gyanúsított még különösen sebezhető. A legtöbb esetben ezt a hátrányos helyzetet nem lehet másként hatékonyan kompenzálni, csak ügyvéd segítségével, akinek az a feladata, hogy lépjen fel a vádlott jogai érdekében, biztosítsa, hogy ne tegyen vallomást önmaga ellen. Ez a jog azt feltételezi, hogy egy büntető ügyben a vádhatóság törekedjen arra, hogy álláspontját úgy alapozza meg, hogy nem folyamodik erőszakkal vagy nyomásgyakorlással, a vádlott akarata ellenére megszerzett bizonyítékokhoz. [...] Az ügyvéddel való azonnali kapcsolatfelvétel részét képezi azoknak az eljárási garanciáknak, amelyekre a Bíróság különösen figyel, amikor megvizsgálja, vajon egy eljárás lerontotta-e vagy sem annak a jognak a lényegét, hogy senki sem köteles hozzájárulni önmaga megvádolásához.”

### 3.3. ELVI TÉTEL 3.

**Az eljárási törvényben annak előírása, hogy a nyomozási bíró a terhelt személyi szabadságáról döntő eljárásban értékelje, „vegye figyelembe” a nyomozás krimináltaktikai szempontjait, sérti a bíróság pártatlanságához fűződő jogot, ezért alkotmányellenes [Alkotmány 57. § (1) bekezdés].**

Az indokolás lényege, hogy ha a nyomozási bíró köteles figyelembe venni speciális, kizárólag a nyomozás során érvényesíthető nyomozástaktikai szempontokat – ezáltal pedig a gyanúsított és a védő a nyomozás adatait, tényeit és bizonyítékait az előtte folyó eljárásban is csak a nyomozásra irányadó szabályok alapján, tehát szelektíven, korlátozottan ismerhetik meg –, elveszíti nemcsak a látszatát, de magát a tényét annak a pártatlanságnak, ami a törvényes döntéshez elengedhetetlen.

Az AB rámutatott továbbá arra is, hogy ha a nyomozási bíró bizonyos anyagokba a védőt nem engedi betekinteni, az a *habeas corpus* eljárásokban más szempontból is sértheti az Egyezmény követelményeit. Ahogyan arra a Bíróság a Nikolova kontra Bulgária ügyben 1999. március 25-én hozott ítéletében összefoglalóan rámutatott: „Nem lehet szó a fegyverek egyenlőségéről akkor, amikor egy ügyvéd nem tekinthet bele a nyomozási iratokban lévő azon dokumentumokba, amelyek vizsgálata elengedhetetlen abból a szempontból, hogy hatékonyan vitathassa védenecce fogva tartásának jogszerűségét [lásd ebben az összefüggésben a Lamy kontra Belgium ügyben 1989. március 30-án hozott ítélet 29. §-át].”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Salduz v. Turkey, [GC] no. 36391/02. ECHR 2008.

<sup>5</sup> Nikolova v. Bulgaria, no. 31195/96. ECHR 1999.

## 4. JOGDOGMATIKAI ÉRTÉKELÉS

### 4.1. AZ ÜGYÉSZ BÍRÓSÁGOT KIJEJÖLÖ SZEREPÉRÖL

Indokoltan és igen részletesen elemezte az AB, hogy a megsemmisített rendelkezés miért alkalmas a tisztességes eljárás, ezen belül a pártatlanság követelményének kétségsbe vonására. Úgy vélem, emellett nem hanyagolható el az sem, hogy az ítélező fórum vádhatóság általi megválasztása felveti a tisztességes eljárás egy másik követelményének, a fegyverek egyenlősége elvének sérelmét is.

Az AB többször kifejtette: a tisztességes eljárásnak fontos eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. Ez az elv nem minden esetben jelenti ugyan a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.

Ez az elv alapvetően sérül, ha a vád már az ítélező bíróság megválasztása kapcsán privilegizált helyzetbe kerül. Nyilvánvaló, hogy a fegyverek egyenlőségének elvéről eleve nem beszélhetünk, ha az egyik fél már az ügydöntő fórum kijelölésénél kizárólagos – és a másik fél által érdemben nem is támadható – jogosítványhoz jut.

Ezt az értelmezést közvetve támogatja Balogh Elemér és Bragyova András párhuzamos indokolása is, annak hangsúlyozásával, hogy a bíróság ügyész általi kijelölése elsősorban és főként az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében biztosított törvényes bírósághoz való jogot sérti.

Balogh Elemér érvelésének lényege, hogy a „törvény által felállított bíróság” követelménye azt jelenti, „egy konkrét ügyben az alkotmánynak megfelelő általános illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum járjon el, és onnan az ügy csak kivételesen és alkotmányosan indokolt esetben legyen áttehető”. Jogállami követelmény, hogy az ügyek kiosztásának rendjét meghatározott időtartamra és valamely egységes, objektív szempont alapján kell meghatározni. A hatáskörrelvonnás tilalma nemcsak a magasabb hatáskörű fórum illetéktelen beavatkozását tiltja, hanem azt is, ha más hatalmi ághoz tartozó tisztségviselők dönthetnek az eljáró bíróság kiválasztásáról. Az ügyészség jelenlegi alkotmányjogi státusza – mutat rá a párhuzamos indokolás – nem képez valódi ellensúlyt a kormányzati büntetőpolitikát megvalósító nyomozóhatósággal szemben. Miközben a legfőbb ügyész státuszát érintő szabályokat a független igazságügyi szerv élén álló tisztségviselőkhez igazították, az ügyészség a legfőbb ügyész utasítási és felügyeleti joga alapján működő szervezet maradt, amely továbbra is elsősorban a végrehajtó hatalom büntetőpolitikájának a megvalósítója. Ezt juttatja kifejezésre az Alaptörvény 29. cikke is, amely szerint a „legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti”. Ebben a jogi környezetben pedig az a szabály, amely lehetőséget teremt a bíróság illetékességének elvonására alkotmányossági követelményt sért.



Bragyova András azt emelte ki, hogy az eljáró bíróság ügyész általi kijelölése a törvényes bírósághoz való jog sérelme miatt ütközik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe. A jogvitát minden ügyben olyan perbíróságnak kell eldöntenie (s a büntetőper is ilyen jogvita), amelynek hatáskörét, illetékességét és ügyelosztási szabályait törvény állapítja meg. A bírák egyenlő jogokat élveznek és kötelességeik is azonosak: minden bíró, akire a törvény döntési kötelezettséget ró, egyenlően jogosult és képes ennek teljesítésére. A törvényes bíró alkotmányos elve szerint tehát bíró és ügy egymáshoz rendelése csak előre meghatározott általános szabályok alkalmazásával történhet: így sem a bíró, sem a vádló, sem a vádlott, sem a peres fél nem befolyásolhatja a perbíróság létrejöttét. Kapcsolatuk így eleve – a bíráskodás modern eszméje szerint – személytelen és objektív.

A párhuzamos indokokat nagyrészt elfogadva magam is úgy vélem, nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetni a „törvényes bíróhoz való jog” fogalmának tisztázására. Okkal állapítja meg a határozat, hogy „a törvényes bíróhoz való joggal eddig az AB keveset foglalkozott - talán mert nem volt (még rá) alkalom”. Pedig „a vizsgált büntetőeljárás szabály alkotmányellenessége [...] a legmeggyőzőbben ennek alapján igazolható”. Úgy vélem azonban, e nélkül is egyértelmű, hogy a „törvény által felállított független bíróság” csak olyan bíróságot jelenthet, amelynek hatáskörét, illetékességét és összetételét törvény határozza meg, s amely szintén világos és hozzáférhető ügyelosztási rendszer szerint működik.<sup>6</sup>

Ha a legújabb jogfejlődés során a büntetőeljárás illetékességi szabályainak változását végigkövetjük, jól látható ennek az elvnek az érvényesülése. Az eljárási törvény következetesen mindig maga állapította meg az eljáró bíróság illetékességére vonatkozó (fő)szabályokat (és a kivételeket is). Ha a törvény az általános szabálytól (az elkövetés helye) eltérést engedett, azt a) vagy a szakértelem koncentrációja okán tette (kizárólagos illetékesség); b) vagy fakultatív módon, célszerűségi okból, költség- és időkiméltetés miatt biztosította (ám ekkor is előírva például az elkövetési hely helyett a lakóhely szerinti illetékesség „kötelező”, tehát mérlegelést nem tűrő választását); végül c) vagy kivételesen a Legfelsőbb Bíróság elnökének hatáskörébe utalta, munkaszervezési okból (az arányosabb munkateher biztosítása, ezáltal a gyorsabb befejezés érdekében).

Eszerint tehát a törvény a fakultatív lehetőségek körében is egyértelművé tette, hogy vagylagosan pontosan melyik bíróság járhat el, s ha ettől kivételesen mégis eltért, a lehetséges döntést meghagyta az igazságszolgáltatás jogkörében. (Megjegyzem, hogy bizonyos szempontok a bíróság saját hatáskörében történő ügyát-helyezését is aggályossá tehetik.) Ha azonban a kijelölésre vonatkozó döntés az ügyész ellenőrizhetetlen és támadhatatlan hatáskörébe kerül, a teljes illetékességi rendszer törvényességét felülírják, a bírósági eljárások helye követhetlenné,

<sup>6</sup> Lásd erre pl. BADÓ Attila: *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata. Doktori értekezés* (Szeged 2017). <https://bit.ly/3um9nOj>



kiszámíthatatlanná, esetlegessé válik, a vád bíróságot kijelölő funkciójának megjelenése folytán a pártatlanság alkotmányos elve sérül.

Azzal a lehetséges ellenvetéssel szemben, hogy az ügyész – az általa kötelezően érvényesítendő törvényességi szempontok alapján – az általános illetékességi szabályoktól való eltérés jogát a felhatalmazás céljával összhangban, mértéktartóan, kizárólag az eljárás hatékonyságát és időszerűségét figyelembe véve, objektív módon gyakorolná, szembeállítható az az elv, hogy a tisztességes eljárás sérelmét jelentheti már az olyan, akár alaptalan látszat keltése is, amely megkérdőjelezhetővé teszi a bíróság pártatlanságát.

Ugyanez mondható el arról a hasonló töről fakadó ellenérvről, hogy önmagában a bíróság vádhatóság általi kijelölése nem kérdőjelezheti meg a pártatlanságot, mert nincs pártatlan és „kevésbé pártatlan” bíróság. A tisztességes eljárás sérelméhez ugyanis elegendő már az is, ha a szabályozás módja ennek akár elvi lehetőségét felvetheti. Kétségtelen, hogy e szempontoknak a szigorú, merev érvényesítése esetén bíró vagy bírói fórum sem avatkozhatna be a törvényi szabályozás előre látható, pontosan nyomon követhető folyamatába. Mégsem gondolom, hogy feltétlenül sérti a törvényes bíróhoz való jogot, ha megfelelő kontrollmechanizmus kiépítése mellett, objektív módon igazolható munkaszervezési okokból – az ügyteher arányosabb elosztása érdekében – a törvényi illetékességi szabályoktól az igazságszolgáltatási szervezeten belüli döntéssel kivételesen eltérnek. A lényeg, hogy e körben olyan átlátható, előre rögzített, világos, objektív kritériumok létezzenek, amelyek legfeljebb indokoltan szűk körben engednek teret a diszkréciónak, és ahol a döntést a független, pártatlan bírósági rendszer saját intézményeinek keretei között hozzák.

#### **4.2. AZ ŐRIZET TARTAMÁRÓL ÉS A VÉDELEM JOGAINAK KORLÁTOZÁSÁRÓL**

A határozat érthető okokból nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy pontosan mennyi ideig tartható bírói döntés nélkül valaki hatósági őrizetben. Az EJEB gyakorlatából azonban annyi egyértelműen megállapítható, hogy a 120 órás bírói döntés nélküli fogvatartás már semmiképpen nem tekinthető egyezmény-konformnak. A bíróság gyakorlatát elemző kézikönyv szerint: „a bíróság soha nem adott egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy mennyi az a leghosszabb időtartam, ami még nem ütközik az 5. cikk 3. bekezdésének »haladéktalanság« követelményébe. Annyit lehet csupán biztosan tudni, hogy a mai napig a legrövidebb időszak, amely már egyezményértőnek bizonyult, 4 nap és 6 óra volt (Brogan and Others v. the United Kingdom). Mindezek egybevetésével kijelenthetjük, körülbelül 3–4 nap az a felső határ, amely esetében a bíróság még mellőzné az egyezményserítés megállapítását.”<sup>7</sup>

<sup>7</sup> GRÁD András: *A strasbourgi emberi jogi bíraskodás kézikönyve* (Budapest: Strasbourg Bt. 2005)

Európában az a néhány – egyébként általában szigorú vizsgálóbírói kontroll mellett folyó nyomozásokat szabályozó – állam, amelyekben lehetséges az öt napot megközelítő vagy elérő időtartamú őrizetbe vétel, a bírói jogkörrel felruházott hatóság értesítését már a lejáratához képest jóval korábbi időre előírják.

A magyar Alkotmány nem a „haladéktalan”, hanem a „lehető legrövidebb időn belül” kifejezést használja.<sup>8</sup> Anélkül, hogy etimológiai fejtegetésekbe bocsátkoznánk, belátható, hogy ez a kifejezés ugyanazt jelenti: alapvető jogok sérülnek, ha a törvény által erőteljesen redukált rövid időn belül (amely legfeljebb 48 és 96 óra közötti idő lehet) nem dönt bírói jogkörrel rendelkező személy a fogva lévő terhelt személyi szabadságának további elvonásáról vagy szabadon bocsátásáról. Ezzel kapcsolatban indokolt rámutatni, hogy az alkotmányjogi sérelem kettős: az időtartam hossza mellett az is felvethető, hogy a módosított rendelkezés nem tartalmaz olyan előírást sem, amely garantálná, hogy a 120 órás időtartamon belül a bíróság a fogva tartást illetően már korábban döntési helyzetbe kerülhessen.

A védővel való kapcsolattartás körében az EJEB-nek már az Alkotmánybíróság által idézett *Salduz*-ügy előtt voltak fontos határozatai. A *Murray kontra United Kingdom* ügyben kelt ítéletben<sup>9</sup> az EJEB arra az álláspontra helyezkedett, hogy ellentétes az egyezményvel, ha a terheltnek nem engedélyezik a fogva tartás első 48 órájában a védőjével való konzultációt. A védővel való érintkezést illetően a bíróság rámutatott arra, hogy a 6. cikknek – és különösen annak 3. pontjának – az elsőfokú bírósági eljárást megelőzően is nagyon fontos szerepe van, olyannyira, hogy a nyomozás kezdetekor történő figyelmen kívül hagyása komolyan veszélyeztetheti az egész eljárás tisztességes jellegét.

A nemzeti jogok a védelem jövőbeni kilátásaira vonatkozóan meghatározó következményeket kapcsolhatnak a vádlottnak a rendőrségi kihallgatások kezdetén tanúsított magatartásához. Ilyen körülmények között a 6. cikk helyes értelmezése azt követeli meg, hogy a vádlott rögtön az eljárásba történő bevonása kezdetén ügyvéd segítségét vehesse igénybe. „Ez a jog [...] valós indokok alapján korlátozható. Minden egyes esetben meg kell azonban vizsgálni, vajon az eljárás egészét tekintve a korlátozás nem fosztotta-e meg a vádlottat a tisztességes eljárástól. [...] A védelem jogaihoz elengedhetetlen, hogy a vádlott a rendőrségi kihallgatás kezdetétől fogva érintkezhesen ügyvéddel. [...] A kihallgatás első 48 órájában ettől megfosztani a vádlottat – bármi legyen is az indoka – akkor, amikor a védelem jogai igen csak helyrehozhatatlan sérelmeket szenvedhetnek el – összeegyeztethetetlen azzal a joggal, amit a 6. cikk biztosít a vádlott számára.”

A *Lanz kontra Ausztria* ügyben született ítéletben<sup>10</sup> a strasbourgi bíróság kifejtette, hogy „amennyiben a terhelt nélkülözni kénytelen védője bizalmas tanácsa-

179.

<sup>8</sup> Ezt egyébként a korábbi Alkotmányból a jelenlegi Alaptörvény változtatás nélkül átvette [IV. cikk (3) bekezdés].

<sup>9</sup> *John Murray v. United Kingdom*, [GC] no. 14310/88. ECHR 1994.

<sup>10</sup> *Lanz v. Austria*, no. 24430/94. ECHR 2002.

it, a jogi képviselőt sokat veszít hatékonyságából, jöllehet az Egyezményt olyan jogok biztosítására alkották meg, amelyek a gyakorlatban is megfelelően érvényesíthetőek.”

Mindehhez hozzátehető: az e körben hozott döntések is rendre figyelembe veszik az adott ország nemzeti jogát, s annak függvényében (is) vizsgálják, mennyire determinálhatja az eljárás kimenetelét, ha a terhelt az eljárás kezdetekor napokig jogi segítség nélkül marad. Meglehet, ha Magyarország nemzeti jogát és gyakorlatát vizsgálták volna, még szigorúbb következtetésre jutnak. Nálunk ugyanis – a jogalkotónak az 1998. évi XIX. törvény (korábbi Be.) megszövegezésekor hangsúlyozott eredeti szándékától eltérően – az egész eljárás kimenetelét továbbra is gyakran döntően meghatározza a nyomozás és az annak kezdeti szakaszában folytatott bizonyítás. Nem minősíthető elszigetelt gyakorlatnak, hogy a bizonyítás súlypontja a kontradiktórius tárgyalás helyett továbbra is a nyomozás, s a bírósági eljárás során is előszeretettel preferálják a nyomozás adatait, a tárgyalás esetenként csupán „legitimálja” és aktualizálja a már az előkészítő eljárásban rögzített (s a rekonstruálandó tényekhez közelebb eső) bizonyítékokat. Ezt a szemléletet egyértelműen igazolják és erősítik például azok az előírások is, amelyek a tárgyalást megelőzően beszerzett bizonyítékok felhasználhatóságát különféle processzualis akadályok utólagos felmerülésekor igen nagyvonalúan lehetővé teszik. Ilyen körülmények között pedig a tisztességes eljárás érvényesülése szempontjából még meghatározóbb jelentősége van annak, hogy a védő a nyomozás első percétől kezdve hatékony segítséget nyújthasson védencének. Megjegyzem, az új 2017. évi XC. törvény (új Be.) a nyomozás meghatározóvá válható szerepén érdemben nem változtatott.

Az AB bizonyos következtetések levonásakor így is óvatos volt. Annak az alapjogi sérelemnek a vizsgálatánál, amely a terheltnek a védőjével történő kapcsolat-tartása korlátozásában öltött testet, a panaszolt előírás nemzetközi jogi kötelezettségbe ütközését mellőzte. Mindez azonban azért nem meghatározó, mert a döntés a védő távollátásának alkotmányosértő voltát így is megállapította.

Hiba lenne azonban az említett kettősségből azt a következtetést levonni, hogy a nemzetközi gyakorlatban akár óvatos tendenciák mutatkoznának a védelem jogainak szűkebb keretek közé szorítására. Ennek éppen az ellenkezője figyelhető meg: már az e határozat alapját képező itthoni szűkítő törekvésekkel egy időben nemzetközi dokumentumok egész sora egyértelműen a védelem jogainak bővítése mellett foglal állást.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Az Európai Bizottság éppen 2011-ben részletes vizsgálat nyomán javaslatot készített az Európa Tanács számára a védőhöz való hozzáférés jogának egységesítése és bővítése tárgyában. Ekkor jelentés is készült egyebek mellett a büntetőeljárásba bevont személyek jogai fokozottabb érvényesítése érdekében. (Green Paper on the application of EU Criminal Justice legislation in the field of detention – European Commission COM (2011) 327 final, Brussels, 14.06.2011.) Azóta a védelem és védekezés jogainak kiterjesztő értelmezése mellett foglalt állást az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343. sz. 2016. március 9-én kelt, az ártatlanság vélelméről szóló irányelve is.

Szívós Mária különvéleményében mindezt mégis vitatta.<sup>12</sup> Szerinte a jogalkotó korlátozó törekvései igazolhatóak. Az őrizet „72 órától 120 órára emelése önmagában nem sérti az Alkotmányt, és az Egyezményt sem, ez csupán arányossági kérdés”. Ez ugyanis egyrészt a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések kezdeményezésére irányuló megalapozott ügyészi döntést segíti elő, növelve a vádhatóság felkészülési idejét, másrészt a nyomozó hatóság számára biztosít – a korábbi szabályozáshoz képest – 48 órával hosszabb időt arra, hogy az igen bonyolult, nehezen átlátható ügyre vonatkozó bizonyítékokat (a nyomozás kezdeti szakaszához képest) a szükséges mértékben beszerezze és elemezze.

A különvélemény igazolni próbálta továbbá, hogy a védővel való kapcsolattartást korlátozó, megsemmisített rendelkezés révén a védelemhez való jog „nem sérül olyan mértékben, amely az alkotmányellenesség megállapítását indokolná”. Megállapítható ugyanis, hogy a legfontosabb jog, a terhelt joga a védő meghatalmazására nem csorbult, erre az eljárás megindításának pillanatában megnyílik a joga. Ha nem hatalmaz meg védőt, a törvény arra kötelezi a nyomozó hatóságot, hogy az őrizetbe vétel pillanatában a terhelt részére védőt rendeljen ki. A kirendeléssel, illetőleg a meghatalmazással a védő észrevételeket és jognyilatkozatokat, illetőleg indítványokat tehet, az iratokba – meghatározott körben – betekinhet. A védelemhez való jog tehát a terhelt büntetőeljárásba történő bevonásának pillanatában érvényesül.

Hangsúlyozta továbbá a különvélemény, hogy a nyomozás első 48 órája a bizonyítékok beszerzése, a helyszín biztosítása, a bűntársak elmenekülésének megakadályozása és azok kézre kerítése stb. érdekében kiemelkedően fontos, és az eljárás sikerét döntően meghatározza. Ezen célhoz képest az az egyébként kétségtelen tény, hogy az őrizetes 48 óráig nem beszélgethet az ügyvéddel nem döntő, sőt, elhanyagolható. Végül e körben a különvélemény fontos érve, hogy az első gyanúsított kihallgatást megelőzően sem a terhelt, sem pedig a védő nem ismerheti a fogvatartott terhére róható bűncselekmény részleteit, csupán azt, hogy mi az őrizetbe vétel indoka (meg kell nevezni a terhére róható bűncselekményt, azaz hogy a nyomozó hatóság mivel fogja őt gyanúsítani). Ebből fakadóan „nincs mi ellen védekezni”. Az eljárásnak ebben a szakaszában ezért a védővel való érintkezés „eleve nem szolgálhat más célt, mint – utasítások és tippek megadásán, illetőleg nevek és helyek megjelölésén keresztül – a cselekmény felderítésének és az elkövetők kézre kerítésének a megakadályozását.”

Ez az okfejtés álláspontom szerint részben sem alkalmas a határozat indokainak cáfolására. Nem vitás, hogy az őrizetbevétel határidejének tervezett kiterjesztése kapcsán valóban „arányossági kérdésről” van szó, ám ezzel a különvélemény érdemben aligha támasztható alá, hiszen a többségi vélemény sem mond mást. A határozat is arra a következtetésre jut, hogy a 120 órás őrizet „aránytalanul korlátozza a személyes szabadsághoz való alapjogot”. A különvélemény azt

<sup>12</sup> A hat pontban kifejtett különvéleményhez – egy-egy pont kivételével – Pokol Béla és Dienes Oehm Egon is csatlakozott.

azonban nem indokolja meg, milyen szempontok alapján lehetne a bírói döntés nélküli 120 órás szabadságelvonást mégis elfogadható kényszerintézkedésnek tekinteni. Az semmiképpen nem alapos érv, hogy „hosszabb felkészülési időt kell adni az ügyésznek a letartóztatás indítványozásának eldöntéséhez”. Az pedig, hogy a hosszabb őrizetet az ügyek „igen bonyolult, nehezen átlátható” jellege indokolhatja, kifejezetten veszélyes irányba vihet el, azt sugallva, hogy az ügyek „bonyolultsága” függvényében kell alapvető alkotmányos jogok terjedelmét megítélnünk.

Hasonlóképpen nem tartalmaz meggyőző érvet a védővel való kapcsolattartás kizárását alkotmányosnak minősítő különvélemény sem. Itt is kísért az „arányosság” kérdése, melynek kapcsán a különvéleményből megtudhatjuk, hogy a bűnüldözési célokhoz képest a kapcsolatfelvétel megtiltása „elhanyagolható” kérdés, s egyébként is „a védelemhez való jog a terhelt büntetőeljárásba történő bevonásának pillanatában érvényesül”. Ez azonban éppenséggel nem állítható. A korábbi Be. 48. § (1) bekezdés harmadik mondata szerint ugyanis a 46. § b) pontja (fogva lévő terhelt) esetén a védőt legkésőbb a terhelt első kihallgatásáig kell kirendelni. Világos, hogy e szerint a kirendelésre az őrizet hetvenkettedik órájában, tehát napok múlva, a terhelt első kihallgatását megelőző percekben is sor kerülhet. Nincs tehát olyan előírás, amely a kirendelt védő közreműködését az „őrizet első pillanatától” lehetővé tenné. S az is biztosra vehető, hogy ha a törvény a védővel való kapcsolattartás jogának korlátozására az első két napon lehetőséget adna, a nyomozó hatóság a legkevesebb sem azon tüsténkedne, hogy igyekezzen ez alatt az idő alatt mégis védőt kirendelni.

A vélemény a továbbiakban lényegében azt állítja, hogy a védőt a kezdeti szakaszban voltaképpen saját érdekében, amiatt is indokolt kizárni, hogy megóvjuk őt a bűnpártolás elkövetésétől, de egyébként sem lenne érdemi tennivalója. A „bűnözőt védő, ezáltal könnyen büntárrá válható védő” „doktrínájával” nem szükséges részletesen vitatkozni, s bővebb cáfolatot a „nem kell védő, mert nincs is mi ellen védekezni” érvkísérlet sem igényel. Annyit azért megjegyzek, hogy az őrizetbe vételt elrendelő határozatnak a vonatkozó előírások szerint nemcsak a „bűncselekményt”, hanem annak ténybeli alapja lényegét és az őrizetbe vételt megalapozó tényeket és körülményeket is tartalmaznia kell. Igenis van (lenne) tehát a gyanúsítottnak őrizetbe vétele első pillanatától (a határozat átvételétől) kezdve adott esetben akár részletekbe menő érdemi védekezés előterjesztésére lehetősége. S hogy ezt a jogát hatékonyan, szakszerűen tudja gyakorolni (például akár csak azért, hogy megfelelő jogi indokokat találjon a szabadságelvonása miatt bejelenteni kívánt panaszához), nyilvánvalóan szüksége lehet védője segítségére.

#### **4.3. A NYOMOZÁSI BÍRÓ ÉS A NYOMOZÁSTAKTIKAI SZEMPONTOK**

Az AB meggyőzően igazolta: az eljárási törvényben annak előírása, hogy a nyomozási bíró értékelje, „vegye figyelembe” a nyomozás krimináltaktikai szempontjait, tehát átvéve a vád funkcióit, érvényesítse a nyomozás és a vád érdekrendsze-

rét – s ezzel ráadásul adott esetben mintegy maga is hozzájáruljon ahhoz, hogy a szelektív bizonyítékok egyoldalúsága révén sérüljön a fegyverek egyenlőségének elve, a pártatlanság követelménye – alkotmányellenes.

A különvélemények, amik a nyomozási bíró és az ügyész „partneri viszonyából” indultak ki, ezáltal sem meggyőzőek. Eszerint a nyomozási bíró nem része az ítékezésnek, bűnösségi kérdéseket nem vizsgál és nem is vizsgálhat, csak és kizárólag lényegi eljárásjogi kérdések felől dönt. Ebből fakadóan a vád és az ítékezés elkülönülése alkotmányos elvének (a funkciómegosztásnak) sérelme fel sem merülhet, az fogalmilag kizárt. A nyomozási bíró is a nyomozati szak „szereplője”, ezért „az eljárás eredményességét ő sem veszélyeztetheti azáltal, hogy eljárása során lehetővé teszi a nyomozás kezdeti szakaszán valamely kulcsfontosságú bizonyíték terhelt általi megismerését”.

Ha elfogadnánk a letartóztatás ügyében döntő nyomozási bíró és az ügyész kapcsolatát érintő említett felfogást, akkor nem a (nyomozó hatóságtól és ügyésztől független) bíró determinálná az eljárási cselekmény kimenetelét, hanem a nyomozás aktuális feladata határozná meg a bíró „lényegi eljárásjogi kérdésekre” korlátozó szerepét. Kétségtelen, hogy a nyomozási bíró feladatainak egy része szorosan kapcsolódik a nyomozáshoz, attól elválaszthatatlan. Ilyen például a különösen védett tanúvá nyilvánítással, a leplezett eszközök igénybe vételével, a megszüntetett eljárás folytatásával, a védő kizárásával kapcsolatos feladatköre. Ezeknek az eljárási cselekményeknek a kapcsán – amelyek egyébként szintén a nyomozó hatóságtól és az ügyésztől való függetlenség okán kerültek már a nyomozás során bírói hatáskörbe – fel sem vetődik a fegyveregyenlőség elve. S ez rendben is van. E nyomozás keretében végzett eljárási cselekményeknél ugyanis a bíró egyoldalú legitimitációjára van szükség. Nem jogvitában dönt, hanem a nyomozó hatóságtól és az ügyésztől garanciális okokból leválasztott, függetlenített jogkörben jár el.

A kényszerintézkedésekről történő döntés azonban minőségileg, tartalmában is eltér ezektől. Itt a nyomozási bíró egy a felek közötti jogvitában, kölcsönös meghallgatások és egyéb bizonyítékok megismerése után határoz, az ügyész, a terhelt és általában a védő nyilatkozatait is mérlegelve. A „megalapozott gyanúval” vagy a „bizonyítás veszélyeztetésével” stb. kapcsolatos, súlyos tétellel járó polémia eldöntését aligha helyénvaló pusztán „eljárásjogi kérdésnek” minősíteni. A személyi szabadság korlátozásáról hozandó döntés színtere, az ülés, a bírósági eljárásnak az a mind a korábbi, mind az új Be.-ben (a nyomozásra vonatkozó szabályoktól független, külön címben) nevesített egyik formája. Semmiféle elvi alapja nincs, hogy azt mondjuk, itt a kontradiktórium és az azonos jogok elve a nyomozási szakra tekintettel korlátozott. A nyomozási cselekményeknél így van, de az ülés nem nyomozási cselekmény, itt nem teremthető olyan helyzet – s a törvény ezt nem is teszi meg –, amelyben a bíró pártatlansága (vagy akár annak látszata) nyomozási érdekek érvényesítése folytán sérülhet.<sup>13</sup> Mindez természetesen nem jelenti, hogy

<sup>13</sup> A Kúria 93. sz. Büntető Kollégiumi véleménye is egyértelműen leszögezi: a nyomozási bíró letartóz-



az ügyésznek a folyamatban lévő nyomozás minden kártyáját fel kell fednie. Olyan bizonyítékot azonban nem tarthat vissza, nem hallgathat el, amely a letartóztatás általános vagy különös okait érdemben gyengítené vagy cáfolná.

## 5. A HATÁROZAT UTÓÉLETE

Napjainkban nem ritka, hogy bizonyos pragmatikus, az eljárás gyorsításának, egyszerűsítésének, a bizonyítás megkönnyítésének, hatékonysága növelésének igényével megindokolni próbált jogi előírások alapvető emberi jogi, alkotmányossági követelményekkel kerülnek összeütközésbe. Az AB határozata igazolta, hogy továbbra sem veszített jelentőségéből az eddig is következetesen alkalmazott szükségességi-arányossági teszt. Ennek vizsgálata különösen akkor lehet szigorúbb, amikor az alapjogi korlátozások nem valamely konkrét, kézzelfogható súlyos személyi vagy tárgyi körülményhez kötődnek (mint például a bünszervezeti elkövetés vagy speciális sértetti körök esetében), hanem szinte véletlenszerűen kiválasztott ügycsoportok kapcsán kívánnak generális és tisztán diszkrécióról alapuló felhatalmazásokat adni, ráadásul jogorvoslat biztosítása nélkül.

A döntés utóéletéhez tartozik, hogy az illetékes bíróságtól eltérő másik bíróság kijelölése a határozatban kifejtettek ellenére sokáig továbbra is napirenden maradt.

Az Országgyűlés az AB határozatának kihirdetése után már néhány nappal (tehát az indokok nyilvánvaló ismeretben), 2011. december 31-én elfogadta a „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései” című törvényt, amelynek 11. cikke (4) bekezdése szerint a legfőbb ügyész is immár valamennyi (s nem csak a kiemelt) ügyben utasítást adhat az általános illetékességi szabályok áthágására.<sup>14</sup> A jogalkotás tehát a korábbi alkotmányellenesnek minősített modifikációt nemhogy kiiktatta volna, ellenkezőleg: annak hatókörét radikálisan, gyakorlatilag alaptörvényi szintre emelve kiterjesztette.

Egy évvel később jött az újabb, 45/2012. (XII. 29.) AB döntés, ami most már az Átmeneti Rendelkezések áthelyezéssel kapcsolatos előírásait is megsemmisítette. Ám a dolog ezzel még mindig nem jutott nyugvópontra. A bíróság honlapján

tatás tárgyában tartott ülése kontradiktórius eljárás.

<sup>14</sup> 11. cikk (3) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességi bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki. (4) Az alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, a legfőbb ügyész, mint az Alaptörvény 29. cikke alapján az igazságszolgáltatás közreműködőjeként működő ügyészség vezetője és irányítója az általános illetékességi bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. Ez a rendelkezés nem érinti az Országos Bírósági Hivatal elnökének a (3) bekezdésben biztosított jogát, valamint az egyes ügyészségeknek azt a jogát, hogy az illetékességi területükön működő bármely bíróság előtt vádat emeljenek.



a döntést követően röviddel megjelent egy közlemény, mely szerint: „Az, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezési közül – formai okokból – kiemelte az intézményre [értsd: az áthelyezhetőségre] vonatkozó szabályokat, nem befolyásolja a jogintézmény alkalmazhatóságát. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (Bszi.), valamint a Polgári Perrendtartásról szóló törvény (Pp.) és a Büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) továbbra is tartalmazzák az ügyáthelyezés szabályait. E rendelkezéseket az Alkotmánybíróság döntése nem érintette, így az ügyek áthelyezésének jogi szabályozása jelenleg is adott, sem a korábban ezek alapján meghozott, sem a jövőben meghozandó döntések jogszerűségéhez nem fér kétség”.<sup>15</sup>

A kezdetektől fogva tarthatatlan szabály gyakorlati alkalmazhatósága végül csak az új Pp. (2016. évi CXXX. törvény) és új Be. (2017. évi XC. törvény) elfogadásával szűnt meg. Az új büntetőeljárás törvény már a kiemelt jelentőségű ügyekre vonatkozóan sem tartalmaz speciális rendelkezéseket, nem létezik már az ezeket szabályozó külön eljárás, így a megsemmisítés után egy ideig még tovább élő megmaradt eljárási szabályok is a jogtörténet részévé váltak. A határozat utóélete azonban mégis tanulságos, mert igazolja, hogy alapvető alkotmányos értékeink megőrzésére, figyelemmel kísérésére még egyértelmű alkotmánybíróági döntések birtokában is folyamatosan ügyelnünk kell.

## 6. IRODALOM

- BADÓ Attila: *A bírói függetlenség egyes garanciális elemeinek összehasonlító vizsgálata. Doktori értekezés* (Szeged 2017). <https://bit.ly/3vm9nOj>
- BÁRÁNDY Péter: Merre tovább, büntető igazságszolgáltatás? In *Kriminológiai Közlemények 69. Közbiztonság és társadalom* (Budapest: Magyar Kriminológiai Társaság 2011) 173–178.
- HÁGER Tamás: „Védelem a kiemelt jelentőségű büntetőügyekben” *Ügyvédek Lapja* 2013/5. 14–17.
- TÓTH Mihály: „Az Alkotmánybíróság döntése a kiemelt ügyek egyes büntetőeljárás szabályairól” *Jogesetek Magyarázata* 2012/3. 10–19.

<sup>15</sup> A közlemény szövege azóta elérhetetlenné vált. Eredeti link: [birosag.hu/media/aktualis/tajekoztato-az-ugyek-athelyezeserol](https://birosag.hu/media/aktualis/tajekoztato-az-ugyek-athelyezeserol)