2013. június 4. 2013. 12. szám

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

12/2013. (V. 24.) AB határozat	a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról	542
3110/2013. (VI. 4.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	566
3111/2013. (VI. 4.) AB határozat	jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról	579
3112/2013. (VI. 4.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	583
3113/2013. (VI. 4.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	589
3114/2013. (VI. 4.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	595
3115/2013. (VI. 4.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	599
3116/2013. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	605
3117/2013. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	608
3118/2013. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	611
3119/2013. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	612
3120/2013. (VI. 4.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	613

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2013 (V. 24.) AB HATÁROZATA

a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alaptörvény-módosítás alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Juhász Imre*, *dr. Kovács Péter*, *dr. Pokol Béla* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András*, *dr. Kiss László*, *dr. Lévay Miklós* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

– 4. cikk (1) bekezdésének „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.” szövegrésze,

– 4. cikk (2) bekezdésének „és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot” szövegrésze, valamint

– 21. cikk (1) bekezdése *e)* pontjának az „és a társadalmi felzárkózás” szövegrésze

közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

– 3. cikkének az Alaptörvény U) cikke (6)–(8) bekezdését megállapító szövegrésze,

– 4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését, illetve a 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondatát megállapító szövegrészei,

– 5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondatát megállapító szövegrésze,

– 6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondatát megállapító szövegrésze, valamint

– 8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megállapító szövegrésze

közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az alapvető jogok biztosa 2013. április 23. napján Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítása (2013. március 25.) (a továbbiakban: Atmód4.) egyes rendelkezései közjogi érvénytelenségének – s ezért alaptörvény-ellenességének – megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] Elvi előkérdésként az indítványozó maga megjegyezte, hogy az alapvető jogok biztosának közjogi funkciójától, alkotmányos szerepkörétől – az alapjogvédelemtől – idegen az alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó formai, eljárási, közjogi érvénytelenséget eredményező problémákkal az Alkotmánybírósághoz fordulás. Az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése értelmében elsősorban a köztársasági elnök feladata, hogy őrködjön az államszervezet demokratikus működése felett, azonban az államfő – e szerepköréről kialakított álláspontja alapján – úgy döntött, nem kéri az Alkotmánybíróság eljárását. Az alapvető jogok biztosa ezeket megfontolva, a jogállamiság megóvása érdekében, „mintegy pótfeladatként” szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását. Hangsúlyozta azt is, hogy mivel megszűnt „a populáris akció, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem problematizálható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését biztosítani szükséges” azért, hogy „az Alkotmánybíróság »az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként« érdemben láthassa el ezen alkotmányos feladatát”.

[3] 2. Indítványa első részében az alapvető jogok biztosa előadta, hogy a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításáról szóló T/9929. számú javaslat (a továbbiakban: Javaslat) részletes vitáját

az Országgyűlésben 2013. február 25-én tartották. A részletes vita lezárása és az előterjesztői zárszó után – az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) 102. § (1) bekezdése alapján – az Alkotmányügyi bizottság 2013. február 26-án és február 28-án összesen négy bizottsági módosító javaslatot nyújtott be. Ezek közül kettő – a T/9929/51. számú és a T/9929/52. számú – több helyen érdemben, tartalmilag kívánt változtatni a Javaslat szövegén a következők szerint:

[4] a) Az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését megállapító Atmód4. 4. cikk (1) bekezdésébe javasolta beiktatni „Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye." szövegrészt.

[5] b) Az Alaptörvény VII. cikkét egy új (4) bekezdéssel kiegészítő Atmód4. 4. cikk (2) bekezdésébe javasolta beiktatni az „és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot" szövegrészt.

[6] c) Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését módosító Atmód4. 21. cikk (1) bekezdés *e)* pontját javasolta kiegészíteni az „és a társadalmi felzárkózás" szövegrésszel.

[7] Az Országgyűlés 2013. március 5-én tűzte ismét napirendjére a Javaslatot, ahol szavaztak a módosító indítványokról is. Tekintettel arra, hogy a – módosításokkal kiegészített – Javaslathoz a Házszabály 107. §-a alapján már nem nyújtottak be újabb módosító indítványt, ezért záróvitára nem került sor, az Országgyűlés a következő ülésnapján, 2013. március 11-én az Atmód4.-et elfogadta.

[8] Az indítványozó maga is elismeri, hogy az eljárás formálisan megfelelt a Házszabály előírásainak, azonban álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének nem. Az Országgyűlés működése a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, de a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményeivel (a közügyek szabad parlamenti megvitatása, a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a képviselői beszédjog) összeegyeztethetetlen, hogy az Alkotmányügyi bizottságnak a részletes vita lezárását követően benyújtott érdemi módosító javaslatait az Országgyűlés plenáris ülésen nem vitat(hat)ta meg. Az alapvető jogok biztosa mindezek alapján az ilyen módon elfogadott rendelkezések közjogi érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését kérte.

[9] 3. Indítványának második felében az alapvető jogok biztosa – elemezve az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát – utal arra, hogy az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alaptörvény vonatkozásában tartalmi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. Megítélése szerint azonban a szűkebb értelemben vett közjogi érvénytelenség (a jogalkotási eljárás Alaptörvénybe ütköző hibája) mellett (tágabb értelmezésben) az is közjogi érvénytelenséget okoz, ha valamely alaptörvény-módosítás következtében belső ellentmondás („belső, elemi koherenciazavar") keletkezik az Alaptörvényben. Ez ugyanis „objektív mérce szerint megítélhető", „tartalomsemleges kérdés".

[10] Az érvelés folytatása szerint az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából az is következik, hogy az Alkotmánybíróság felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében. Ezt levezeti mind az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, mind pedig az R) cikk (1) bekezdéséből, mely szerint „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja". Az indítványozó értelmezése alapján az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások nem épülnek be az Alaptörvénybe.

[11] Nyilvánvalónak tartotta az indítványozó az Alaptörvény egységének a sérelmét azokban az esetekben, amikor az Atmód4. – véleménye szerint – ellentétes az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény más rendelkezése alapján meghozott döntésével („felülalkotmányozás"), illetve ezzel összefüggésben a korábbi Alkotmány olyan rendelkezése alapján meghozott döntésével, amely szövegszerűen megegyezik az Alaptörvény hatályos rendelkezésével.

[12] Jelen ügyben az alapvető jogok biztosa szerint ez a helyzet áll fenn az Atmód4.

[13] – 3. cikkének az Alaptörvény U) cikke (6)–8) bekezdését megállapító szövegrészével,

[14] – 4. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdését, illetve a 4. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése második mondatát megállapító szövegrészeivel,

[15] – 5. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdés második mondatát megállapító szövegrészével,

[16] – 6. cikkének az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés harmadik mondatát megállapító szövegrészével, illetve

[17] – 8. cikkének az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megállapító szövegrészével.

[18] Az indítványozó a közjogi érvénytelenség megállapítását és a támadott rendelkezések megsemmisítését tehát az Alaptörvényen belüli belső koherenciazavar miatt, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének, illetve ezen keresztül a B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének és az Alaptörvény egységességének az R) cikk (1) és (3) bekezdéséből következő elvének sérelmére hivatkozással kérte.

II.

[19] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja."

„24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.
[…]
(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. […]"

[20] 2. Az Atmód4. támadott rendelkezései:

„3. cikk Az Alaptörvény ALAPVETÉS része a következő U) cikkel egészül ki:
»U) cikk […] (6) Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.
(7) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntetőtörvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.
(8) A (6) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntetőtörvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.«"

„4. cikk (1) Az Alaptörvény VII. cikk (2) és (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:
»(2) Az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismerhet el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik. Az egyházak elismerésére vonatkozó sarkalatos törvényi rendelkezésekkel szemben alkotmányjogi panasznak van helye.
[…]
(2) Az Alaptörvény VII. cikke a következő (4) bekezdéssel egészül ki:
»(4) […] A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést, társadalmi támogatottságot és a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot írhat elő.«"

„5. cikk (1) Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
»(3) […] Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.«"

„6. cikk Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
»(3) […] Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.«"

„8. cikk Az Alaptörvény XXII. cikke helyébe a következő rendelkezés lép:
»XXII. cikk […] (3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.«"

„21. cikk (1) Az Alaptörvény […]
e) XV. cikk (4) bekezdésében az »az esélyegyenlőség« szövegrész helyébe az »az esélyegyenlőség *és a társadalmi felzárkózás*« szöveg,
[…]
lép."

III.

[21] Az indítvány nem megalapozott.

[22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az Alaptörvény-módosítás alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének *b)* pontja alapján arra jogosult indítványozó nyújtotta be határidőn belül.

[23] 2. Az indítvány első része az Atmód4. egyes rendelkezéseit azért támadta, mert azokat az Országgyű-

lés plenáris ülésen nem vitatta meg, ami az indítványozó véleménye szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írott jogállamiságból levezetett követelményekkel.

[24] Az Alkotmánybíróság értelmezésében közjogi érvénytelenségben szenvednek az alkotmányellenesen, vagy akár törvényellenesen létrejött jogszabályok, amelyek emiatt semmisnek, vagyis olyannak tekintendők, mintha létre sem jöttek volna. A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak, így csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. A formai hibás törvényhozási eljárás alapot ad a törvénynek a kihirdetése napjára történő, visszamenőleges hatályú megsemmisítésére, tehát a jogalkotás során elkövetett alkotmánysértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. A törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének jogállami követelménye, a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő, ami a törvény megsemmisítését eredményezi {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63–72]}.

[25] A törvényalkotás közjogi érvénytelenségére vonatkozó megállapításait az Alkotmánybíróság az egyes alkotmányi rendelkezésekre, illetve azok módosításaira is kiterjesztette, megállapítva azt, hogy nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi, vagy az alkotmányt módosító rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára. Az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének kritériumaiként előbb az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben, majd az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozta meg, amennyiben

[26] – az Alkotmányt, Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be,

[27] – a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házszabály előírásainak megfelelően – megvitatták,

[28] – az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el, és

[29] – kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317–319.].

[30] Erre az alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel született az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását *csak* a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az *Alaptörvényben foglalt* eljárási követelmények tekintetében (eljárási hiba esetén) vizsgálhatja felül. Az Alaptörvény „megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények" fordulat értelemszerűen magába foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását. Az Alaptörvény megalkotásának folyamata értelemszerűen az országgyűlési képviselők tevékenységének eredménye, így az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében az alkotmányosság szempontjából az országgyűlési képviselők jogait és kötelességeit szabályozó 4. cikk is irányadó. Az Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti.

[31] Az indítványozó szerint az Atmód4. azon rendelkezéseit, amelyeket az Alkotmányügyi bizottság a részletes vita lezárását követően benyújtott módosító indítványai alapján fogadtak el, az Országgyűlés nem vitatta meg plenáris ülésen. Álláspontja szerint ez az eljárás formálisan megfelelt ugyan a Házszabály előírásainak, azonban nem biztosította, hogy a képviselők a demokratikus törvényalkotás (alkotmányozás) egyik nélkülözhetetlen előfeltételeként kifejthessék véleményüket a plenáris ülésen.

[32] Ezzel szemben pusztán tényként megállapítható, hogy az eljárás a Házszabály 102. §-ának megfelelt, továbbá, hogy a képviselők kifejthették volna véleményüket, nem volt ugyanis akadálya annak, hogy a részletes vita újbóli megnyitását kezdeményezzék, vagy a módosításokhoz a Házszabály 107. § (1) bekezdése alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtsanak be. Záróvitára azért nem került sor, mert ilyen indítvány nem érkezett, tehát ilyen irányú képviselői igény nem volt.

[33] Az Alaptörvény jelen ügyben irányadó, 24. cikk (5) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Atmód4. 4. cikk (1) és (2) bekezdésében, valamint a 21. cikk (1) bekezdés *e)* pontjában foglalt rendelkezések elfogadása az Alaptörvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem sértette, ezért a közjogi érvénytelenség megállapítására és ennek alapján a hivatkozott rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványt a rendelkező rész 1. pontja szerint elutasította.

[34] 3. Az alapvető jogok biztosa indítványának második részében az Atmód4. egyes rendelkezéseit azért tartja közjogilag érvénytelennek, mert véleménye szerint e módosítások feloldhatatlan belső ellentmondást okoznak az Alaptörvényben.

[35] Az Alkotmánybíróság előtt legutóbb a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat kapcsán merült fel az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre az alkotmánymódosítás alkotmányossági szempontú, tartalmi vizsgálatára. Tekintettel arra, hogy az alkotmánybírósági határozat meghozatalakor az akkor hatályos alkotmány nem tartalmazott szabályt

az egyes rendelkezései és az azok módosítására irányuló szabályok alkotmányossági vizsgálata tárgyában, ezért a nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság saját korábbi gyakorlatát elemezve jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmánybíróságok jellemzően tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatra vonatkozó hatáskört, és maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak. Hangsúlyozta azt is, hogy más alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben (nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvekbe, illetve *ius cogens*-be ütközés esetén) látnak lehetőséget az alkotmány (alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára.

[36] Az Alkotmánybíróság – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között maradva megfogalmazhat mércét, de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az alkotmány – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapíthat meg, amelyek *erga omnes* hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélkező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezések, illetve követelmények során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az alkotmány írott szövegén és értékrendjén (az-az értelmezési tartományán).

[37] Az Alkotmánybíróság hatáskörének az alkotmány (és az alkotmány-módosítás) felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv változatlanul az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mércéként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.

[38] Ezen alkotmánybírósági hatásköri önkorlátozással egyezően jutott az alkotmányozó is arra a következtésre, hogy az Alaptörvénynek és az Alaptörvény módosításának alkotmányossági vizsgálatát csak szűk körben engedi meg. Az Atmód4. 12. cikk (3) bekezdésével az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése akként módosult, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását *csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények* tekintetében vizsgálhatja felül.

[39] Tekintettel arra, hogy az alkotmányozó hatalom egyértelművé tette az álláspontját az Alaptörvény és az azt módosító rendelkezések alkotmányossági vizsgálatával összefüggésben, az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alapvető jogok biztosának indítványa tartalmilag ezzel megegyezik-e. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata ugyanis – a klasszikus jogelvekkel összhangban – az, hogy az indítványt nem az elnevezése, hanem mindenkor a tartalma szerint kell elbírálni.

[40] Abban az esetben ugyanis, ha a közjogi érvénytelenséget állító indítvány valóban formai szempontból támadja az Alaptörvény módosítását, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre annak elbírálására, amennyiben azonban a kérelem a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatra irányul, akkor az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapján – a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa.

[41] Az alapvető jogok biztosa szerint az Alaptörvény módosítása akkor is vizsgálható, ha annak következtében belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben. Az Alaptörvény koherenciája – állítja a biztos – tartalomsemleges kérdés. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából egyértelműen következik – véli az indítványozó –, hogy az Alkotmánybíróság felléphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében, már csak azért is, mert egyfelől az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, másfelől pedig az R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény egységes, zárt rendszerű alkotmány. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások nem épülnek be az Alaptörvénybe. Szerinte az Alaptörvény szövegének értelmezésével objektíve feltárható ellentmondások olyan közjogi érvénytelenséget jelentenek, amelyeknek felülvizsgálatára az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapot ad. Mivel álláspontja szerint az Atmód4. támadott szabályai Alkotmányon belüli belső, elemi koherenciazavart idéznek elő, a korábbi alkotmánybírósági döntésekkel tartalmi értelemben ellentétes „felülalkotmányozást" eredményeznek, így közjogilag ér-

vénytelenek. Az indítványozó tehát az Alaptörvény vélelmezett belső ellentmondásait értékeli úgy, hogy azok olyan feloldhatatlan ellentétet keletkeztetnek az egyes alaptörvényi rendelkezések között, ami közjogi érvénytelenséghez vezet.

[42] Az Alkotmánybíróság azonban ezzel ellentétes következtetésre jutott. Jóllehet érvelésében az alapjogi biztos a közjogi érvénytelenség formai megközelítésére helyezi a hangsúlyt (a módosítások következtében véleménye szerint előálló koherenciazavart eljárási problémaként jelöli meg), az indítvány azonban valójában arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság a módosításokat tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel. Az Alkotmánybíróság hatásköre azonban erre nem terjed ki: az Alaptörvény módosított rendelkezéseinek felülvizsgálata ugyanis – az indítványozó állításával szemben – szükségképpen tartalmi jellegű lenne, ráadásul a korábbi Alkotmány és az azon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat alapján.

[43] Tekintettel arra, hogy az Atmód4. támadott szabályainak vizsgálata a fent kifejtettek miatt tartalmi – és nem eljárási – kérdésnek minősül, így az Alaptörvény módosított 24. cikk (5) bekezdése folytán annak vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Ezért az alapvető jogok biztosának erre irányuló indítványát az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 64. § *a)* pontja alapján a rendelkező rész 2. pontja szerint visszautasította.

[44] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal megjegyzi a következőket.

[45] Az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa által hivatkozott határozatait [41/2005. (X. 27.) AB határozat, 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat] az Atmód4. előtt hozta, ami azt jelenti, hogy az e határozatokban tett megállapításokat még az Alkotmány (Alaptörvény) akkor hatályos rendelkezései alapján fejtette ki. Az alkotmányozó e határozatokra reagálva döntött akként, hogy bizonyos kérdésekben az Alaptörvényt kiegészíti, pontosítja, ugyanakkor a részletszabályokat külön törvényekre, illetve önkormányzati rendeletekre bízta.

[46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.

[47] Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönteni fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését. Ennek során „az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. […] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. […] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni" {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}.

[48] Anélkül tehát, hogy jelen ügyben a szóban forgó alkotmányi rendelkezések egymáshoz való konkrét viszonyáról állást foglalna, szükségesnek tartja az Alkotmánybíróság hangsúlyozni, hogy – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri. Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.

[49] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, az ügy elvi jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k., alkotmánybíró
Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k., alkotmánybíró
Dr. Kiss László s. k., alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Lenkovics Barnabás s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., alkotmánybíró
Dr. Pokol Béla s. k., alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k., alkotmánybíró
Dr. Stumpf István s. k., alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k., alkotmánybíró
Dr. Szívós Mária s. k., alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[50] A határozat rendelkező részével egyetértek, ugyanakkor az indokolás egyes megállapításait vitatom, illetve szükségesnek tartom annak részbeni kiegészítését az alábbiak szerint:

[51] 1. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény negyedik módosítása során a részletes vita lezárását követő eljárás megfelelt a Házszabály előírásainak, azonban nem biztosította, hogy a képviselők a demokratikus törvényalkotás (alkotmányozás) egyik nélkülözhetetlen előfeltételeként kifejthessék véleményüket plenáris ülésen.

[52] Ezzel szemben a határozat indokolásának 2. pontja – alapvetően helyesen – megállapítja, hogy az eljárás a Házszabály 102. §-ának megfelelt, és nem volt akadálya annak, hogy a részletes vita újbóli megnyitását kezdeményezzék, vagy a módosításosokhoz a Házszabály 107. § (1) bekezdés alapján záró szavazás előtti módosító javaslatot nyújtsanak be. Záróvitára azért nem került sor, mert ilyen indítvány nem érkezett, ebből az következik, hogy ilyen irányú képviselői igény nem merült fel.

[53] Álláspontom szerint a részletes vita újbóli megnyitására csak a Házszabálytól való eltérés esetén kerülhetett volna sor – bár ennek elvi lehetősége kétségkívül fennállt –, a határozat indokolása azonban nem tér ki arra, hogy a bizottsági módosító javaslatok megvitatása és megszavazása a bizottság – jelen esetben – nyilvános ülésén történt. Az a – jegyzőkönyvekből egyébként megállapítható – tény semmiképpen sem kérdőjelezheti meg az alkotmányozás legitimitását, hogy egyes képviselőcsoportok az Alaptörvény módosítására irányuló eljárás során nem vesznek részt a bizottságok munkájában (az üléseken nem jelennek meg, vagy más esetben jelen vannak ugyan, de nem vesznek részt a szavazásban, azaz a döntéshozatalban).

[54] 2. A határozat indokolása a III. rész 3. pontjában, mintegy általános megjegyzésként a következőket tartalmazza: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek."

[55] Álláspontom szerint ez az Alaptörvény felhívott cikkeinek tévesen kiterjesztő interpretálása. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ugyanis alapvetően más minőséget és más szintet jelent. E miatt egyenlőségjel azon az alapon nem tehető, hogy mindkét esetben e jogkörgyakorlás szervezetileg az Országgyűlés hatáskörében van. Az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom – az e körben érintetlen nemzeti szuverenitás letéteményeseként és annak alapján – jogi értelemben véve nem korlátozható, ellentétben a törvényhozói minőségben történő eljárással, amikor mind az Alaptörvény, mind a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek valóban korlátot állítanak a törvényalkotó elé.

[56] Az Alaptörvény E) cikkének azon rendelkezése, amely szerint Magyarország az Európai Unió tagállamaként az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, illetve a Q) cikknek a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai elfogadására vonatkozó parancsa, az Alaptörvény által szavatolt (önkéntesen vállalt) kötelezettséget jelent, de semmiképpen sem teszi a nemzetközi jog szabályait az Alaptörvény részévé, illetve nem helyezi hierarchikusan az Alaptörvény fölé.

[57] Ezt az álláspontot támasztja alá többek között az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése, amely kinyilvánítja, hogy az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés a nemzeti identitás elválaszthatatlan része.

[58] Végezetül egyetlen megjegyzés: az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdése szerint „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve." Ilyen vagy hasonló védelmi kötelezettséget az Alaptörvény nem ír elő más vonatkozásban, így azon nemzetközi szerződések vonatkozásában sem, melyeknek Magyarország a részese. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság tevékenysége során az Alaptörvény védelmére vonatkozó egyértelmű kö-

telezettséget – álláspontom szerint – nem hagyhatja figyelmen kívül.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

[59] Egyetértek a határozat rendelkező részének elutasítást, illetve visszautasítást kimondó rendelkezéseivel.

[60] Ugyanakkor úgy látom, hogy teljesebb a kép, ha az Alaptörvény módosításának elfogadásakor és az annak alkotmánybírósági vizsgálata idején hatályos eljárási szabályok (és az azok alapján megállapított mércék) jobban elkülönülnek, ideértve a betartandó kötelezettséget, illetve az alkotmánybírósági felülvizsgálati jogkört.

[61] Az indítvány mérceként a hatályos alaptörvényi szöveget, azaz a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 12. cikke (3) bekezdésével beiktatott, az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerinti fordulatot jelölte meg: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül."

[62] Mivel az Alkotmánybíróság kötve van az indítványhoz, nem vizsgálhatta azt a tényt, hogy az Alaptörvény módosításának előkészítése során az összes hatályos eljárási követelményt – különös tekintettel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 1. § (3) bekezdésében foglaltakra: „A IV. fejezet rendelkezéseit az Alaptörvény és módosítása előkészítésére is alkalmazni kell."; a 2. § (4) bekezdésének *c)* pontjára: „biztosítani kell, hogy […] *c)* megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek"; és a IV. fejezet 18. § (2) bekezdésére: a „jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről." – betartották-e, mivel az indítvány ezt sem eljárási, sem közjogi érvénytelenségi indokai között nem vetette fel.

[63] Úgy vélem, az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem lépett volna túl hatáskörén, ha megjegyezte volna, hogy az eljárási szabályok figyelembe vételének kérdéséről van szó, amelynek vizsgálata és az esetleges jogkövetkezményeinek megállapítása a megváltozott, hatályos alaptörvényi konstellációban viszont immár nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

[64] Ezen jelenleg is kétségkívül hatályos szabályok betartása mindazonáltal megítélésem szerint továbbra is kötelező, sőt kívánatos, mivel hozzájárulhat ahhoz, hogy az alkotmánymódosító hatalom gyakorlása ne kerüljön nehezen megoldható alkotmányos, nemzetközi jogi és európajogi konfliktusokba.

[65] Megítélésem szerint a tapasztalatok fényében kell eldönteni, hogy a Jat. fenti rendelkezéseinek az Alaptörvényt illetően lényegében *lex imperfectává* váló jellege elegendő erővel bír-e azon cél megvalósításához, hogy a nemzetközi jog *pacta sunt servanda* elve [és ennek európajogi megfelelője: az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (3) bekezdésében foglalt ún. lojális együttműködés elve, közhasználatú elnevezéssel az ún. hűségklauzula] megfelelő formában érvényesüljön az Alaptörvény módosításai során.

[66] Attól függetlenül tehát, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezhet-e a tárgyban hatáskörökkel, úgy vélem, hogy az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből, valamint immár a Záró és vegyes rendelkezések 8. pontjából is következik, hogy az Alaptörvény módosításának eljárása során, előzetesen kimerítő tájékoztatást kell adni arról, hogy a tervezett módosítás Magyarország hatályos európai uniós és nemzetközi jogi kötelezettségeihez illeszkedik-e. Amennyiben a tervezett módosítás elfogadása esetén ütközne valamely európai uniós vagy nemzetközi jogi kötelezettséggel, tájékoztatni kell az Országgyűlést arról, hogy az ütközést az adott kötelezettség felmondásával, módosításával vagy valamilyen más módon meg tudja-e a Kormány előzni vagy ki tudja-e küszöbölni.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

[67] A határozat rendelkező részének elutasító és visszautasító pontjaival egyetértek, de az indokolás egyes megfogalmazásait nem tudom elfogadni.

[68] 1. Nem elfogadható számomra az indokolás III. része 3. pontjának végén található az a megállapítás, miszerint az alkotmányozó hatalmat az alkotmányozáskor a nemzetközi jog általános elvei alapján korlátok közé lehet szorítani: „[…] a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok". Ebből a megfogalmazásból következne, hogy az Alkotmánybíróság ez alapján az alkotmányozó hatalmat mindenkor felülvizsgálhatja. Ez egyrészt ellentétben is áll az indokolás korábbi részeivel, ahol kifejezetten elvetésre kerül az alkot-

mányozás tartalmi kontrollja, de másrészt ez a megfogalmazás lehetőséget biztosíthat egy későbbi, aktivista többségű alkotmánybírói testület számára, hogy vindikálja magának az Alaptörvény, vagy egyes részei feletti megsemmisítési jogot. Ez a megfogalmazás ezen túl elvileg is hibás, mert az alkotmányozó hatalom a szuverenitás szintjén levő fogalom a maga jogi korlátozhatatlanságával. Természetesen egy-egy állam felett a globális hatalmi, gazdasági és pénzügyi szerveződések és ebből fakadó összefüggések nagyon is erős korlátokat állíthatnak, de a szuverén államok ezeknek csak önmaguk jogi aktusaival, nemzetközi szerződéshez csatlakozással vetik alá magukat, melyekből ugyanilyen aktusokkal ki is léphetnek. Az alkotmányozó hatalom szintjén tehát semmilyen korlát nem létezik, és az Alaptörvény védelmére rendelt Alkotmánybíróság nem veheti ellenőrzés alá az alkotmányozó hatalmat „korlátjai betartatása" céljából.

[69] 2. Egy másik problémát abban látok az indokolásban, hogy az eljárási érvénytelenségnek a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult hibás elnevezését „közjogi érvénytelenségnek" nevezve változatlanul fenntartja. Az alapjogi biztos épp e kitágítás révén létrejött fogalmi homályosságot használta fel arra, hogy a „szűkebb" formai érvénytelenség mellett a „közjogi érvénytelenség tágabb fogalmát" megalkossa, és ebbe burkolja bele érvelését az Alaptörvény és az alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának lehetőségéről. Mindenért fizetni kell egyszer – tartja a közmondás –, és az Alkotmánybíróság most ezzel fizet a fogalmi pongyolaságának megszokás miatti fenntartásáért, az erre vonatkozó minden korábbi kritika ellenére. Az eljárási érvénytelenség „közjogi érvénytelenségnek" nevezve-kitágítva a jövőben is mindig lehetőséget adhat majd az ezzel való visszaélésre, így ezt nem tudom elfogadni. Az Alaptörvény 24. cikkének új (5) bekezdése az alaptörvény-módosítások feletti felülvizsgálatot az eljárási érvénytelenségre korlátozva biztosítja az Alkotmánybíróságnak, és ez az új alaptörvényi szabály amúgy is kötelez bennünket a korábbi gyakorlatunk és elnevezéseink változtatására. Erre tekintettel az lenne megfelelő az Alkotmánybíróság fogalomhasználata számára, ha a jövőben a közjogi érvénytelenségbe eddig implicite belefoglalt eljárási érvénytelenséget, illetve ha az bukkan fel, akkor a hatásköri érvénytelenséget használná elsősorban elnevezésként a határozataiban – attól függően, hogy melyik jön számba az adott esetben –, és legfeljebb magyarázó jelleggel állna a szövegben, hogy e két érvénytelenségi esetet a közjogi érvénytelenség felső fogalmában összefogva is meg lehet nevezni. Ezzel a fogalmi tisztázással elesne a jövőben az a visszaélésszerű lehetőség, melyet a mostani indítvány az Alaptörvény tartalmi felülvizsgálatára használt fel.

[70] 3. Az indokolás III. részének 2. pontjában jogtechnikailag egy téves jelölés és minősítés van azzal, hogy a szöveg az „Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot" említ. Ezt lehet ártalmatlan tévedésnek tekinteni, de egy átfogóbb fogalmi elcsúszással később az Alaptörvény egészének minőségét érintheti, ezért nem lehet ezt szó nélkül hagyni. A régi Alkotmány ugyanis tényleg egy törvény volt a sok többi mellett – az 1949. évi XX. törvény –, de az Alaptörvény szakított ezzel a jogforrási hierarchiával, és kiemelve önmagát a törvények közül, mint a jogrend alapja egy legfelsőbb hierarchikus szintre állította önmagát. Ezért például az Alaptörvény nem visel számozást, hisz ebből csak egy lehet, és módosítására sem törvényjavaslat irányul, hanem *alaptörvény-módosítási javaslat*. Csak ezek az alaptörvény-módosítások vannak megszámozva, például a legutóbbi a 4. alaptörvény-módosítására irányuló javaslat volt. Ez a törvények közül való kiemelés és önálló jogforrási szintre emelés ad értelmet annak, hogy az Alaptörvény – felsorolva a T) cikk (2) bekezdésében a jogszabályokat, és a legfelső szintű jogszabályként a törvényt megnevezve – mindenhol megkülönbözteti magát a jogszabályoktól. (Például a C) cikk (3) bekezdése: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult".) Az Alaptörvény nem (egyszerű) jogszabály, hanem a jogrend alapja.

[71] A mostani alkotmánybírósági határozat tárgya szempontjából pedig az ad ennek a jogszabályok, ezen belül a törvények közüli kiemelésnek különös súlyt, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmében csak a jogszabályokat vizsgálhatja felül tartalmilag („a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját"). A jelzett téves jelölés és minősítés a szövegben az „Alaptörvényt módosító törvényjavaslatról" tehát ezt a lényeges változást nem észlelte a régi Alkotmány és a mai Alaptörvény között. Később azonban ezt a téves jelölést felhasználva megindulhat egy olyan értelmezés, amely az Alaptörvényt az alkotmánybírósági felülvizsgálat alá tartalmilag bevonva mint egyszerű törvényt igyekszik minősíteni az Alaptörvényt is. A most elbírált indítvány implicite lényegében ezt tette, noha nem érintette az Alaptörvény jogszabályok feletti, magasabb jogforrási hierarchikus helyét, hanem ezt egyszerűen nem létezőnek tekintette. Ezért kell fellépni az ártalmatlanak tűnő jogtechnikai téves jelölés ellen is.

[72] 4. Nem lehet elfogadni a következő téves analógiát sem, mely az indokolás III. részének 3. pontjában található: „Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata ugyanis – a klasszikus jog-

elvekkel összhangban – az, hogy az indítványt nem az elnevezése, hanem mindenkor a tartalma szerint kell elbírálni". Eredetileg ez a jogelv arra vonatkozott a magánjogban, hogy a szerződéseket nem az elnevezésük, hanem tényleges tartalmuk szerint kell minősíteni, és ez a gondolat általánosodott ki később a jog többi hasonló problémájára, majd hozták át analógiával a korábbi alkotmánybírák a fenti megfogalmazás szerint. Ám ezzel az a gond, hogy itt az indítványoknál a kifejezetten kért megsemmisítések és más indítványi kérelmek, illetve az indokolásban előadott különböző panaszkodások és kifogások viszonyára lett felhasználva. Ebben a viszonyban aztán ez a hibás analógia a legnagyobb feszültséget hozza létre az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttségének szabályával. Röviden tehát ezzel az analógiával az a gond, hogy ez felszakítja az indítványhoz kötöttséget, és („nem a kifejezett kérelem, hanem a tartalom a fontos!") az Alkotmánybíróság ezzel alaposan elszakadhatott az indítványban előadott kifejezett kérelmektől. Ez eddig is gondot jelentett, azonban most az Alaptörvény a 24. cikk (4) bekezdése kifejezetten előírta az Alkotmánybíróság felé az indítványban előadott kérelmekhez kötöttséget, melytől csak szoros tartalmi összefüggés esetében lehet eltérni. Az itt vitatott, analógiával áthozott jogelv ezt sértheti adott esetben, így ezt el kell vetni a jövőben.

[73] 5. Végül jelezni szeretném, hogy túlságosan lakonikusnak és így kétértelműnek látom az indokolás III. részének 2. pontjában pusztán annak említését, hogy az Alaptörvény az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatához képest az eljárási érvénytelenség vizsgálatának kritériumait leszűkítette. Ugyanis eddig az alkotmánybírói testület a törvények esetleges eljárási érvénytelenségét vizsgálva mindig a teljes Házszabályt bevonta, annak sok száz rendelkezésével, míg most az alkotmányozó hatalom – megfontolva az ebből eredő visszaélési lehetőségeket –, félreérthetetlenül rögzítette a 24. cikk (5) bekezdésében, hogy az Alaptörvényt és módosításait csak az „Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeknek" megfelelés szempontjából vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Elégtelennek találom tehát az indokolás szövegét, mert nem tér ki pontosan erre a szűkítésre, és ezzel nyitva hagyja egy esetleges későbbi aktivista alkotmánybírói többség számára, hogy túllépjen ezen, és mint lehetséges „tág értelmezést" felfogva, bevonja felülvizsgálati alapként ismét a teljes Házszabályt. Legalább az itteni párhuzamos indokolásban álljon az, hogy ezt kifejezetten megtiltotta az Alaptörvény említett szűkítése.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

[74] A határozattal egyetértek. Indokolásához azonban további észrevételeket kívánok kiegészítésként hozzáfűzni.

[75] I. Az indokolás III/2. pontjához kapcsolódóan

[76] 1. Nem fogadható el az indítványozó okfejtésének azon kiindulási alapja, miszerint a Házszabály szövegszerű betartása mellett is előállhat az Alaptörvény megalkotására (módosítására) vonatkozó eljárási szabályok sérelme. Ez csak abban az esetben igaz, ha a Házszabályon kívüli, más, az Alaptörvény megalkotására (módosítására) vonatkozó jogi előírás sérülne; hiszen nyilvánvaló evidencia, hogy tételes processzuális jogsértés nélkül az Alaptörvény megalkotására (módosítására) vonatkozó eljárási szabályok sérelméről sem lehet beszélni. Az indítványozó azonban ilyen más eljárási jogsértést nem említ (sőt, egyáltalán nem hivatkozik konkrét jogszabálysértésre), hanem olyan eljárásban véli fellelni a közjogi érvénytelenség okát, melyre vonatkozóan a jogi szabályozást a Házszabály tartalmazza. A Házszabály rendelkezik arról [a 102. § (1) bekezdésében], hogy a kijelölt bizottság, illetve az Alkotmányügyi bizottság a részletes vita lezárását követően módosító javaslatot terjeszthet elő, és a Házszabály az, amely az ilyen módosító javaslatoknak a plenáris ülésen történő megtárgyalását már intézményesen nem biztosítja.

[77] Annak vizsgálata, hogy ez a szabályozás helyénvaló-e, felvet-e esetleg alkotmányossági aggályokat vagy sem, ennek az eljárásnak a tárgyát nem képezheti, lévén, hogy az indítvány nem a Házszabály vonatkozó rendelkezéseinek normakontrolljára irányul. Mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a Házszabály említett megoldását nem minősíti alkotmányellenesnek, az Országgyűlés joggal igazodhat a házszabályi előírásokhoz, sőt azokat mindaddig megtartani köteles, ameddig a norma megsemmisítésére sor nem kerül. Így az alkotmányosság vélelmével rendelkező hatályos házszabályi rendelkezésekhez igazodó parlamenti processzus mellett, más egyéb jogsértés hiányában fel sem merülhet az Országgyűlés eljárásának alkotmányellenessége.

[78] 2. Az említett házszabályi megoldás egyébként nem újkeletű; az Országgyűlés által a rendszerváltozást követően megalkotott törvények jelentős része született meg úgy, hogy részletes vita lezárása után benyújtott – plenáris ülés során meg nem tárgyalt – bizottsági módosító javaslatok épültek be a törvényekbe. A teljességhez tartozik, hogy a részletes vita lezárásáig is gyakran kerül sor olyan kapcso-

lódó módosító javaslat benyújtására, mellyel az országgyűlési képviselők ténylegesen csak a részletes vita lezárása után szembesülnek (a részletes vita ideje alatt benyújtott kapcsolódó módosító javaslatokhoz a vitában résztvevő képviselők a vita lezárásáig általában nem jutnak hozzá) és anélkül szavaznak majd róluk, hogy plenáris ülésen megtárgyalásuk megtörténne.

[79] 3. Az Országgyűlés gyakorlata ismeri a részletes vita újra megnyitásának lehetőségét, amely eszközül szolgálhat akár a részletes vita lezárása után benyújtott bizottsági módosító javaslatok megtárgyalására is. Ez az Országgyűlés számára lehetőség, de nem kötelesség, igénybevételére erre irányuló kezdeményezés következtében, politikai konszenzus alapján kerülhet sor. Nagyobb számban erre csak az első ciklusban találunk példát, állandó parlamenti gyakorlattá, szokásjoggá azonban nem vált; ciklusonként csak elvétve fordult elő.

[80] Feltéve, de meg nem engedve, hogy az Alaptörvény megalkotására, illetve módosítására vonatkozó eljárási szabályok megsértése jogsértés (házszabálysértés) nélkül is bekövetkezhet, az előbb ismertetett lehetőség tükrében indokolt ténybeli értelemben is megvizsgálni az indítványozó azon megállapítását, hogy az Atmód4. egyes rendelkezései plenáris ülésen történő megvitatásának a lehetősége nem volt biztosított. Nyilvánvaló, hogy erről *in concreto* csak valóságos vitaszándék esetén volna értelme beszélni, ha az említett bizottsági módosító javaslatok megvitatására a részletes vita újbóli megnyitásának kezdeményezésével kifejezett igény merült volna fel. Az Országgyűlés jegyzőkönyveinek tanúsága szerint az országgyűlési képviselők, illetve frakciók részéről a tárgybeli bizottsági módosító javaslatok megvitatásával kapcsolatban az Országgyűlés ülésén semmiféle kezdeményezés nem történt. Az indítványozó sem hivatkozik arra, hogy ilyen igény akár a Házbizottságban, akár az ülésen a módosító javaslatokról történő szavazás megkezdése előtt bárki részéről felmerült volna.

[81] Így valóságos vitaszándék hiányában a vita tényleges korlátozása – függetlenül a korábban kifejtettektől – szóba sem kerülhet.

[82] II. Az indokolás III/3. pontjához kapcsolódóan

[83] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány (illetve az Alaptörvény) valamint módosítása alkotmánybírósági felülvizsgálata kizártságára vonatkozó gyakorlata egészen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat meghozataláig töretlen volt. Ha irányadónak tekintjük az említett alkotmánybírósági határozat többségi álláspontot tükröző indokolását, ez az alkotmánybírósági gyakorlat tulajdonképpen mindmáig töretlen. A határozat ugyanis lényegében közjogi érvénytelenségre hivatkozva semmisítette meg Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései érintett részeit, folyamatosan hangsúlyozva – a különvéleményekben vitatott – azt az alapállását, hogy a törvényben kijelölt és eredeti határait töretlenül tiszteletben tartott hatáskörében, e kereteket nem túllépve, eljárási követelmények érvényesítésére szorítkozva végezte el felülvizsgálati feladatát. Nem helytálló tehát az indítványozó azon érvelése, miszerint az alkotmánybírósági gyakorlat – mint megfogalmazza: „Az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlata" – megváltozott volna. Ha és amennyiben a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot mégis az eddigi gyakorlattól történő eltérésként értékelnénk, akkor sem beszélhetnénk új gyakorlatról, lévén ez a határozat további példa nélküli egyedi verdikt. Ebből következően az Atmód4. 12. cikk (3) bekezdésével megvalósított alaptörvény-módosítás, mely konkrétan megfogalmazta az Alaptörvény megalkotása és módosítása eljárásjogi okokra korlátozott felülvizsgálatának klauzuláját, valójában tartalmát tekintve nem teremtett új szabályozást, hanem az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatot foglalta implicite az Alaptörvénybe, az eljárási okokra szorítkozó normakontroll evidencia jellegű szabályának *expressis verbis* kimondásával.

[84] 2. A jelen ügyben ennélfogva kulcsfontosságúak azok a korábbi alkotmánybírósági határozatok, melyek ugyan 2013. április 1-jével hatályukat vesztették, de amelyekben kifejtett érvrendszer a rendszerváltoztató Alkotmány és az Alaptörvény e tekintetbeni tartalmi azonossága következtében az Alaptörvényből ugyancsak levezethető. Ebből adódóan ez az érvrendszer továbbra is sarkponti része alkotmányjogi rendszerünk Alaptörvényünkön alapuló értelmezésének.

[85] Áttekintve ezeket a határozatokat és az azokban foglalt okfejtéseket, az Alkotmánybíróság jelen határozatban kifejtett álláspontja – a teljesség igénye nélkül – többek között az alábbi további érvelésekkel támasztható alá:

„Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani." [23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 376.]

„Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe." (1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818.)

[86] Az itt idézett állásfoglalás közvetlenül magának az alkotmánymódosítás felülvizsgálatának problema-

tikájáról szól, kifejezetten kizárva az alkotmánymódosítás Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatának lehetőségét. Ez az értelmezés fordított megközelítésből is levezethető. Annak feltételezéséből, miszerint létezne egy, az alkotmányozó hatalomtól különálló „alkotmánymódosító" hatalom, melynek döntései felülvizsgálhatók és megsemmisíthetők lennének abból a szempontból, hogy azok illeszkednek-e a hatályos Alkotmány (Alaptörvény) rendszerébe és azzal akár értékrendszer, akár más szempont alapján koherens egységet képeznek-e, az következne, hogy az alkotmányos rendelkezések lényegi részei megváltoztathatatlanok lennének. E logika szerint a rendszerváltoztató Alkotmányt létrehozó 1989-es alkotmánymódosítás (az 1989. évi XXXI. törvény) is „alkotmányellenes" lenne, mivel az aligha illeszkedett az alkotmánymódosításig hatályos Alkotmány elvei és lényegi szabályai alkotta rendszerbe.

[87] Itt jutunk el ahhoz a kérdéshez, hogy vizsgálhatja-e az Alkotmánybíróság az Alkotmány (Alaptörvény) belső koherenciáját. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata erre is választ adott: „Az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt, ebből következően az alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre." (290/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1863, 1868.)

[88] 3. A fenti érvelésekben tükröződő értelmezés elvi megalapozása magában az alkotmányjog alaptéziseiben gyökeredzik. Szerepéből és a népszuverenitás elvéből következően az alkotmányozó hatalom a népet illető hatalom leglényegesebb, legmeghatározóbb, legeredetibb tényezője; az állam és a jogrend demokratikus legitimációjának legvégső forrása, melyet a nép nem kíván – a világon általában sehol sem – származékos és ennélfogva kisebb legitimációval rendelkező állami szerv által korlátozhatóvá tenni, illetve annak gyakorlását más tényezővel megosztani. Ebből adódóan az alkotmányozó hatalom akaratát megtestesítő alkotmány mindenki, így az Alkotmánybíróság számára is abszolút viszonyítási pont, melynek tartalmát csak az alkotmányozó változtathatja meg. Az alkotmányozó hatalomnak ezért belső – országon belüli – viszonylatban csak politikai és morális kontrollja létezik, míg nemzetközi viszonylatban a nemzetek közössége által elfogadott nemzetközi jog képezhet – kizárólag közvetett módon – az alkotmányozó hatalom számára korlátot.

[89] A belső politikai kontrollt egyfelől az alkotmányozó hatalom bírálhatósága jelenti, mely a véleménynyilvánítási szabadságból önmagából is adódik, másfelől az, hogy az alkotmány alkotmányos úton történő megváltoztatása mindenkor legitim és alkotmányos célnak minősül. (Ebből adódik az alkotmányozó hatalom akaratának egyetlen belső – önmaga által érvényesített, időben eltolódó – közjogi kontrollja: egy adott alkotmányos szabályozás alkotmányos úton történő megváltoztatása.) A belső morális kontrollt az alkotmányozó hatalmat effektíve gyakorló alkotmányozók felelőssége képezi saját lelkiismeretük és a történelem előtt, melynek zsinórmértékéül az alkotmányosság egyetemes értékeinek, a nép érdekeinek és a közjónak érvényesülése és tiszteletben tartása szolgál.

[90] A nemzetközi jog korlátozó szerepének közvetett jellege azt jelenti, hogy a nemzetek közössége az állami szuverenitásból következően az adott országban érvényesülő alkotmányozó akaratot nem bírálhatja felül, ugyanakkor a nemzetközi jog érvényesítése érdekében a nemzetközi jog keretein belül intézkedéseit maga is szuverén módon választhatja meg.

[91] Lényegében ugyanezt emeli ki dr. Lábady Tamás volt alkotmánybíró az 1260/B/1997. AB határozathoz fűzött – a többségi alkotmánybírósági álláspontra utaló – különvéleményében: „[…] az alkotmányozó hatalom szuverenitása az alkotmánymódosítás tekintetében korlátlan, így az Alkotmány rendelkezéseit módosító törvényi szabályok felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. […] [A]z Országgyűlés addig a határig dönthet szabadon az Alkotmány módosításáról, amíg az alkotmányosság fogalmi rendszerén belül marad, bár az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást e határok túllépése esetén se semmisíthetné meg." (ABH 1998, 816, 821–822.)

[92] Összegezve: a párhuzamos indokolásomban foglaltak álláspontom szerint további érvekkel támasztják alá a határozatban foglalt elutasító, illetve visszautasító rendelkezéseket.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró
különvéleménye

[93] Nem értek egyet a többséggel. Szerintem az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan, ezért vissza kellett volna utasítani a következők miatt.

[94] 1. Az indítvány nem alkalmas érdemi elbírálásra, mert az Alaptörvény negyedik módosításának érvényességét a negyedik módosítás, a módosított S) cikk (2) bekezdése – és a tartalmilag ezzel egyező 9. cikk (2) bekezdés *i)* pontja, valamint 24. cikke – alapján vitatja. Ezzel viszont javíthatatlanul önellentmondó érvelést alkalmaz: ha, mint állítja, érvénytelen az Alaptörvény-módosítás, akkor érvénytelen szabályra nem alapozható jogi érv. Az indít-

vány szerint az Alaptörvény módosítása érvénytelen norma alapján lenne érvénytelen.

[95] Ez szerintem nem lehetséges. Bármely alkotmánymódosítás (Alaptörvény-módosítás) jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet. Az Alaptörvény negyedik módosításának érvényessége ezért az elfogadásakor hatályban volt Alaptörvény alapján (azé pedig az előzőén, és így tovább) ítélhető meg. Ezért az indítványban felhozott érvek, függetlenül attól, hogy helyesek-e vagy sem, nem alkalmasak az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének vizsgálatára.

[96] 2. Ennek indoka, hogy minden alkotmány (így az Alaptörvény is) csak a saját (maga) szabályai alapján módosítható. [Az Alkotmánybíróság 25/1999. (VII. 7.) AB határozata alapján: „[a]z Alkotmány mint alaptörvény, amely az állami berendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Alkotmány az Országgyűlés hatáskörén belül megkülönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el". ABH 1999, 251, 261.]

[97] Ezért egy alkotmánymódosítás érvényességének mércéje nem lehet saját maga, csak a módosítás elfogadásakor érvényben volt (ha tetszik: hatályos) alkotmány módosítási szabályai.

[98] Ezt igazolja az Alaptörvény Záró rendelkezése, amely szerint:

„2. Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el."

[99] Az Alaptörvény tehát saját érvényességét az elfogadásakor érvényben volt alkotmányra (és nem önmagára) alapítja.

[100] Az Alaptörvény negyedik módosítással megváltoztatott S) cikke (valamint a 9. és 24. cikk megfelelő rendelkezései) – amely az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát az ismeretes módon korlátozza – így nem lehet az Alaptörvény negyedik módosítása alkotmányosságának mércéje. Ezért az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttsége [Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése; Abtv. 52. § (2) bekezdése] miatt az indítványt, mint elbírálásra alkalmatlant, vissza kellett volna utasítani.

[101] 3. Nem értek egyet a többségi határozattal abban sem, hogy azonosítja az alkotmányozó hatalmat az alkotmánymódosító hatalommal. A két fogalom megkülönböztetése nagyon fontos, hiszen a többségi határozat érvelése megdől, ha az alkotmányozó hatalom nem azonos az alkotmánymódosító hatalommal. Akkor ugyanis az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányon alapuló, az alkotmányban (az Alaptörvényben) szabályozott hatalom, azaz egy hatáskör és a gyakorlásáról szóló eljárási szabályok együttesen.

[102] Az alkotmányozó hatalom elkülönítése az alkotmánymódosítótól számos előfeltevésen alapul (ahogyan az ellenkező felfogás is). Ezeket szeretném röviden világossá tenni. A lényeg, hogy az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom elkülönítése az alkotmány szigorúan jogi felfogásából következik, amely szerint alkotmányon kívüli jogi hatalom (hatáskör) nem létezhet: az alkotmány önmagát és így saját módosítását is jogilag szabályozza.

[103] Ebben a felfogásban az alkotmányozó hatalom az alkotmány jogi érvényességének alapja, amelyet viszont (az alkotmány legfőbb jog mivolta miatt) az alkotmány maga határoz meg. Az alkotmányozó hatalom az alkotmánnyal létrehozott hatalom, amely az alkotmány érvényességében és érvényesülésében létezik, az alkotmánytól függetlenül nem. Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény (és az Alkotmány) alapján is a nép. Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint a (minden) (köz)hatalom forrása a nép.

[104] Az alkotmányozó hatalom tehát nem illeti meg az állam egyetlen – az alkotmányban, tehát az alkotmányozó hatalom által létrehozott – szervét, így az Országgyűlést sem. Az alkotmány vagy az Alaptörvény módosításának az Alaptörvényen alapuló joga (hatásköre, „hatalma") viszont megilleti. Ez azonban nem eredeti, hanem az Alaptörvényen alapuló, abban szabályozott és korlátozott hatalom, mint minden más, az alkotmányon alapuló hatalom. Ezért állítható, hogy az alkotmánymódosító hatalom az Alaptörvényben hatásköri és eljárási normákban szabályozott jogi hatáskör. Ekként tartalmilag és eljárását tekintve is vannak kötöttségei. Az Alaptörvény módosításának hatásköre és eljárása tehát nem, mint a többségi határozat ismételten állítja, „alkotmányozó", hanem az ettől nagyon különböző, az Alaptörvényen alapuló, korlátozott alkotmánymódosító hatáskör.

[105] 4. Az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát tehát (a 2. pontban írtak szerint) az Alaptörvény e módosítás előtti állapota szerint kell vizsgálni. Ez különösen fontos, mert a negyedik módosítás változtatott az Alaptörvény módosításának szabályain is, aminek nagy jelentősége van.

[106] A negyedik módosítással megváltoztatott S) cikk [és ugyanígy a 24. cikk (5) bekezdés] szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását csak „a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül". Az alapjogi biztos indítványa ehhez igazodik, és ennek keretei között érvel. Erről már fent kimutattam, hogy téves, a mérce a módosítás elfogadásakor érvényben volt Alaptörvény.

[107] Az Alaptörvény negyedik módosításában foglalt változtatásból le lehet vonni a következetést, hogy az Alaptörvénynek erre a módosítására ezek a szabályok biztosan nem alkalmazhatók, hiszen a módosítás előtt az Alaptörvény módosítása alkotmánybírósági felülvizsgálatáról nem volt alkotmány-norma. (Erre az 5. pontban külön kitérek.) Tehát az Alaptörvény negyedik módosítása elfogadásakor – az érvényesség kérdésében döntő időpontban – egészen biztosan alkotmány- és később alaptörvény-értelmezési kérdés volt, hogy vannak-e, és ha igen, milyen alkotmányjogi korlátai az alkotmány módosításának. A mérce ezért az Alkotmánybíróság alkotmány-értelmezési gyakorlata.

[108] Az alkotmány (Alaptörvény) jelentésének azt kell tekinteni, ahogyan az Alkotmánybíróság értelmezte az alkotmányos normákat. Ezért az alkotmány-Alaptörvény mindenkori állapota az, ahogyan az Alkotmánybíróság értelmezte az Alaptörvényt, még akkor is, ha azt utóbb az Alaptörvény módosítása „hatályon kívül helyezi", de ekkor sem visszamenőleg. Az ilyen módosítás része az alkotmánymódosító hatáskörnek (tehát nem alkotmányellenes), ha az alkotmánymódosító hatáskör korlátai között marad.

[109] Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság álláspontja idővel változott. Igaz, az Alkotmánybíróság és a jogirodalom e kérdésben eltérően foglalt állást. Érdemes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata nem volt „töretlen". Egyszer valóban kimondta, hogy nincs hatásköre „az Alkotmány részévé vált" alkotmánymódosítás vizsgálatára [Az Alkotmánybíróság 23/1994. (IV. 29.) AB végzés alapján: „[a]z Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani". ABH 1994, 375, 376.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818.]; de kimondta azt is, hogy az Alkotmány csak saját szabályai szerint módosítható. Az Alkotmánybíróság e két kijelentése nem fér össze, mert ha az Alkotmány tartalmaz szabályokat az alkotmány módosításáról, annyit mindenképpen vizsgálnia kell, hogy ezeket – bármik is legyenek: eljárásiak vagy tartalmiak – betartotta-e.

[110] Időközben az Alkotmánybíróság álláspontja is változott: legutoljára az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló határozatában fejtette ki, hogy „[a]z Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata szerint tehát nem kizárt az Alkotmány felülvizsgálata akkor, ha akár az Alkotmány valamely rendelkezésének, vagy alkotmánymódosító törvénynek a közjogi érvényessége kérdőjeleződik meg. […] Ebből következően az Alkotmánybíróság egyértelműen rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az arra jogosult indítványa alapján, absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben eljárva az Ár.-t egészében és részeiben – függetlenül attól, hogy az Ár. az Alaptörvény része-e vagy sem – formai szempontból, a közjogi érvényesség/érvénytelenség szempontjából felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróság tehát ebben az ügyben sem tért el attól a korábbi gyakorlatától, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárását – függetlenül attól, hogy alkotmányozó vagy törvényhozó hatalomként járt-e el – a közjogi érvényesség szempontjából – tehát abból a szempontból, hogy az Országgyűlés maradéktalanul betartotta-e (korábban az Alkotmányba, jelen ügyben az Alaptörvénybe foglalt) eljárási szabályokat – vizsgálja". Az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének mércéje tehát az elfogadása időpontjában fennállt jogi helyzet, amelynek része az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló határozata [45/2012. (XII. 29.) AB határozat] is.

[111] 5. Ugyanakkor az S) cikk (és a többi, már felsorolt szabály) módosítása az Alaptörvény negyedik módosítása előtti – amely érvényességének mércéje – tartalma felderítéséhez fontos érveket szolgáltat.

[112] A negyedik módosítás itt vizsgált cikke megváltoztatta az Alaptörvény tartalmát. Ezt fel kell tételeznünk róla, hiszen módosításnak, azaz változtatásnak mondja magát; akár új normát ad hozzá az Alaptörvényhez, vagy meglévő helyébe más, azonos tárgyú normát helyez, mindenképpen igaz, hogy az Alaptörvény módosítás előtti és utáni tartalma a (módosítással érintett tárgykörökben) nem lehet azonos. Az Alaptörvény módosított szabályai világosan különbséget tesznek az alkotmánymódosítás tartalmi (hatásköri) és eljárási szabályai között, és csak az utóbbiakra engedik az alkotmánybírósági ellenőrzést. Az újonnan bevezetett különbségtétel a módosítás előtt nem létezett, amiből az következik, hogy korábban nem volt kizárva az Alaptörvény módosításának tartalmi (hatásköri) szabályokba ütközés miatti felülvizsgálata.

[113] Az Alaptörvény módosításának alkotmánybírósági felülvizsgálatára a negyedik módosítás előtt és után más normák irányadók – mint ezt az Alaptörvény-módosítás ténye maga mutatja. A negyedik módosítás sem zárja ki, sőt feltételezi, hogy az Alaptörvény módosítása lehet tartalmilag alkot-

mányellenes: ha nem lehetne, nem kellene kizárni ennek alkotmánybírósági vizsgálatát. Tehát az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása előtt – e feltevés nélkül nincs értelme a tiltásnak – nem tiltotta meg az Alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányellenességének (alaptörvény-ellenességének) vizsgálatát. Ha ez igaz, akkor a korábban kifejtett elvek szerint a negyedik Alaptörvény módosítás alkotmányellenességének vizsgálatában a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálata nem lehet tilos.

[114] 6. Az eddig kifejtettek ellen felvethető, hogy az Alaptörvény alkotmányellenességének vizsgálata a negyedik módosítás előtt is kizárt volt, tehát a negyedik módosítás csak megerősítette e szabályt. Az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatát tiltó norma azonban az Alaptörvény negyedik módosításáig sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben nem volt, így megengedettsége, mint erről szó volt, alkotmányértelmezési kérdés volt. Az alkotmány értelmezése viszont éppúgy nem tartozik az alkotmánymódosító hatalom hatáskörébe, mint ahogyan a törvény értelmezése sem a törvényhozóéba.

[115] A legkevesebb, mi mondható e tekintetben, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáig az Alaptörvény- (és Alkotmány-) módosítás alkotmány- és alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági felülvizsgálata alaptörvény- (korábban alkotmány) értelmezési kérdés volt. A negyedik alkotmánymódosítás alkotmányosságának mércéje az Alaptörvény-módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota lévén, az Alaptörvény-módosítás alkotmányellenességének kérdése a negyedik módosítás érvényessége tekintetében továbbra is nyitottnak tekintendő.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró
különvéleménye

[116] 1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 1. pontjával és az ahhoz kapcsolódó indokolással.

[117] 2. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 2. pontjával és a többségi indokolás azon részeivel, amelyek az indítvány visszautasítását támasztják alá. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a támadott alaptörvényi rendelkezések, valamint – szoros összefüggés okán [lásd az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdését] – az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét, és azokat a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal meg kellett volna semmisíteni.

[118] Nézetem szerint a határozat többségi indokolásából hiányzik az elvi-elméleti megalapozás, amely – a rendelkező rész 2. pontjába foglalt visszautasítás helyett – a támadott rendelkezések megsemmisítéséhez vezetett volna el. Az indokolás megállt a formai vizsgálatnál, miközben az indítványban felvetett alkotmányjogi problémák mélyebb tartalmi elemzést igényeltek volna. Különvéleményemben ennek a feladatnak az elvégzésére teszek kísérletet. Ennek megfelelően először az indítvány elbírálásának mércéjéül is szolgáló, az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatban kialakított elveket és szempontokat idézem fel. Ezután a határozat többségi indokolásától eltérő alkotmánybírósági alkotmányértelmezés elvi alapjairól (beleértve a jelen ügyben először gyakorolt alkotmánybírósági hatáskörre vonatkozó önértelmezést is) fejtem ki az álláspontomat. Szükségesnek tartom az Alkotmánybíróság értelmezési szabadságának, valamint a közjogi érvénytelenség szempontjainak elemzését is, és csak ezt követően vizsgálom a támadott rendelkezések alaptörvényellenességét az előfeltevések tükrében.

[119] I. Előzmények-mércék

[120] [A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat és a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat üzenete]

[121] 1. Mindenekelőtt úgy vélem, hogy a határozat többségi indokolásának tisztáznia kellett volna a viszonyát a 61/2011. (VII. 13.) AB határozattal (a továbbiakban: Abh.1.), állást kellett volna foglalnia arról, hogy abból mit vállal, s részletesen indokolnia kellett volna azt, miben és miért tér el attól a mostani felfogása. Előrebocsátom: az Abh.1.-hez csatolt különvéleményem elvi alapjaival összhangban az Alkotmánybíróság normafelülvizsgálati hatásköréből az Alaptörvény rendelkezései sincsenek kizárva.

[122] A határozat többségi indokolása csak részben támaszkodik az Abh.1. többségi indokolására, s figyelmen kívül hagy abból számos olyan megállapítást, amelyek meghatározhatták volna a mostani döntés kereteit és fontos mérceként szolgálhattak volna az alkotmányossági felülvizsgálat során.

[123] E megállapítások a következők:

a) „Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából." (ABH 2011, 290, 318.)

b) „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen ki-

vételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembevételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmány-védelemszint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének." (ABH 2011, 290, 322.)

c) „Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára." (ABH 2011, 290, 323.)

d) „Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen »együttműködése« esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, sérül az alkotmányos alapjogok védelme, a társadalom tagjai – alkotmányos jogaik védelmére szolgáló eszközök híján – kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek." (ABH 2011, 290, 323.)

e) „A hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált »túlhatalom«, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet." (ABH 2011, 290, 323.)

[124] 2. Ezen túlmenően az indítvány által felvetett alkotmányossági problémára adott válasz kereteit – az Alaptörvény hatályba lépése után hozott, ám a határozat többségi indokolása által figyelmen kívül hagyott – 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.2.) lefektetett további mércéknek kellett volna meghatározniuk. (Részletesen szól ezekről Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, amely szerint a mércék érvényesítése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.)

[125] E döntés szerint „jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani" (Abh.2., Indokolás [76]). A szabályozási szint és a szabályozási tárgy közötti összhanghiány alkotmányjogi relevanciájáról ugyancsak rendelkezett ez a határozat: „[a]z alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben" (Abh.2., Indokolás [86]). Az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumának, az Alaptörvény teljességét, belső koherencia-zavarait elhárítani hivatott volt az az alkotmánybírósági hatásköri önértelmezés, amely szerint: „[a]dott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja" (Abh.2., Indokolás [118]).

[126] A határozat többségi indokolása – minthogy megállt a formai szempontok vizsgálatánál – nem tekintette feladatának, hogy az Abh.1. és az Abh.2. idézett mércéivel való viszonyát tisztázza. Erre pedig amiatt is szükség lett volna, mivel a jelen ügy eldöntésekor nem kerülhető meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezésről (beleértve az Alkotmánybíróság hatásköri önértelmezésének kérdését), illetőleg – vele szoros összefüggésben – a hatalommegosztásról vallott felfogásának a vizsgálata.

[127] II. A végső alaptörvény-értelmezés monopóliuma

[128] 1. Az Alkotmánybíróság jelen döntését az Alaptörvény negyedik módosításával beiktatott 24. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva hozta meg. E rendelkezés szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül." Mivel az Alkotmánybíróság először járt el ebben a hatáskörben, ezért – álláspontom szerint – előkérdés az, hogy ez az alaptörvényi rendelkezés lehetővé teszi-e azt, hogy ellássa az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből rá háruló legfontosabb feladatát, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve". E feladat ellátása csak akkor válik lehetségessé, ha az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás elvének értelmezési aspektusából eredő azon követelmény érvényesül, miszerint a végső alaptörvény-értelmezési monopólium az Alkotmánybíróságé.

[129] Különvéleményem I. részében bemutattam azokat a tartalmi és az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó követelményeket, amelyek az alaptörvény-módosító hatalom mozgásterét is kijelölik. Az Alaptörvény védelmének, érvényesítésének absztrakt feladat-meghatározó fogalma azonban csak az Alaptörvény karakterének ismeretében alkalmazható minden közhatalmi tényező, így az Alkotmánybíróság számára. Ezt összefoglalóan legutóbb az Abh.2. konkretizálta. A határozat indokolása szerint „[a]z alkotmányok tartalmi és eljárási mér-

céi és követelményei a demokratikus jogállamban állandóak. A tartalmi és eljárási alkotmányos követelmények nem lehetnek alacsonyabbak az Alaptörvény időszakában, mint az Alkotmány(törvény) időszakában voltak. Az alkotmányos jogállam követelményei továbbra is és folyamatosan érvényesülő követelmények a jelenben és programok a jövőre nézve. Az alkotmányos jogállam konstans értékek, elvek és garanciák rendszere. Az alkotmányos jogállamban egyszer már elfogadott értékek, elvek, garanciák, követelmények szintjei nem csökkenhetnek, és azok érvényesülésének a megkövetelése sem veszíthet szigorából." {Indokolás [119]}. Ez a fenti feladat ellátásának (az Alaptörvény védelmének) mércéjét jelenti minden – alaptörvény-értelmezést és -érvényesítést végző – közhatalmi szereplő, így az Alkotmánybíróság, de az alaptörvény-módosító hatalom számára is.

[130] Az alaptörvény-módosító hatalom mindezek tudatában iktatta be a negyedik Alaptörvény-módosítást – köztük az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdését – az Alaptörvény rendelkezései közé. Ezek a rendelkezések azonban részben ellehetetlenítik az Alkotmánybíróság fenti feladatának ellátását és a fenti mércék érvényesítését, mivel alaptörvény-módosítás esetén csak az eljárási követelmények tekintetében biztosítják az Alkotmánybíróság végső értelmezési monopóliumát, így a testület csak az eddig kialakított eljárási szabályokból eredő követelmények érvényesülését biztosíthatja. Márpedig ha – legyen szó akár államszervezeti, akár emberi jogi kérdésekről – az eddigi szabályalkotással és alkotmányértelmezéssel kialakított tartalmi követelmények érvényesítésétől el van zárva az Alkotmánybíróság, akkor alaptörvényi feladatának sem tud eleget tenni, mivel – végső soron akár a normamegsemmisítés eszközével is – nem tudja megakadályozni az olyan esetek előfordulását, amikor az Alaptörvény egyik normájából fakadó tartalmi követelménynek egy másik alaptörvényi rendelkezés ellentmond (és ezzel például az alapjogok elért védelmi szintje csökken). Az Alkotmánybíróság abból a megdönthető vélelemből indul ki az alaptörvény-értelmezés során is, hogy ilyen eset nem fordulhat elő. Ahogy egy közelmúltbeli – a határozat többségi indokolása által is idézett – döntésében fogalmazott: az alaptörvény-értelmezés során „[…] egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. […] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. […] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni" {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]}.

[131] Álláspontom szerint az Alaptörvény csak akkor érvényesülhet a jogrendszer alapjaként [lásd az Alaptörvény R) cikkének (1) bekezdését], ha abban nincsenek önellentmondó, egymás érvényesülését lerontó normák – függetlenül attól, hogy azok akár az eljárásra, akár a tartalomra vonatkoznak. Ezt a koherencia-követelményt elsődlegesen értelmezéssel, ha ez nem lehetséges, akkor pedig normamegsemmisítési hatáskörben, a végső alaptörvény-értelmezési és a normakasszáció hatáskörével rendelkező Alkotmánybíróságnak kell biztosítania. Mivel az Alaptörvény 24. cikkének (5) bekezdése ezt az alkotmánybírósági feladatellátást (és vele együtt a fent említett mércék érvényesítését) kizárja, ezért – álláspontom szerint – szoros összefüggés okán ezt a rendelkezést – és a hatásköri-eljárási részletszabályokat tartalmazó 24. cikk (6) bekezdést – is meg kellett volna semmisíteni. Nyomatékosan hangsúlyozom: mindaddig, amíg a hatalommegosztás elvét tartalmazó Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének a legfőbb szervévé [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés], azaz a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára, éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje. Lehet persze módosítani az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját és a 24. cikk (1) bekezdését is (megszüntetve ezekkel a módosításokkal az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumát), ez azonban már az elmúlt több mint két évtized alatt kialakított korszerű magyar alkotmánybíráskodás feladásával lenne egyenértékű, amikor az Alkotmánybíróság puszta díszletként lenne csak jelen az Alaptörvényben. Nem hallgathatom el: a negyedik alaptörvény-módosítással közel kerültünk ehhez az állapothoz. (Mindez nem jelenti azt, hogy a modern alkotmányosság követelményeinek csak ezekkel az ismérvekkel rendelkező alkotmánybíráskodás felelne meg: számos olyan, az alkotmányos kultúrát és értékeket a magyarnál jobban tisztelő jogrendszerben, amelyekben más szerepük van az alkotmánybíráskodást végző szerveknek, a negyedik alaptörvény-módosítás által is kiváltott problémák fel sem merülnek, mert elképzelhetetlen, hogy ilyeneket keletkeztessen az alkotmánymódosító hatalom.)

[132] 2. Különvéleményem azon az elvi bázison nyugszik tehát, hogy Magyarországon továbbra is az Alkotmánybíróság rendelkezik a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ebből a végső alaptörvény-értelmezési monopóliumából egyenesen következne az is, hogy az Alkotmánybíróságot – éppen hogy az Alaptörvény védelmében – korlátozásmentesen megillesse az alaptörvény-módosítások teljes körű felülvizsgálatának a joga is. [Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése szerint ez csak az ún. „eljárási követelmények" vizsgálatára korlátozódik.) Mindez persze nem ragadható ki a tágabb összefüggések láncolatából.

[133] Eszerint: a mai magyar közjogi gyakorlat legsúlyosabb hibáját abban látom, hogy az Országgyűlés kétharmados többsége felhatalmazottnak érzi magát arra, hogy a hatalommegosztásból – mint a demokratikus jogállam meghatározóan fontos államszervezési elvéből – eredő követelményeket félretegye, újra létrehozva az Országgyűlés már Alaptörvényből is kivett „legfelsőbb államhatalmi" (értsd: „egyeduralkodói") státuszát, amivel viszont alapjaiban képes megbontani a fékek és egyensúlyok rendszerét.

[134] Alaptörvénybe foglalt írott szöveg marad ezért csupán az a tétel is, amely szerint: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén nyugszik" [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]. Írott szöveg marad, mert intézményeinek működése csak a fékek és egyensúlyok működésének a látszatát képes fenntartani.

[135] A korábbi Alkotmány (tartalmilag) és az új Alaptörvény (explicit módon) egyaránt a hatalommegosztás elvére épült. Ez a tartalmi közösség (azonosság) megengedi azt (erről részletesen írok a különvélemény III. részében), hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányjogi összefüggéseket újra felidézzem és alkalmazzam, nem utolsó sorban azzal a célzattal, hogy az Alaptörvény fent citált – hatalommegosztást tartalmazó – rendelkezésének az értelmezéséhez is hozzájárulhassak. A jelen határozattal lezárt ügy által felvetett problémák eredői ugyanis – nézetem szerint – ebben az elvi-elméleti alapban is keresendők.

[136] 3. „A hatalmi ágak elválasztásának [pontosabban a hatalommegosztás] elve [...] nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. [...] A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése [...] is hozzátartozik." [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.] A tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériuma, a hatalommegosztás elve magában foglalja azt a követelményt is, hogy „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben." [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.] Ez az amerikai alkotmányjogi doktrínából ismert fékek és egyensúlyok elvének európai tükörképe.

[137] Mindezekből az is következik, hogy a fékek és egyensúlyok kialakult rendjét – következmények nélkül – egyetlen hatalmi ág (vagy közhatalmi tényező) sem boríthatja fel, s ez alól az Országgyűlés sem képez kivételt. Védelmet élvez ezért az Alkotmánybíróság hatásköre is: „[a] magyar közjogi berendezkedés egyik alapja a […] jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék […]. A […] jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered." [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.] „[…] [H]atásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját." [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.]

[138] Álláspontom szerint a határozat többségi indokolása adós maradt e mércék alkalmazásával is: valójában elismerte az (alaptörvény-módosításra jogosult) Országgyűlés egyedüli és meghatározó szerepét, s ezzel gyakorlatilag az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumának elvét is feladta. Tartok attól, hogy e felfogás érvényesülésével lehetővé válik a jövőben a hatalommegosztás elvére épülő demokratikus jogállam további tényleges leépülése.

[139] A határozat többségi indokolása és az én álláspontom más elvi-elméleti alapokon nyugszik, s ebből következően természetszerűleg más-más eredményre is vezet. Ennek oka egyértelmű: a határozat többségi indokolása nem szól a hatalommegosztás értelmezési aspektusáról és az Alkotmánybíróság alaptörvényi feladat-meghatározásával összhangban álló alkotmányértelmezésről, míg én mindezeket a vizsgált ügy szempontjából fontos és megkerülhetetlen kiindulási pontoknak tekintem.

[140] III. Az Alkotmánybíróság értelmezési szabadsága

[141] 1. A korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény szövegének, illetve tartalmának egyezése esetén az

Alkotmánybíróság mindenféle korlátozás nélkül felhasználhatja (figyelembe veheti) mindazokat az alkotmánybírósági határozatokat, amelyeket a testület az Alaptörvény hatálybalépése előtt fogadott el. [Az Alaptörvény negyedik módosítása 19. cikk (2) bekezdése ugyanis „csak" annyit mond, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik, ám nem tiltja a döntésekben kifejtett érvek alkalmazását, sőt, kifejezetten rendelkezik a határozatok által kifejtett joghatások fennmaradásáról.] Ennek megfelelően, amennyiben bizonyítható, hogy a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság által már elbírált és alaptörvény-ellenesnek nyilvánított normák és az Alaptörvény negyedik módosításának indítványozó által felhívott rendelkezései tartalmilag megegyeznek (megfeleltethetők), úgy az Alkotmánybíróság felhasználhatja, alkalmazhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket. (Feltéve, hogy az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembe vétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és nincs ok a korábbi döntés felülbírálatára).

[142] 2. Az így „felhasználható" korábbi alkotmánybírósági határozatokra az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bekezdése szerint a következők irányadók: „[h]a e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire kötelező." Hangsúlyozom, ez a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát rögzítő Abtv.-beli rendelkezés nem pusztán egy törvényi szintű szabály, hanem – ahogy azt korábban is jeleztem – a hatalommegosztás értelmezési aspektusából eredő és az alkotmánybírósági feladatellátáshoz tapadó alkotmányos szintű szükségszerűség/garancia. Ez a norma tehát az Országgyűlést is köti, függetlenül attól, hogy alkotmánymódosítási hatáskörével él-e, vagy általános törvényalkotási hatáskörét gyakorolja-e.

[143] IV. A közjogi érvénytelenség megállapításának szempontjai

[144] 1. Amennyiben az Országgyűlés az őt nyilvánvalóan kötelező – a jelen ügyben alaptörvény-sértéseket megállapító – alkotmánybírósági határozatok tartalma ellenére mégis módosítja az Alaptörvényt, úgy azt kell először a vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy a módosítás (az Alaptörvényből kifejezetten következő vagy alkotmánybírósági alkotmányértelmezéssel kifejtett) eljárási, vagy tartalmi kérdést érint-e. Nézetem szerint mind eljárási, mind tartalmi rendelkezések értelmezésekor az Alkotmánybíróságé – az Alaptörvényből egyenesen levezethető – végső alaptörvény-értelmezési monopólium. A mostani ügyben ugyanakkor nincs is szükség a – logikailag az eljárási szabályoknak való megfelelést követő – tartalmi felülvizsgálatra, mivel – mint azt bizonyítani igyekszem – az indítványozó által támadott módosítások – álláspontom szerint – már az Alaptörvény „eljárási követelményeinek" sem felelnek meg (lásd a különvélemény IV. 3. pontját).

[145] 2. Jelen esetben az alapjogi biztos azt állítja, hogy a korábbi Alkotmány, illetve a hatályos Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróság által már elbírált és alaptörvény-ellenesnek nyilvánított normák és az új Alaptörvény módosításának általa felhívott rendelkezései tartalmilag megegyeznek, így nem csak a hatályos Alaptörvény, hanem a korábbi Alkotmányra támaszkodó alkotmánybírósági határozatok – az Alaptörvény módosítása egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatakor – is felhasználandók (figyelembe veendők). Az alaptörvény-módosítás általa megtámadott rendelkezéseiről az Alkotmánybíróság korábban már kialakította a maga (alkotmány-, illetve alaptörvény-sértést megállapító) álláspontját, amelyet az Országgyűlés az alaptörvény-módosítása során figyelmen kívül hagyott. Annak ellenére tehát, hogy az „egyező" tárgyakban az Alkotmánybíróság határozata rá (az Országgyűlésre) is kötelező volt, eredeti szándékát és akaratát az alaptörvény-módosítással mégis véghezvitte. Ha beigazolódik az alapvető jogok biztosa által felvetett ügyekben mindez, úgy az Országgyűlést is kötelező, alább meghivatkozott alkotmánybírósági határozatokban eldöntött tárgykörök már az alaptörvény-módosítási eljárásnak a tárgyai sem lehettek volna, hiszen azokat a mindenkire nézve kötelező alkotmánybírósági határozatok – a hatályos alaptörvényi rendelkezések alapján – alaptörvény-ellenesnek, tilalmazottnak találták (két esetben pedig a korábbi Alkotmány és a hatályos Alaptörvény tartalmi azonossága miatt állapítható meg ez). Azaz: az alaptörvény-módosítási eljárás kezdő momentumáig sem juthattak volna el ezek a kezdeményezések.

[146] 3. Ezért, amennyiben a felhívott esetekben az Alkotmánybíróság döntésével ellentétes tartalmat hordozó alaptörvény-módosítási tárggyá már nem is tehető esetkörökről van szó, úgy az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania azt, hogy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság klauzulából, a C) cikk (1) bekezdésébe foglalt hatalommegosztás értelmezési aspektusából, valamint az R) cikk (1) bekezdésébe foglalt koherencia-követelményből az alaptörvény-módosításra is irányadó „eljárási követelményeknek", így a szóban forgó (közjogi érvénytelenségben szenvedő) rendelkezéseket – az eddigi alkotmánybírósági gyakorlatnak

megfelelően (legutóbb lásd az Abh.2.-ben) – *ex tunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie.

[147] V. Az indítvány által támadott rendelkezésekről – az előfeltevések tükrében

[148] 1. Álláspontom szerint az előfeltevések valamennyi – az alapvető jogok biztosa által indítványozott – tárgykörben igazolhatók, ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak az összes vitatott alaptörvény-módosítási rendelkezés tárgyában megsemmisítő tartalmú döntést kellett volna hoznia. A támadott módosítások eljárási, közjogi érvénytelenségét – mint fentebb hangsúlyoztam – abban látom, hogy a módosítások alaptörvény-módosítási eljárás tárgyai sem lehettek volna. Vagy szövegazonosság, vagy tartalmi egyezőség miatt olyan módosításokra került ugyanis sor, amelyekről – az Abh.2.-ben kifejtett alaptörvényi karaktert is figyelembe véve – az Alkotmánybíróság már korábban kialakította az álláspontját, s ezek a határozatok – mint fentebb, az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját, továbbá az Abtv. 39. § (1) bekezdését idéztem – mindenkire, így az alaptörvény-módosító hatáskörben eljáró Országgyűlésre is kötelezőek voltak.

[149] 2. Az Alaptörvény negyedik módosítása (a továbbiakban: Atmód4.) 3. cikke U) cikkel történő kiegészítésének (6)–(8) bekezdései valóban egyértelműen és tételes módon ellentétesek az Alkotmánybíróság által a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében azonos módon rögzített jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményével. Az alapvető jogok biztosa által meghivatkozott 11/1992. (III. 5.) AB határozat olyan érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket munkált ki, amelyek jogi hatásukat illetően mindmáig meghatározó fontosságúak és alkalmazandóak ebben a tárgykörben. Így pl.: a már elévült bűncselekmény újbóli büntethetővé tételét elrendelő törvény súlyosan sérti a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot és az előreláthatóságot; áttöri az állami büntetőhatalom korlátozhatóságának az elvét; visszaható hatállyal tesz büntethetővé cselekményeket. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat által kifejtett említett joghatások tovább élnek, így e korai határozatba foglalt tilalmakat nem érinti az az Atmód4. 19. cikk (2) bekezdése szerinti rendelkezés, amely szerint: „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik."

[150] 3. Támadja az indítványozó az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése helyébe lépő rendelkezést is, amelynek gyújtópontjában az a kérdés áll, vajon megfelel-e az Alaptörvénynek, ha az Országgyűlés ismeri el egyházként a vallási tevékenységet végző szervezeteket. Az Alkotmánybíróság – az Országgyűlésre is kötelező – Alaptörvény hatálybalépése után hozott határozata [6/2013. (III. 1.) AB határozat] szerint az ilyen pártatlan jogi mérlegeléssel megítélendő, alapjogi vonatkozású egyedi ügyekben a döntéshozatalnak a független bíróságtól való elvonása és kizárólagosan az alapvetően politikai karakterű Országgyűléshez telepítése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az Országgyűlést is kötelező alkotmánybírósági határozat ellenére az Országgyűlésé maradt az Atmód4. 4. cikk (1) bekezdése értelmében a hatáskör, amely mint alaptörvény-ellenessé nyilvánított szabályozási tárgy alaptörvény-módosítási eljárásnak része sem lehetett volna. Ennél fogva a rendelkezés közjogi érvénytelenségét az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben is meg kellett volna állapítania. [*Mutatis mutandis* ugyanez vonatkozik az Atmód4. (4) cikk (2) bekezdésével az Alaptörvény VII. cikke (4) bekezdése második mondataként beépített szövegrészre is.]

[151] 4. Alkotmánybírósági határozat minősítette alkotmányellenessé azt a rendelkezést is, amely a politikai reklámot kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett engedte közzétenni. Az Atmód4. 5. cikk (1) bekezdése alapján hatályba lépett módosítás az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdésének második mondatába változatlan tartalommal emelte be a már korábban alaptörvény-ellenessé nyilvánított rendelkezést. Álláspontom ugyanaz, mint fentebb: az Alkotmánybíróság kötelező határozata ellenére alaptörvény-módosítási eljárás tárgyává tett szabályozás itt is közjogi érvénytelenséget idézett elő, emiatt az Alkotmánybíróságnak – egyezően az indítványozó kérelmében foglaltakkal – az új Alaptörvényt módosító szabályt meg kellett volna semmisítenie. [Zárójelben jegyzem meg: az alapul veendő 1/2013. (I. 7.) AB határozat elfogadására az Alaptörvény hatálybalépése után került sor, így nem tekinthető hatályát vesztettnek.]

[152] 5. Az Atmód4. 6. cikke alapján az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli." Egyetértve az indítványozóval, magam is kiemelem azt, hogy az Atmód4. 6. cikk által beépíteni kívánt X. cikk (3) bekezdésének új harmadik mondata egyértelműen és tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által

az Alkotmány 70/G. §-ában, valamint az Alaptörvény X. cikkében lényegileg azonos módon rögzített, a tudományos élet szabadságából kötelezően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó, lényegileg megegyező „tartalmú" rendelkezései miatt felhasználhatónak ítélem az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában leírtakat, amelyeket az Országgyűlés figyelmen kívül hagyott. Nem lehetett volna tárgya az alaptörvény-módosító eljárásnak ez a tárgykör sem, ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak e rendelkezés közjogi érvénytelenségét is meg kellett volna állapítania.

[153] 6. Az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában semmisítette meg a közterület életszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállást. A határozat középpontjában az a momentum állt, hogy a hajléktalanságot nem büntetéssel kell szankcionálni, hanem a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel kell kezelni. Ezt az – Országgyűlésre is kötelező tartalmú – az Alaptörvény hatálybalépése után hozott alkotmánybírósági határozatot figyelmen kívül hagyta az alkotmánymódosító hatalom akkor, amikor az Atmód4. 8. cikke alapján az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdését megalkotta. Ez a cikk egyértelműen ellentétes az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való jog értelmezésével kapcsolatban tett megállapításaival. Mint az Országgyűlésre is kötelező alkotmánybírósági határozattal ütköző alaptörvény-módosítási tárgy, nem lehetett volna tárgya alaptörvény-módosítási eljárásnak sem, ezért pusztán „eljárási" okból itt is ki kellett volna mondania az Alkotmánybíróságnak a közjogi érvénytelenséget.

[154] VI. Néhány záró tétel

[155] 1. Úgy tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság új, az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdéséből eredő hatáskörében hozott döntése nem lesz következmények nélküli a jövőre nézve. Mindez – meggyőződésem szerint – komoly alkotmányjogi problémákat okoz majd az Alaptörvény egészének és különösen a C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás korszerű, európai jogállami követelményeket is kielégítő további értelmezése során. Ennek következtében magyarázatot kell adnia majd a testületnek arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének újólag történt szűkítése (az alaptörvény-módosító törvények felülvizsgálata esetében az „eljárási követelményekre" történő visszaszorítása) nem borítja-e már fel a kölcsönös fékek és egyensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét. Arra is magyarázatot kell adnia, miért nem jár a jogállami követelmények és az alkotmányos alapjogok eddig kialakított védelmi szintjének sérelmével az, ha az alaptörvény-módosító hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által tartalmi okból megsemmisített törvényszöveget beemel az Alaptörvénybe. Válaszra vár az a kérdés is, vajon az alaptörvény-módosító hatalom „túlhatalma" nem hozta-e vissza virtuálisan az Országgyűlés „legfelsőbb államhatalmi" jellegét az Alaptörvénybe. (Amely pedig onnan éppen, hogy kikerült.)

[156] 2. Meggyőződésem, hogy a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének kimondásával és megsemmisítésével az Alkotmánybíróság útját állhatta volna legalább annak, hogy az Országgyűlés a jövőben úgy módosítsa az Alaptörvényt, hogy a módosítás során az Alaptörvény tételes rendelkezéseiből és a – különvéleményem II.1. pontjában kifejtett – alkotmánybírósági alaptörvény-értelmezéséből következő karakterét megbontó, azzal ellentétes tartalmú rendelkezéseket alkosson. Kinyílt most egy zsilip, amelyen át napi-politikai elvárásokat kielégítő alaptörvény-módosítások – hatékony alkotmánybírósági kontroll nélkül – válhatnak az Alaptörvény részeivé.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró
különvéleménye

[157] Nem értek egyet a többségi határozattal, ezért ahhoz az alábbi különvéleményt fűzöm.

[158] I. Az alkotmányossági felülvizsgálat mércéje

[159] A határozat Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) (a továbbiakban: Atmód4.) alaptörvény-ellenességét az Atmód4. által meghatározott szempontok alapján vizsgálja, illetve tekinti vizsgálhatónak. Álláspontom szerint azonban egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg, hogy *saját magának* az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Egyrészt azért nem, mert ha ezt a mércét egy módosítás meghatározhatná, akkor még a formai szempontból nem megfelelő – így akár nem megfelelő eljárásban elfogadott – Alaptörvény-módosítás is kizárhatná saját felülvizsgálatának lehetőségét. Másrészt pedig azért nem, mert ilyen módon az Alaptörvény által explicit vagy implicit módon meghatározott tartalmi módosítási korlátokat egy Alaptörvény-módosítás útján semlegesíteni lehetne.

[160] A többségi határozat szerint az Atmód4. által meghatározott szabály magára az Atmód4.-re vonatkozó alkotmánybírósági felülvizsgálat mércéjeként érvényesül. Véleményem szerint azonban ez a megközelítés végső soron akár az Alaptörvény eredeti szövegében rögzített (eljárási) követelmények módosítás útján történő leépítésére is lehetőséget ad. Ha ugyanis a módosítással beiktatott új szabályok azonnali hatállyal és az adott alaptörvény-módosításra nézve is kizárólagos mércévé válnak, akkor ezúton az Alaptörvény-módosítás feletti kontroll kizárásával akadálytalanul kiüresíthető az Alaptörvény.

[161] Az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [24. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény, illetve általában is az alkotmányosság „önvédelmi" szempontjai a kifejtettek alapján megkövetelik, hogy egy Alaptörvény-módosítás soha ne saját maga, hanem mindig csak a módosítás elfogadásakor hatályos Alaptörvény alapján legyen megítélendő. Mindezek alapján álláspontom szerint az indítvány elbírálásakor az Alaptörvénynek az Atmód4. megalkotása előtt hatályos állapotából kellett volna kiindulni.

[162] II. Az Alaptörvény-módosítás tartalmának felülvizsgálhatósága

[163] Álláspontom szerint a határozat indokolásában foglaltaktól eltérően nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni azt, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában, különösen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában milyen követelményeket vezetett le az Alaptörvényből az Alaptörvény módosítására nézve. Ezt – meggyőződésem szerint – alapul kellett volna venni az Alaptörvény módosításának felülvizsgálatánál.

[164] 1. Az Alaptörvénynek az indítványi kérelemben mérceként megjelölt 24. cikk (5) bekezdése szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül." Bár az indítvány az Alaptörvénynek az Atmód4. által módosított formájából kiindulva támadta annak egyes rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság kötelezettsége, hogy a döntései alapjául szolgáló vizsgálati mércét a jogállamiság elvének megfelelően határozataiban következetesen érvényesítse, s ezáltal kiszámítható alkotmányvédelmet biztosítson.

[165] 2. Ellentmond az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiben is képviselt álláspontjának a határozat azon állítása, hogy „az alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel született az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése." Ráadásul indokolatlanul korlátozott az ehhez kapcsolt értelmezés is, amely szerint „[a]z Alaptörvény »megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények« fordulat értelemszerűen magába foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását."

[166] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában *egy, egységes* dokumentumnak tekintette az alkotmányt, amelyből következett az is, hogy az alkotmánymódosításoknak az alkotmány szövegébe *be kellett épülniük*. E követelmény az Alaptörvényben a korábbiaknál is egyértelműbben jelenik meg. Az egységesség és zártság, s ebből következően az implicit beépülési parancs követelményét mindenekelőtt az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése, az Alaptörvény módosítását szabályozó S) cikk, valamint a Záró rendelkezések 3. pontja és az azt követő posztambulum világosan fenntartja.

[167] Ezt erősítette meg kifejezetten a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amikor kimondta, hogy „[a]z értelmezésnél az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer." (Indokolás [94])

[168] Az alkotmányon belüli ellentmondás-mentességet az Alkotmánybíróság a rendelkezések megfelelő értelmezése révén képes biztosítani. Olyan módon, hogy az Alaptörvényt nem egymástól független szabály-együttesnek tekinti, hanem azokat egységes egészként teszi döntései alapjává. Az alkotmánybírósági döntéseknek és értelmezésnek az Alaptörvényen nyugvó koherens rendszere ugyanis egyszerre értéktartalmat is hivatott közvetíteni. Amikor tehát az Alkotmánybíróság valamely alaptörvényi rendelkezésre alapozva döntést hoz, akkor tulajdonképpen az adott alaptörvényi rendelkezések alkalmazásával az egész Alaptörvényt, így az arra épülő értékrendszert teszi döntése mércéjévé.

[169] Az egyértelmű és következetes alkotmányértelmezési gyakorlat az érintett normára, illetve a norma jelentésének különböző értelmezési módszerek konzekvens alkalmazásával történő megállapítására épül. Végső soron ebből meríti az Alkotmánybíróság döntései legitimációját. Az egységesség és ellentmondás-mentesség fenntartásához az alkotmányértelmezés módszerei alapvetően elegendőnek mutatkoznak. Amennyiben viszont egymással abszolút összeegyeztethetetlen rendelkezések jelennek meg alkotmányi szinten, akkor ilyen rendelkezésekre már nehezen lehet az Alkotmánybíróság döntéseinek koherens rendszerét építeni, ami az általa követett jogértelmezés megkérdőjelezéséhez vezethet.

[170] Legutóbb a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában hozott 45/2012. (XII. 29.) AB határozat többségi indokolása az „alkotmányos egyértelműség" és a „beépülési parancs" körében a következőket fejtette ki. „Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy *jogállami követelmény* az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani." {Indokolás [76]} A többségi indokolás kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény, ezen keresztül a demokratikus jogállam védelme és ennek részeként a *jogrendszer belső egységének a megőrzése* az Alaptörvényből levezethető kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg. […] Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességét, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje" (Indokolás [83]).

[171] Az Alkotmánybíróság elvi éllel állapította meg, hogy „[a]z alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek *koherens módon kell beépülniük* az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát *nem eredményezhetnek* feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania" (Indokolás [86]). Az Alkotmánybíróság az alkotmánybírósági felülvizsgálat szempontjából is állást foglalt az ellentmondás-mentesség követelménye kapcsán. Ebben a körben kimondta azt is, hogy „[a]lkotmányos jogrendben és demokratikus jogállami keretek között elképzelhetetlen az, hogy az Alkotmánybíróság számára mérceként szolgáló Alaptörvény tartalma folyamatosan vitatható legyen, de az is, hogy az újabb és újabb, nem alaptörvényi szintre való szabályozási tárgyak Alaptörvénybe vonásával akadályozzák az Alkotmánybíróságot a jogszabályok formai és tartalmi alkotmányossági vizsgálatában, alaptörvény-védelmi feladatának hatékony ellátásában. Így a jogszabályok címzettjei alkotmánybírósági védelem nélkül maradhatnak akár alapvető alkotmányos jogaik vonatkozásában is, és ez a jogalkotási gyakorlat időben és kiszámíthatatlan tartalomban határtalanul folytatható lenne" (Indokolás [111]).

[172] A tartalmi felülvizsgálatra utalva végül megállapította azt is, hogy „[a]z alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de *tartalmi követelményei* is vannak. A demokratikus jogállam alkotmányossági kritériumai, egyben nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, illetve az ezekkel részben egybeeső úgynevezett *ius cogens*. Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja" (Indokolás [118]).

[173] 3. A fentiek alapján tehát egyértelmű, hogy eddigi gyakorlatában, legutóbb a 2012 végén hozott határozatában az Alkotmánybíróság tartalmi követelményeket is támasztott az Alaptörvény módosításával szemben. A jelen ügyben hozott többségi határozat elmulasztotta figyelembe venni ezt a gyakorlatot. Enélkül pedig az Atmód4. elbírálására nem kerülhetett volna sor. Már csak azért sem, mivel az Atmód4. rendelkezéseit az indítványozó pont azon az alapon kifogásolta, hogy azok az Alkotmánybíróság által korábban megsemmisített normákat tesznek az Alaptörvény részévé. Ennek kapcsán továbbra is fenntartom a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz írt párhuzamos indokolásomban foglaltakat: ha az Alkotmánybíróság egy rendelkezést egyszer már tartalmi szempontból alaptörvény-ellenesnek mondott ki, az alappal veti fel az Alaptörvényen belüli feloldhatatlan ellentét vizsgálatát.

[174] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény legfőbb védelmezőjeként alaptörvényi kötelessége, hogy a jogszabályi hierarchia csúcsán álló norma érvényesülésének korlátozásával, tartalmának kiüresítésével szemben fellépjen. Ameddig ezt maga az Alaptörvény és az annak értelmezésére igénybe vehető szabályok engedik, az Alkotmánybíróságnak érvényesítenie kell az alkotmányvédelmi funkcióját. Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata azonban magától értetődően nem eredményezheti az alkotmányozó jogkör átvételét. Az Alkotmánybíróság ugyanis mindig köteles tiszteletben tartani az Alaptörvény rendelkezéseit, döntéseit mindenkor köteles az Alaptörvény alapján meghozni.

[175] Demokratikus jogállamban nem létezhet korlátozhatatlan hatalom; a hatalommegosztás rendszere az Alaptörvény megalkotásával szükségszerűen létrejött. Jelen esetben – csak úgy, mint az Átmeneti rendelkezések felülvizsgálatakor – valójában az Alaptörvény és az alkotmányvédelem hatékonysága a tét. Alapvetően az – Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés *a)* pontjában foglalt jogkörrel felruházott – Országgyűlés felelőssége, hogy az alkotmányosság már elért szintjének fenntartása érdekében az általa alkotott Alaptörvényt tiszteletben tartja-e.

[176] A fentiek miatt nem értek egyet a többségi határozattal: az indítvány alapján az Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatát az Alaptörvénynek az Atmód4. előtti rendelkezései, s az erre épülő alkotmánybírósági joggyakorlat alapján, érdemben kellett volna elvégezni.

[177] III. Az eljárási szempontú közjogi érvénytelenség vizsgálata

[178] A rendelkező rész 1. pontjában foglalt elutasítással egyetértek, de annak indokolását az alábbiakkal egészítem ki.

[179] Mivel az alapvető jogok biztosa indítványának 2. és 3. pontja is „közjogi érvénytelenségre" hivatkozik, fontosnak tartottam volna annak részletes bemutatását, hogy az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlatában mit értett e fogalom alatt, illetve milyen esetekben tartotta ezt megállapíthatónak.

[180] A közjogi érvénytelenség kifejezésnek alkotmánybírósági joggyakorlatban és az alkotmányjogi szakirodalomban egyaránt tágabb – különösen jogalkotói hatáskörrel kapcsolatos hiányosságokra is visszavezethető érvénytelenséget is magában foglaló – tartalma van. Az Alkotmánybíróság általi vizsgált talán leggyakoribb esete azonban valóban a normatív közhatalmi (közjogi) jogi aktus megalkotására vonatkozó eljárási szabályoknak való meg nem felelés, tehát egyfajta „eljárási" érvénytelenség.

[181] A jelen ügyben is vizsgált egyik esetkör, a parlamenti jogalkotási eljárás vonatkozásában legutóbb a 6/2013. (III. 1.) AB határozat fejtette ki az Alaptörvény alapján a közjogi érvényesség, illetve érvénytelenség elvi indokait és szempontjait:

„Az Országgyűlés a Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [5. cikk (7) bekezdés]. A Házszabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Házszabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés ellentétes lenne a jogállamiság elvével is [B) cikk (1) bekezdés].

A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályokna a tényleges betartása." (Indokolás [64–65])

[182] Erre figyelemmel tehát a többségi határozattól eltérően egyértelműen meg kellett volna állapítani azt, hogy mivel nem történt házszabálysértés, ezen az alapon nem állapítható meg eljárási közjogi érvénytelenség sem.

[183] Az idézett 6/2013. (III. 1.) AB határozatból mindazonáltal az is következik, hogy ha arra irányuló indítvány esetén megállapítható a törvényhozási eljárás szabályozását érintően a jogalkotói feladat alaptörvény-ellenes elmulasztása, akkor az Alkotmánybíróságnak hivatalból kell megállapítania a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását. (A hiányos eljárási szabályok alapján megalkotott jogszabályt az Alkotmánybíróság azonban éppen a jogbiztonság követelménye alapján főszabályként nem semmisíti meg.)

[184] Végül rá kell mutatni arra, hogy – az eljárási szabályok betartásának és az eljárásra vonatkozó szabályozás megfelelőségének vizsgálatán túl – „az Alkotmánybíróságnak nem feladata sem az Országgyűlés döntéseit megalapozó országgyűlési vita tartalmi minőségének és az erre szánt idő elégségességének (tehát a konkrét döntéshozatal megfontoltságának) […] tartalmi felülvizsgálata". {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}

[185] Összességében tehát az alapvető jogok biztosa által kifogásolt többféle érvrendszerű, de egyaránt „közjogi érvénytelenségre" hivatkozó indítványi elemek álláspontom szerint nem voltak megalapozottak. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal a tartalmi szempontú vizsgálat lefolytatását illetően nem állapíthatta volna meg hatáskörének hiányát.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

[186] A különvélemény I. és II. részéhez csatlakozom:

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/648/2013.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2013. évi 80. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3110/2013. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontja, *b)* pontjának „betegségének a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódját (BNO kód),” szövegrésze, valamint 22. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 7. § (2) bekezdésének „továbbá a beteg társadalombiztosítási azonosítási jelét, illetőleg betegbiztosítási igazolványának számát (a továbbiakban együtt: TAJ szám),” szövegrészének alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] Az indítványozó 2012. március 29. napján az Abtv. 71. § (3) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz keretében megújította az Alaptörvény hatályba lépése előtt benyújtott utólagos normakontrollra irányuló indítványát. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz indítványában a következő jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte:

[2] – Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüavt.) 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontja, *b)* pontjának „betegségének a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódját (BNO kód),” szövegrésze, valamint 22. § (6) bekezdése;

[3] – Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsMr2.) 7. § (2) bekezdése „továbbá a beteg társadalombiztosítási azonosítási jelét, illetőleg betegbiztosítási igazolványának számát (a továbbiakban együtt: TAJ szám),” szövegrésze, illetve a (3) bekezdés *a), b), e), f), g), h), i)* pontok;

[4] – A gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüMr1.) 13. § (3) bekezdésének *b), c), d), f), h)* pontjai;

[5] – A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsMr1.) 1. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint *e)* pont „d) pont szerinti beteg esetében az ott felsorolt adatokat, közgyógyellátott beteg esetében a közgyógyellátási igazolvány számát, valamint a külön jogszabály szerint társadalombiztosítási támogatással, szakorvosi javaslatra rendelhető gyógyszer esetén a szakorvosi javaslatot adó orvos orvosi bélyegzőjének számát és a szakorvosi javaslat keltét (a továbbiakban együtt: vényadat)” szövegrésze;”

[6] – A gyógyszerrendeléshez használandó számítógépes program minősítésének szabályairól szóló 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüMr2.) 1. számú melléklet 1. *a)–i)* pontjai.

[7] Az indítványozó a fentieken túlmenően kezdeményezte a Legfelsőbb Bíróság EBH2005. 1231 számú határozatának, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnak (a továbbiakban: OEP) a gyógyszertárakkal kötött finanszírozási szerződése formanyomtatványának megsemmisítését is.

[8] Az indítványozó szerint az orvosi vények adattartalmára, illetve azok megőrzési idejére vonatkozó rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikkével, I. cikk (3) bekezdésével, II. cikkével, VI. cikk (2) bekezdésével és 18. cikk (3) bekezdésével.

[9] Az indítványozó – az Alkotmánybíróság főtitkárának hiánypótlási felhívását követően – kifejtette,

hogy az Eüavt. 14/A. § – amelynek értelmében a támogatással felírt minden vényre kötelező rányomtatni a BNO kódot – ellentétes az Alkotmánybíróság 29/2009. (III. 20.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.1.), és az adatkezelés sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését. A hivatkozott AB határozat ugyanis az indítványozó szerint indokolatlannak tartotta a BNO kód vényen való feltüntetését. Az indítványozó álláspontja szerint az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában felsorolt személyes adatok mennyisége túlzott, ezért sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot. Az indítványozó kifejtette, hogy támogatott gyógyszerek esetében, amikor a TAJ szám szerepel a vényen, a lakcímre nincs szükség, a születés hónapjának megjelölése pedig csak 3 év alatti gyermekek esetében indokolt. A nem támogatott gyógyszerek esetében pedig – álláspontja szerint – csak nagyon indokolt esetben kerülhet rá a vényre a név, ennek hiányában a lakcím és az életkor szolgálhatna az azonosításra.

[10] Az indítványozó szerint az Eüavt. 22. § (6) bekezdése, amely – a nem támogatott vényekre vonatkozóan is – előírja a vények adatainak országos gyűjtését és 15 évig történő tárolását – sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében garantált háborítatlan magánélethez és a VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot (célhoz kötöttség, készletező adatkezelés tilalma).

[11] Az ESzCsMr2. 7. § (2) bekezdése által a nem támogatott gyógyszerek esetében is kötelezően előírt TAJ szám rögzítési kötelezettség azért sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, 18. cikk (3) bekezdését, mert azt rendelet írja elő, a VI. cikk (2) bekezdését pedig azért, mert az szükségtelen. Az indítványozó a (3) bekezdésben feltüntetett adatok (gyógyszer megnevezése, dózisa, felíró orvos adatai, a rendelés időpontja, a javaslatot adó szakorvos adatai, a vényazonosító) vényen való rögzítését is kifogásolta azzal, hogy ez – törvényi felhatalmazás hiányában – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközik.

[12] Az „extra vonalkód" adattartalmát leíró EüMr2. 1. számú melléklete meghatározott pontjainak megsemmisítését az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése alapján kérte, mivel a személyes adatok kezelését rendelet írja elő, és erre a törvény nem ad felhatalmazást. Az „extra vonalkód" adattartalma, vagyis az, hogy – az indítványozó szerint – annak minden esetben tartalmaznia kell a TAJ számot és a BNO kódot, sérti az Alaptörvény II. cikkét és VI. cikk (2) bekezdését. Ellentétes a 29/2009. (III. 20.) AB határozatával is, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is.

[13] Az EüMr1. és az ESzCsMr1. miniszeri rendeletben szabályoz vényadatokat, ezért sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint a 18. cikk (3) bekezdését.

[14] Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság EBH2005. 1231 számú határozatának és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) finanszírozási szerződés formanyomtatvány megsemmisítését – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – azzal az indokolással kérte, hogy a Legfelsőbb Bíróság az OEP finanszírozási szerződéseket a járóbeteg-ellátás keretében rendelt gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és gyógyfürdőellátások árához nyújtott támogatások elszámolásáról és folyósításáról szóló 134/1999. (VIII. 31.) Kormányrendelet „implementációi"-nak, így „kvázi jogszabályok"-nak tekintette, holott a finanszírozási szerződés a nem támogatott vények személyes adataira vonatkozó előírásokat, kötelezettségeket nem tartalmazhat.

[15] Az indítványozó érintettsége igazolásaként eredetileg a Szegedi Városi Bíróság 2007. június 7. napján kelt, 8.P.20.895/2007/4. számú végzését csatolta, amelyben a bíróság a felperes (indítványozó) által személyes adatok védelme tárgyában előterjesztett keresete alapján indult eljárást a peres felek közös kérelme alapján megszüntette.

[16] Az indítványozó – az előadó alkotmánybíró hiánypótlási felhívását követően – egy patika által az indítványozóról a társadalombiztosítási elszámolásban szereplő adatokat tartalmazó tanúsítványt csatolt.

II.

[17] 1. Az indítvány által támadott rendelkezések:

[18] Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény

„14/A. § (1) Gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás rendelése esetén a vényen fel kell tüntetni

a) az érintett nevét, lakcímét, születési évét, tizenkét éven aluli gyermek esetén születésének évét és hónapját,

b) társadalombiztosítási támogatással történő rendelés esetén az *a)* pontban foglaltak mellett az érintett TAJ-számát, betegségének a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódját (BNO kód), valamint

[…]."

„22. § (6) Az (5) bekezdés szerinti adatokat azok felvételétől számított 15 évig, amennyiben az adatkezeléssel érintett ügyben bírósági eljárás indult, akkor az ügy lezárásának időpontjáig lehet kezelni. Ezt követően az adatokat meg kell fosztani a személyes azonosítás lehetőségétől."

[19] Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet

„7. § (2) A nyilvántartásban az orvosnak fel kell tüntetnie a beteg diagnózisát, a rendelt gyógyszert vagy hatóanyagot, annak mennyiségét és gyógyszerformáját, valamint a rendelés keltét, továbbá a beteg társadalombiztosítási azonosítási jelét, illetőleg betegbiztosítási igazolványának számát (a továbbiakban együtt: TAJ szám), közgyógyellátott beteg esetén pedig a közgyógyellátási igazolvány számát is. […]

(3) A vényen az orvosnak fel kell tüntetni:

a) az orvos nevét, munkahelyének (rendelőjének) címét, telefonszámát és egészségügyi vállalkozás esetén az egészségügyi tevékenység végzésére jogosító működési engedély számát;

b) a rendelés keltét;

[…]

e) forgalomba hozatalra engedélyezett vagy a FoNo-ban szereplő gyógyszer esetében a rendelt gyógyszer megnevezését, ideértve a gyógyszerformát is, valamint – amennyiben a készítmény több hatáserősségben forgalomban van – a hatáserősségét és a gyógyszer összmennyiségét (latin nyelven és római számmal);

f) egyértelmű utasítást a gyógyszer adagolására, alkalmazásának módjára és gyakoriságára;

g) az orvos saját kezű aláírását és orvosi bélyegzőjének azonosítható lenyomatát;

h) a 2/A. § szerinti gyógyszerrendelés esetén az indikáción túli gyógyszerrendelés tényét »off label« megjelöléssel;

i) külön jogszabály szerint társadalombiztosítási támogatással, szakorvosi javaslatra rendelhető gyógyszer esetén a szakorvosi javaslatot adó orvos orvosi bélyegzőjének számát, valamint a szakorvosi javaslat keltét."

A gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendelet

„13. § (3) A vényen az orvosnak fel kell tüntetnie:

[…]

b) a kötelezően alkalmazandó közösségi szabály és a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó betegek esetében az ország kódját, az ellátás alapjául szolgáló formanyomtatvány betű- és számjelét, a beteg külföldi biztosítási/azonosító számát;

c) a rendelés időpontját, a társadalombiztosítási támogatás jogcímét, a rendelt eszköznek a Gtv. 33. § (6) bekezdése szerinti közlemény alapján történő megnevezését és darabszámát;

d) az egészségügyi szolgáltató – a szolgáltató működési engedélyezésére jogosult egészségügyi államigazgatási szerv által meghatározott – 9 jegyű szolgáltatói azonosítóját, a pro família rendelés kivételével;

e)

f) az orvos nevét, munkahelyének (rendelőjének) címét, telefonszámát és egészségügyi vállalkozás esetén az egészségügyi tevékenység végzésére jogosító működési engedély számát;

g)

h) az orvos saját kezű aláírását és orvosi bélyegzőjének azonosítható lenyomatát."

[20] A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendelet

„1. § (3) Társadalombiztosítási támogatás csak olyan – a (2) bekezdésben meghatározott – vény alapján számolható el,

[…]

d) amelyen a kötelezően alkalmazandó közösségi szabály és a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó beteg esetében az orvos feltüntette a beteg születési évét, az ország kódját, az ellátás alapjául szolgáló formanyomtatvány betű- és számjelét, a beteg külföldi biztosítási/azonosító számát is, továbbá,

e) amelyről – a 2. §-ban foglaltak kivételével – rögzítették az erre rendszeresített adathordozón a vényen rendelt gyógyszer azonosító kódját, mennyiségét, társadalombiztosítási támogatásának összegét, a vényen szereplő vonalkód számát, a beteg TAJ számát, továbbá az orvos által feltüntetett BNO kódot, az orvos bélyegzőjének számát (perszámmal együtt) és a *d)* pont szerinti beteg esetében az ott felsorolt adatokat, közgyógyellátott beteg esetében a közgyógyellátási igazolvány számát, valamint a külön jogszabály szerint társadalombiztosítási támogatással, szakorvosi javaslatra rendelhető gyógyszer esetén a szakorvosi javaslatot adó orvos orvosi bélyegzőjének számát és a szakorvosi javaslat keltét (a továbbiakban együtt: vényadat)."

[21] A gyógyszerrendeléshez használandó számítógépes program minősítésének szabályairól szóló 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelet

„1. számú melléklet az 53/2007. (XII. 7.) EüM rendelethez

Az extra vonalkód adattartalma és műszaki leírása

1. Az »extra vonalkód« adattartalma:

a) a vény felírás dátuma,

b) a TAJ szám,

c) a BNO kód,

d) a vény felírás jogcíme,

e) a helyettesíthetőség,

f) a felírt gyógyszer TTT kódja,
g) a felírt gyógyszer mennyisége,
h) a külön jogszabály szerint szakorvosi javaslatra rendelhető készítmények esetén a szakorvosi javaslatot adó orvos pecsétszáma,
i) a külön jogszabály szerint szakorvosi javaslatra rendelhető készítmények esetén a szakorvosi javaslat keletkezésének ideje a vény felírás időpontjához viszonyítva,
[…].”

[22] 2. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.
(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.
(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

III.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.

[24] 1.1. A megszűnt eljárás indítványozója el nem bírált indítványát 2012. március 29. napján, tehát az Abtv. 71. § (3) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette az Alkotmánybíróság elé. Az indítványozó gondoskodott az Abtv. 51. § (2)–(3) bekezdése szerinti jogi képviseletről. Az alkotmányjogi panasz alapvetően megfelel az Abtv. 52. § (1)–(2) bekezdésekben támasztott feltételeknek is, mivel tartalmazza az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatáskörére való hivatkozást, az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja, az ESzCsMr1. 1. § (3) bekezdés *d)* és *e)* pontja, az ESzCsMr2. 7. § (2) és (3) bekezdés, az EüMr1. 1. számú melléklet, az EüMr2. 13. § (3) bekezdés alaptörvény-ellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló határozott kérelmet ad elő, és a kifogásolt rendelkezések alaptörvény-ellenességét részletesen indokolja.

[25] 1.2. Ugyanakkor az indítványozó támadta a Legfelsőbb Bíróság EBH 2005, 1231. számú határozatát, valamint az OEP-nek a gyógyszertárakkal kötött finanszírozási szerződés formanyomtatványát is. Az indítványozó által megjelölt hatáskörben – az Abtv. 26. (2) bekezdés szerinti, közvetlenül a norma ellen irányuló, kivételes panasz – nincs lehetőség a legfőbb bírói fórum egyedi ügyben hozott határozatának az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára. Az OEP-nek a gyógyszertárakkal kötött finanszírozási szerződés formanyomtatványa pedig nem jogszabály és nem közjogi szervezetszabályozó eszköz, ezért nem képezheti az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz eljárás tárgyát. Az indítvány ebben a tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdés *a)* és *c)* pontjában támasztott feltételeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[26] 2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. szerinti tartalmi követelményeknek.

[27] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való sze-

mélyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.

[28] A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy (orvos, OEP), a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Eüavt. kifogásolt rendelkezései, az EszCsMr2. 7. § (2) bekezdése, valamint az ESzCsMr1. *e)* pontja vonatkozásában a szoros kapcsolatot támasztja alá az, hogy maga az Eüavt. is érintettnek tekint minden, az egészségügyi ellátóhálózattal, valamint az egyéb adatkezelő szervvel kapcsolatba kerülő, illetve annak szolgáltatásait igénybe vevő természetes személyt, függetlenül attól, hogy beteg-e vagy egészséges [2. § *b)* pont].

[29] A személyes érintettség követelménye nem áll fenn azonban az ESzCsMr2. 7. § (3) kifogásolt pontjai, az EüMr1. 13. § (3) bekezdés *b)* pontja és az ESzCsMr1. (3) bekezdés *d)* és *e)* pontja vonatkozásában, tekintettel arra, hogy a fenti rendelkezések az orvos, illetve a közösségi szabály, illetve a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó beteg adataira vonatkozó szabályozást tartalmaznak.

[30] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. Jelen esetben a kifogásolt jogszabályok a norma címzettjei által történő alkalmazásuk révén közvetlenül kihatással vannak az indítványozóra mint az egészségügyi ellátóhálózattal, valamint egyéb adatkezelő szervvel kapcsolatba kerülő személyre. Amikor az orvos feltünteti a vényen a személyazonosító adatokat, illetve a TAJ számot és a BNO kódot, amely egészségügyi adatokat a gyógyszertárak a finanszírozási szerződések alapján továbbítanak az adatok kezelésére jogosult társadalombiztosítási igazgatási szerv részére, az érintett személyes és különleges adatairól van szó.

[31] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni. Sem az indítványozó által csatolt, a Szegedi Városi Bíróság 2007. június 7. napján kelt, 8.P.20.895/2007/4. számú végzése, sem a 2007. évben kiállított társadalombiztosítási elszámolásról szóló tanusítvány nem alkalmas az indítványozó aktuális érintettségének igazolására. Megállapítható azonban, hogy az Eüavt. kifogásolt rendelkezéseinek alkalmazása kötelező, így mindaddig, amíg a kifogásolt jogszabályok hatályban vannak, az orvosi vény kiállítása és beváltása alkalmas az információs önrendelkezési jog korlátozására.

[32] A fentiek alapján megállapítható, hogy az indítvány az Eüavt. kifogásolt rendelkezései és az EszCsMr2. 7. § (2) bekezdése vonatkozásában megfelel az Abtv. 26. § (2) bekezdésben foglalt feltételeknek.

[33] 2.2. Az alkotmányjogi panasz az ESzCsMr2., EüMr1. és EszCsMr1. vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 29. §-ában szabályozott „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés" követelményének. Az indítványozó arra hivatkozással kérte a fenti jogszabályi rendelkezések megsemmisítését, hogy azok rendeleti szinten rendelkeznek a TAJ szám és BNO kód kezeléséről. A TAJ szám és a BNO kód vényen való feltüntetéséről azonban nem a kifogásolt jogszabályi rendelkezések, hanem az Eüavt. 14/A. § rendelkezik. Az alkotmányjogi panasz a vényadatok rendeleti szabályozását illetően tehát olyan kérdést vet fel, amely a jogszabályok értelmezése alapján megválaszolható. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ebben a tekintetben nem tekinthető olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, amely okot adhatna az érdemi alkotmánybírósági eljárásra.

[34] Az alkotmányjogi panasz az EüMr2. vonatkozásában sem felel meg az Abtv. 29. §-ában szabályozott „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés" követelményének. Az EüMr2. az orvosok által használandó vényírásra alkalmas szoftver minősítésének szabályait és kritériumait tartalmazza, tehát maga nem rendelkezik az adatkezelésről. Az EüMr2. rendelkezéseiből nem következik, hogy a szoftver engedélyezése során el lehetne térni az Eüavt. rendelkezésétől. Az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében csak a támogatással felírt vényre kötelező rányomtatni a BNO kódot. Amennyiben a szoftver az Eüavt. rendelkezéseinek nem felel meg, az nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási kérdés. Ezért az indítványozó által az EüMr2. vonatkozásában állított alaptörvény-ellenesség nem merül fel.

[35] 2.3. Az indítvány az Eüavt. 14/A. §-a és 22. § (6) bekezdése és az ESzCsMr2. 7. § (2) bekezdése vonatkozásában viszont megfelel az Abtv. 29. §-ában szabályozott „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés" követelményének is. Az indítványozó azt állítja, hogy az orvosi vények és az orvosi nyilvántartás adattartalma (az orvosi vény esetében a személyes adatok és a BNO kód, az orvosi nyilvántartás esetében a TAJ szám feltüntetése) és ezen adatok 15 évig történő tárolása sérti a személyes adatok védelméhez való jogot. Az alkotmányjogi panasz tehát alkotmányjogi kérdések tisztázására irányul.

[36] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítvány az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontja, valamint *b)* pontjának meghatározott szövegrésze, illetve 22. § (6) bekezdése, valamint az ESzCsMr2. 7. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló részében megfelel az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényben előírt feltételeinek, ezért azt érdemben bírálta el.

IV.

[37] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[38] 1. Az Alkotmánybíróság először az Eüavt. támadott rendelkezéseit vizsgálta meg.

[39] 1.1. Az adatvédelmi törvények típusai alapján az Eüavt. ún. szektorális adatvédelmi törvény, amely az egészségügy területén speciális adatvédelmi szabályokat tartalmaz azzal, hogy az általános adatvédelmi szabályok mögöttes jogként érvényesülnek. Az adatvédelem általános szabályait az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) fogalmazza meg. Az Infotv. a személyes adatok kezelését főszabály szerint – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényhez (Avtv.) hasonlóan – továbbra is két jogalapon teszi lehetővé: egyrészt az érintett előzetes tájékoztatáson alapuló hozzájárulása alapján, másrészt kötelező jelleggel, amennyiben azt törvény vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli [5. §]. A kötelező adatkezelés elrendelésének feltételei szigorúbbak a különleges adatok esetében, így az egészségi állapotra vonatkozó adatokat csak törvény alapján, csak törvényben meghatározott, közérdeken alapuló célból lehet az érintett hozzájárulása nélkül kezelni [5. § (2) bekezdés *c)* pont]. A kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg [5. § (3) bekezdés].

[40] 1.2. Az Eüavt. indítványozó által kifogásolt 14/A. § (1) bekezdése a vények adattartalmáról rendelkezik: az *a)* pont szabályozza az érintett nevének, lakcímének és születési évének, 12 év alatti gyermek esetén a hónap megjelölésének, a *b)* pont pedig a társadalombiztosítási támogatással felírt vények esetén az érintett társadalombiztosítási azonosító jelének (a továbbiakban:TAJ szám) és a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódja (BNO kód) orvos általi feltüntetési kötelezettségét.

[41] Az Eüavt. 14/A. § (1a) bekezdése értelmében – 2012. január 1. napjától – a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás rendelésére szolgáló vény elektronikus kezelésű is lehet.

[42] Az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdése – az Infotv. 5. § (1) bekezdés *b)* pont szerinti – kötelező adatkezelést ír elő. A kifogásolt rendelkezés *a)* pontja e jogszabály értelmezésében személyazonosító adatok kezelését rendeli el. Az Eüavt. fogalmi rendszerében személyazonosító adat a családi és utónév, leánykori név, a nem, a születési hely és idő, az anya leánykori családi és utóneve, a lakóhely, a tartózkodási hely, a TAJ szám együttesen vagy ezek közül bármelyik, amennyiben alkalmas vagy alkalmas lehet az érintett azonosítására [3. § *b)* pont]. A fenti személyazonosító adatok az Infotv. értelmében személyes adatnak minősülnek [3. § 2. pont] A kifogásolt rendelkezés *b)* pontja – a társadalombiztosítási támogatással történő rendelés esetén megkövetelt személyazonosító adatnak minősülő TAJ szám mellett – előírja a BNO kód feltüntetésének kötelezettségét. A betegségeket nemzetközi szinten osztályozó BNO kód az Eüavt. 3. § *a)* pontja értelmében egészségügyi adatnak minősül.

[43] Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról az ESzCsMr2. rendelkezik részletesen. Az 1. § *a)* pontja értelmében az orvosi vény az orvosi rendelvény egyik fajtája, amely a gyógyszert rendelő orvos közleménye a gyógyszert kiadó vagy elkészítő gyógyszerész, valamint külön jogszabályban meghatározott esetben a gyógyszertári szakasszisztens számára.

[44] A 7. § (3) bekezdés *d)* pontja megismétli az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdésében meghatározott, a betegre vonatkozó személyes és egészségügyi adatok orvosi vényen való feltüntetésének kötelezettségét. A 12. § (1) bekezdése rögzíti, hogy kizárólag orvosi rendelvényre kiadható gyógyszer csak olyan vényre vagy megrendelőlapra adható ki, amely megfelel az e rendeletben, illetve a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek. A 13. § (1) bekezdése szerint olyan vényre, amelyen – a gyógyszer hátáserőssége kivételével – az orvos a gyógyszer rendelésére vonatkozó adatokat nem az e rendeletben foglaltak szerint adta meg, illetőleg az eszközölt javítást aláírásával és bélyegzőjének azonosítható lenyomatával nem erősítette meg, gyógyszert kiadni nem lehet. A 13. § (2) bekezdése szerint pedig, ha az orvos a vényen a beteg lakcímét, a születési idejét elmulasztotta feltüntetni, a gyógyszer kiadója a hiányzó adatokat – ha azok hitelt érdemlően bizonyíthatóak – a vényre rávezeti és aláírásával megerősíti.

[45] Az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdésének hatályos szabályozása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény

hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 171. §-ának eredménye, amely 2009. október 1. napjával úgy módosította az Eüavt.-t, hogy azzal – az Abh.1. által alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített – ESzCsMr2. 7. § (3) bekezdés *c)* pontját törvényi szintre emelte. Korábban az ESzCsMr2. 7. § (3) bekezdés *c)* pontja szabályozta a vények adattartalmát (a beteg neve, lakcíme, születési ideje és TAJ száma, valamint a BNO kód). Olyan törvényi rendelkezés, amely meghatározta volna az orvosi vényeken feltüntetendő személyazonosító és egészségügyi adatok körét, nem volt.

[46] Az Alkotmánybíróság ezért az Abh.1.-ben elsősorban azt állapította meg, hogy az ESzCsMr2. 7. § (3) bekezdés *c)* pontja formai szempontból sértette az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, mivel rendeleti szinten írt elő kötelező adatkezelést. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezést 2009. december 31. napjával, *pro futuro* hatállyal semmisítette meg, időt biztosítva a jogalkotónak a hatályát vesztő rendelkezés alkotmányos újraszabályozására.

[47] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a jogalkotó azzal, hogy a korábbi rendeleti szintű szabályozás helyett törvényi szinten szabályozta a vények adattartalmát, eleget tett a Módtv. elfogadása idején hatályos régi Alkotmány 8. § (2) bekezdésében megfogalmazott, törvényben meghatározottság formai alkotmányossági követelményeknek, amely követelményt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első fordulata változatlan tartalommal szabályozza.

[48] 1.3. Az indítványozó az Eüavt 14. § (1) bekezdése tartalmi alkotmányellenességét azon az alapon állította, hogy az sérti a személyes adatok védelméhez való jogot.

[49] Az Alaptörvény VI. cikke különálló bekezdésben [(2) bekezdés] rendelkezik a személyes adatok védelméről. Tekintettel arra, hogy a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdés utolsó fordulata („mindenkit megillet […] a személyes adatok védelméhez való jog") és az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első fordulata („Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez") tartalmilag megegyezik, az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény értelmezési szabályainak keretei között – jelen ügyben is irányadónak tekintette a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapításokat.

[50] Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként. A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. 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 a szükségesség-arányosság követelményének [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 41–43.]. Az Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből. Ezért az Alaptörvény értelmezése során is fenntartható a személyes adatok védelméhez való jogot információs önrendelkezési jogként értelmező korábbi alkotmánybírósági gyakorlat. Az információs önrendelkezési jog szorosan kapcsolódik a magánszférához való joghoz, és az arról való döntést foglalja magában, hogy az egyén mikor és milyen korlátok között fedi fel a személyéhez köthető adatokat. Az egyénnek társadalmi lényként, szociális beágyazottsága miatt bizonyos mértékben azonban el kell tűrnie adatai kötelező kiszolgáltatását, és azok állam általi felhasználását. Az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog korlátozásának feltételeit az alapjog-korlátozás szokásosan alkalmazott tesztjéhez (szükségesség-arányosság) képest konkretizálta. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez 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. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre" történő, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.].

[51] Az információs önrendelkezési jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott – általános kritérium, miszerint alapvető jognak csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme szabhat korlátot. Az alapjog-korlátozás általános kritériumainak megjelölése tartalmazza az „elérni kívánt céllal arányosan" kitételt, amely az adatok feldolgozása terén különösképpen kötelez a célhoz kötöttségre.

[52] Ezt az adatvédelem általános szabályait megfogalmazó Infotv. a következőképpen fogalmazza meg:

„4. § (1) Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése

érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető."

[53] Az Alkotmánybíróságnak a fentiekre tekintettel azt kellett vizsgálnia, hogy az Eüavt. 14. § (1) bekezdés szerinti adatkezelési kötelezettség a személyes adatok védelméhez való jog szükséges és arányos korlátozásának tekinthető-e.

[54] 1.3.1. Az Alkotmánybíróság elsősorban az *a)* pont szerinti személyazonosító adatok alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó a vény adattartalmát ebben a körben az adatok mennyisége miatt tartotta alaptörvény-ellenesnek.

[55] Az információs önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányossága – a többi alapjog korlátozásához hasonlóan – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján dönthető el. Ennek értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

[56] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglalt személyazonosító adatok vényen történő rögzítése és azoknak a gyógyszerész felé történő továbbítása indokolható módon korlátozza az információs önrendelkezési jogot.

[57] Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az orvosi gyógyszerrendelés és a gyógyszerek gyógyszerész által történő kiszolgáltatása – az Eüavt. 3. § *c)* pontja értelmében – a gyógykezelés keretében történik.

[58] Az Eüavt. 3. § *g)* pontja meghatározza, hogy ki minősül betegellátónak (a kezelést végző orvos, az egészségügyi szakdolgozó, az érintett gyógykezelésével kapcsolatos tevékenységet végző egyéb személy, a gyógyszerész) és az 5. § (1) bekezdés *a)* pontja általános jelleggel – amennyiben e törvény másként nem rendelkezik – felhatalmazza a betegellátót az egészségügyi ellátó hálózaton belül az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésére.

[59] Az Eüavt. 4. § (1) bekezdése rögzíti azokat a közérdekű adatkezelési célokat, amelyek szorosan összefüggenek az egészségügyi- és betegellátó rendszer működésével. Ennek értelmében az adatkezelés célja:

[60] – az egészség megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása [*a)* pont];

[61] – a betegellátó eredményes gyógykezelési tevékenységének elősegítése, ideértve a szakfelügyeleti tevékenységet is [*b)* pont];

[62] – az érintett egészségi állapotának nyomon követése [*c)* pont];

[63] – a népegészségügyi, közegészségügyi és járványügyi érdekből szükségessé váló intézkedések megtétele [*d)* pont];

[64] – és a betegjogok érvényesítése [*e)* pont].

[65] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Módtv. – azon túlmenően, hogy törvényi szintre emelte a vények adattartalmának szabályozását – kiegészítette az adatkezelő fogalmát. Az Eüavt. 3. § *i)* pontja kifejezetten tartalmazza, hogy a 14/A. §-ban meghatározott adatok tekintetében a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, gyógyászati ellátás kiszolgáltatója, illetve nyújtója adatkezelőnek minősül. A Módtv. által beiktatott 14/A. § (2) bekezdése pedig kifejezetten rögzíti a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, gyógyászati ellátás kiszolgáltatója, illetve nyújtója speciális adatkezelési felhatalmazását, az adatkezelés 4. § (2) bekezdés *s)* pontjában meghatározott céljára: „az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére vényen rendelt gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás folyamatos és biztonságos kiszolgáltatása, illetve nyújtása érdekében."

[66] Az Alkománybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény XX. cikke biztosítja az egészséghez való jogot. Az egészségügyi ellátórendszer megszervezése és annak egészségbiztosítás útján történő finanszírozása az állam Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében – a régi Alkotmány 70/D. § (2) bekezdéséhez hasonló módon – rögzített objektív, intézményvédelmi kötelezettsége.

[67] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi ellátás részét képező gyógyszerellátás igénybe vétele és ennek érdekében a személy adatainak vényen való feltüntetése összefüggésben áll az államnak az egészségügyi ellátóhálózat működtetésére vonatkozó kötelezettségével.

[68] Az Eüavt. 4. § (1) bekezdésében megjelölt adatkezelési célok a fenti állami kötelezettségek megvalósítását szolgálják. A kifogásolt személyazonosító adatok közül a név arra szolgál, hogy az vegye igénybe a gyógyszerellátást, aki arra jogosult, vagyis az váltsa ki (ahhoz kerüljön) a vényköteles gyógyszer, akinek a gyógykezelése céljából azt az orvos felírta. A név feltüntetése tehát szükséges az érintett azonosításához. Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy az orvos milyen jogcímen (általános, HM, közgyógyellátás, üzemi baleset, egészségügyi rendelet, egészségügyi térítés köteles, teljes ár) írta fel a gyógyszert.

[69] A kifogásolt személyazonosító adatok közül az életkort tanusító születési év, illetve 12 év alatti gyermek esetében a hónap megjelölése a gyógyszerész, mint betegellátó gyógykezelési tevékenységét segíti

elő, és ahhoz szükséges. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: annak eldöntése, hogy a születés hónapjának megjelölése hány éves kor alatti gyermekek esetében indokolt, nem alkotmányjogi kérdés. Az Alkotmánybíróság a beteg információs önrendelkezési joga korlátozása szükségességének vizsgálata során abból indult ki, hogy a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, gyógyászati ellátások kiszolgálása magában foglalja a gyógyszer helyettesítését és esetlegesen az adagolás megváltoztatását is. Az ESzCsMr2. 13. § (3) bekezdésében foglalt főszabály szerint olyan vényre, amelyen az orvos a gyógyszer pontos adagolását nem egyértelműen tüntette fel, a gyógyszer kiadója a gyógyszert nem adhatja ki. Az ESzCsMr2. 15. § azonban lehetőséget nyújt arra, hogy ha az orvos a gyógyszert vagylagosan rendelte – és a vényen a helyettesíthetőséget nem tiltotta meg – a gyógyszerész a gyógyszertár készletében lévő gyógyszerek közül a GYEMSZI által közzétett, egyenértékűnek és a terápia során egymással helyettesíthetőnek minősített készítmények listáján is szereplő, azonos hatóanyagú, hatáserősségű és gyógyszerformájú készítményeket a Gyftv. 44. §-ának (2)–(3) bekezdésében foglaltak szerint helyettesítse. A gyógyszer helyettesítése során a gyógyszerésznek az eltérő kiszerelésben forgalmazott gyógyszerek közül a vényen rendelt mennyiségtől legkevésbé eltérő kiszerelésű gyógyszert kell kiszolgáltatnia oly módon, hogy a kiszolgáltatott gyógyszer biztosítsa a beteg gyógyszerszükségletét arra a terápiás időszakra, amelyre az orvos a gyógyszert rendelte. A kiadáskor a vényen fel kell tüntetni a kiszolgáltatott gyógyszer nevét, hatáserősségét, kiszerelését és mennyiségét, esetlegesen megváltozott adagolását. A gyógyszerész az orvos által rendelt, forgalomba hozatalra engedélyezett gyógyszert az előírt hatáserősségben adja ki. Amennyiben a rendelt gyógyszer több hatáserősségben is forgalomban van és az orvos nem tüntette fel a hatáserősséget, a gyógyszerész a legkisebb hatáserősségű gyógyszert adhatja ki. A gyógyszerész a vényen rendelt gyógyszer orvos által előírt hatáserősségben történő kiszolgáltatásától kivételesen indokolt esetben, ellátási érdekből eltérhet, feltéve, hogy az orvos által meghatározott napi adagolási rendet nem változtatja meg. Ez esetben a gyógyszerész a terápiás adagolásra vonatkozó orvosi utasítást értelemszerűen módosítja és a beteget szóban is tájékoztatja. A gyógyszerész a gyógyszer elkészítése, illetőleg kiadása során a vény előírásaitól való eltérést a vényen feltünteti és kézjegyével ellátja.

[70] Az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint az orvosi vényen fel kell tüntetni a beteg lakcímét is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a lakcím feltüntetése az Eüavt. 4. § (2) bekezdés *s)* pontjában megjelölt cél, a folyamatos és biztonságos gyógyszerellátás megvalósítása érdekében szükséges. A gyógyszerellátás célja ugyanis, hogy a beteg a számára felírt gyógyszert megkapja. Előfordulhat azonban, hogy a beteg a gyógyszert a gyógyszertárban felejti, véletlenül más gyógyszert visz el stb.

[71] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Eüavt. 14/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában megjelölt személyazonosító adatok vényen való feltüntetése és a gyógyszerész adatkezelése az információs önrendelkezési jognak az egészséghez való jog érvényesülését szolgáló – az Eüavt. 4. § (1) bekezdésében és (2) bekezdés *s)* pontjában foglalt – célok megvalósítása érdekében szükséges.

[72] Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához azonban önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem meg kell felelnie az arányosság követelményének is: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

[73] Az Eüavt. 4. § (4) bekezdése keretek között tartja az alapjog-korlátozást azzal, hogy előírja: az (1) és (2) bekezdések szerinti adatkezelési célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. Az Eüavt. 6. § arról rendelkezik, hogy az egészségügyi és személyazonosító adatok kezelése és feldolgozása során biztosítani kell az adatok biztonságát véletlen vagy szándékos megsemmisítéssel, megsemmisüléssel, megváltoztatással, károsodással, nyilvánosságra kerüléssel szemben, továbbá, hogy azokhoz illetéktelen személy ne férjen hozzá. Garanciális szabály az is, hogy Eüavt. 7. § (1) bekezdése értelmében az adatkezelő és az adatfeldolgozó, beleértve a gyógyszerészt is, köteles megtartani az orvosi titkot. E szabályokat figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az információs önrendelkezési jog korlátozása arányos.

[74] 1.3.2. A következőkben az Alkotmánybíróság az Eüavt. 14/A. (1) bekezdés *b)* pontjának indítványozó által kifogásolt „betegségének a betegségek nemzetközi osztályozása szerinti kódját (BNO kód)" szövegrészét vizsgálta. Az Alkotmánybíróság ennek során figyelembe vette, hogy az Eüavtv. – a Módtv. eredményeképpen – különbséget tesz a személyazonosító és az egészségügyi adatok között, és csak társadalombiztosítási támogatással történő rendelés esetén követeli meg a 14/A. § (1) bekezdés *b)* pontjában megjelölt egészségügyi adatok feltüntetést. Ezen túlmenően a Módtv. az adatkezelő fogalmát úgy módosította, hogy azt kiterjesztette a gyógyszerészre is, és – beiktatva az Eüavt. 4. § (2) bekezdés *s)* pontját – megjelölte a gyógyszerész általi adatkezelés speciális célját is.

[75] Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Eüavt. 9. § (1) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy az

egészségügyi adatok felvéte a gyógykezelés része. A kötelezően felveendő adatokon kívül (TAJ szám, BNO kód) a kezelést végző orvos, illetve tisztiorvos dönti el, hogy a szakmai szabályoknak megfelelően mely egészségügyi adat felvétele szükséges a 4. § (1) bekezdés szerinti célból. A BNO kód azonban kötelezően felveendő adat, amelynek kezelése az adat különleges voltára tekintettel az Infotv. 5. § (2) bekezdés *c)* pontja szerint csak akkor lehetséges, ha azt törvény közérdeken alapuló célból elrendeli.

[76] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a BNO kód Eüavt. 14/A. § (1) bekezdése *b)* pontjában előírt feltüntetési kötelezettsége és a gyógyszerész adatkezelése összhangban van az adattovábbítás céljával, amely nem más, mint a gyógyászati ellátás folyamatos és biztonságos szolgáltatása, illetve nyújtása. A BNO kód ismerete önmagában nem elengedhetetlenül szükséges a beteg gyógyszertári kiszolgálásához. A felírt gyógyszer helyettesítését a gyógyszerész a felírt gyógyszer komponensei, dózisa alapján a BNO kód nélkül is el tudja végezni. A BNO kód ugyanakkor megkönnyíti a gyógyszerész számára a nehezen kiolvasható recept ellenőrzését, így tehát a folyamatos és biztonságos kiszolgálás érdekében szükséges. Tekintettel a fentiekben is hivatkozott, az Eüavt. 4. § (4) bekezdésében, 6. §-ában és 7. § (1) bekezdésében rögzített garanciális szabályokra, az információs önrendelkezési jog korlátozása arányos is.

[77] Az indítványozó azzal érvelt ugyan, hogy a BNO kód használatát csak a jelentős összeggel támogatott gyógyszerek esetén tartja elfogadhatónak, feltéve, hogy a támogatás csak bizonyos indikáció esetén jár, de nem az Eüavt. 22. § (5) bekezdés *c)* pontját támadta, amely a társadalombiztosítási szerv BNO kódra vonatkozó adatkezelésének szabályát tartalmazza, hanem a vények adattartalmát előíró rendelkezést, vagyis az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adatkezelést (gyógykezelés céljából történő adatkezelés). Mindazonáltal az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy álláspontja szerint a BNO kód vényen való feltüntetése a társadalombiztosítás által támogatott gyógyszerek esetében az Eüavt. 4. § (2) bekezdés *g)* pontja szerinti célból is szükséges. A BNO kód fontos eleme az orvos által képviselt egészségügyi intézmény és az társadalombiztosítási igazgatási szerv közötti elszámolásnak. A hatékony gyógyszerrendelés ugyanis nem csak a gyógyszerek helyettesíthetőségét foglalja magában, hanem az orvosnak azt a kötelezettségét is, hogy a törzskönyvezett indikáción belül alkalmazza a gyógyszert. Csak a BNO kód révén lehet ellenőrizni, hogy az orvos az általa diagnosztizált betegség kezelésére alkalmas vagy arra alkalmatlan gyógyszert rendelt-e.

[78] 2. Az indítványozó támadta az Eüavt. 22. § (6) bekezdését is, amely álláspontja szerint előírja a nem támogatott vények adatainak országos gyűjtését és 15 évig történő tárolását, és emiatt sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében garantált háborítatlan magánélethez és a VI. cikk (2) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jogot (célhoz kötöttség, készletező adatkezelés tilalma).

[79] Az Eüavt. 22. § (5) bekezdése feljogosítja a társadalombiztosítási igazgatási szervet – a 4. § (2) bekezdés *g)* pontjában meghatározott célból történő – adatkezelésre. Ennek értelmében a társadalombiztosítási igazgatási szerv jogosult az egészségügyi szolgáltató, a szolgáltatást igénybe vevő, a beutaló orvos azonosítására szolgáló adatok, a szolgáltatást igénybevevő TAJ számának, közgyógyellátási igazolványa számának, a megállapított diagnózisnak, a nyújtott szolgáltatás megnevezésének, kódjának kezelésére. A 4. § (2) bekezdés *g)* pontja az adatkezelés céljaként az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelésének és nyújtásának, valamint a gazdaságos gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz- és gyógyászati ellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálatát, továbbá a külön jogszabály szerinti szerződés alapján a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása, illetve az ártámogatás elszámolását jelöli meg.

[80] Az Eüavt. 22. §-ának kifogásolt (6) bekezdése az adatkezelés időtartamát határozza meg, és rendelkezik az adatok megsemmisítésének kötelezettségéről. Az indítványozó kifejezetten az adatok 15 évig történő tárolását kifogásolta arra hivatkozva, hogy a megőrzési idő aránytalanul hosszú.

[81] A döntés-előkészítéshez szükséges adatok hozzáférhetőségének biztosításáról szóló 2007. évi CI. törvény 10. § (2) bekezdése módosította az Eüavt. kifogásolt rendelkezését oly módon, hogy a korábbi 5 éves megőrzési idő helyett 10 éves megőrzési időt tett lehetővé. A módosító törvény a tudományos kutatás mellé egyúttal egy új adatkezelési célt is beiktatott: a hatásvizsgálati célú anonimizálást [Eüavt. 4. § (2) bekezdés *d)* pont]. A módosítás – törvény indokolásában kifejtett – indoka egyrészt, hogy az OEP feladatainak ellátásához is szükséges a hosszabb idejű adattárolás, mivel egyes szabályok öt évnél hosszabb időtávot érintően rendelkeznek egyes gyógyászati segédeszköz, illetve egyedi méltányosság keretében nyújtott ellátások jogosultságáról. Másrészt a hatásvizsgálatokhoz felhasználható adatok törlése egyes, hosszabb távú folyamatok vizsgálatát lehetetlenné, vagy rendkívül költségessé teszi, míg adatvédelmi szempontból csak az azonosíthatóság megszüntetése indokolt, az érdemi adatok törlése nem.

[82] Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2008. évi CVI. törvény 73. § (8) bekezdése az egészségbiztosítónál őrzött adatok megőrzését 10 évről 15 évre terjesztette ki. A módosító törvény indokolása szerint a tárolási idő újabb kiter-

jesztése a beteg szempontjából azért lényeges, mert amennyiben a beteg az egészségügyi ellátásával, avagy üzleti biztosításával (mely érinti egészségügyi ellátását) kapcsolatosan pert indít, az OEP csupán akkor szerez tudomást erről, ha valamelyik fél megkeresi. Egy ilyen jogvitában perdöntő lehet az első ellátás helye, ideje, az akkor megállapított diagnózis. Ha a beteg gyógyulása éveket vesz igénybe, majd néhány évig peren kívül egyezkedik, és ezt követően indít pert, az első ellátástól akár 15 év is elmúlhat az OEP első megkereséséig. A törvény indokolása szerint a hatóság szempontjából is indokolt a hosszabbítás, ugyanis pl. egy büntetőügyben a hatóság több évre visszamenőleg is tudni akarja, hogy az adott személy állt-e gyógykezelés alatt és milyen diagnózissal. Az ilyen kérdésekre az OEP adatbázisa tud hitelt érdemlő választ adni. Tudományos szempontból figyelembe veendő, hogy az egészségi állapot alakulásával, bizonyos betegségek elterjedésével, nemzetközi összehasonlító statisztikák készítésével csak akkor lehet foglalkozni, ha megfelelő adatok állnak rendelkezésre.

[83] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a társadalombiztosítási szervek által kezelt adatok körét meghatározó 22. § (5) bekezdésének alapján – különös tekintettel a fent megjelölt célra – nem állapítható meg, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szerv jogosult lenne az egészségbiztosítás által nem támogatott egészségügyi szolgáltatás esetén az (5) bekezdés szerinti adatok kezelésére, így azok (6) bekezdés szerinti tárolására. Ezért az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelme az indítványozó által állított összefüggésben nem merül fel.

[84] Az Alkotmánybíróság a következőkben megvizsgálta, hogy a támogatott egészségügyi szolgáltatás során kezelt adatok adatkezelési idejének 5 évről 15 évre való fokozatos kiterjesztése a szükséges módon korlátozza-e az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében garantált információs önrendelkezési jogot.

[85] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Eüavt. 22. § (6) bekezdése az adatok 15 éves megőrzési idejére vonatkozóan nem jelöl meg a 22. § (5) bekezdésétől eltérő adatkezelési célt. A 2007. évi CI. törvény ugyan beiktatott egy új célt, a hatásvizsgálati célú anonimizálást, de azt nem kapcsolta össze az adatkezelés időtartamával. Így a (6) bekezdésből nem következik, hogy az (5) bekezdés szerinti adatokat csak anonimizált, személyazonosításra alkalmatlan módon lehetne csak 15 évig kezelni. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a fenti anonimizált adatok nem állnak az információs önrendelkezési jog védelme alatt, így ezen adatok kezelésének időtartama az alapjogvédelem körén kívül esne.

[86] Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a támogatott egészségügyi szolgáltatás során kezelt adatok nem anonimizált formában történő megőrzésének 15 éves ideje az Eüavt. 4. § (2) bekezdés *g)* pontjában meghatározott célból indokolt-e. Ennek során figyelembe vette, hogy az Eüavt. kifogásolt szabálya a 15 éves megőrzési idő, mint főszabály alól egy kivételt is megfogalmaz: amennyiben az adatkezeléssel érintett ügyben bírósági eljárás indult, akkor az adatokat ügy lezárásának időpontjáig lehet kezelni.

[87] Az Eüavt 4. § (2) bekezdés *g)* pontja gyakorlatilag három egymással összefüggő célt jelöl meg: az egészségbiztosítás által támogatott szolgáltatások rendelése és nyújtása; a gyógyszerellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálata; az egészségbiztosítási finanszírozási jogosultság ellenőrzése. Az Alkotmánybíróság szerint a 15 éves megőrzési idő és a fenti célok – különös tekintettel az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben indult bírósági eljárokra – összhangban vannak. Az Eüavt. 22. § (6) bekezdése kivételesen lehetővé teszi ugyan a fenti esetekben a hosszabb kezelési időt, de mivel pont a jogvitás ügyekben különösen fontos az adatok személyazonosításra alkalmas jellegének megőrzése, indokolt ennek a szempontnak már a főszabály körében való figyelembe vétele. Így az Eüavt. 22. § (6) bekezdése az Eüavt. szabályozási rendszerében pontosan meghatározott célból teszi lehetővé a 22. § (5) bekezdése szerinti adatok 15 éves megőrzését. Tekintettel az Eüavt. 4. § (4) bekezdésének az adatkezelés kereteit meghatározó, valamint a 6. § adatbiztonságot garantáló szabályára, a korlátozás ebben az esetben is arányos.

[88] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Eüavt. 22. § (6) bekezdésében szabályozott megőrzési idő és a magánszférához való jog között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából idézett – a magánélet (magánlakás, magántitok) fogalmának esszenciáját megfogalmazó, általános érvényű – megállapítás, miszerint „a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek." [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.] A kifogásolt rendelkezés a társadalombiztosítási igazgatási szerv kötelező adatszolgáltatás alapján végzett adatkezelési tevékenységének időbeli korlátját határozza meg. Az adatszolgáltatás kötelező jellege az állami keretek között megszervezett egészségügyi, illetve gyógyszeres ellátás igénybevételéhez kapcsolódik. Az adatszolgáltatás tehát nem önkéntes ugyan, de az adatok beszerzése nem a magánszférába való behatolással (megfigyelés) történik. A kötelezően

szolgáltatandó adatok köre, az adatfeldolgozás, beleértve annak idejét az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított információs önrendelkezési jog védelmi körébe tartozik. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasítja.

[89] 3. Az indítványozó kifogásolta az ESzCsMr2. 7. § (2) bekezdésében előírt – az indítványozó szerint a nem támogatott gyógyszerek esetében is kötelező – TAJ szám nyilvántartásban való rögzítésének kötelezettségét. Véleménye szerint a rendeleti szabályozás elsősorban formai okból sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, 18. cikk (3) bekezdését, másodsorban tartalmi okból sérti a VI. cikk (2) bekezdését, mivel az szükségtelen.

[90] Az ESzCSMr2. 7. § -a az orvosi vény kiállításáról rendelkezik. Az (1) bekezdés előírja, hogy az orvos a gyógyszert – a külön jogszabályokban meghatározott nyilvántartásba felvett beteg részére – vényen rendeli. A (2) bekezdése az orvos által a nyilvántartásban, a (3) bekezdés pedig a vényen feltüntetendő adatok körét határozza meg.

[91] Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) rendelkezik az egészségügyi szolgáltató által vezetett nyilvántartásról. A 4. §-a szerint a szolgáltató az általa ellátott betegekről, illetve a nyújtott ellátásokról az elszámoláshoz előírt nyilvántartásokat vezet. A szolgáltató a nyilvántartás alapján e rendelet szerint adatot szolgáltat (a továbbiakban: jelentés) a finanszírozó részére. A finanszírozó a befogadott jelentésről visszaigazolást küld a szolgáltató részére. Finanszírozott teljesítményként a finanszírozási szerződésben meghatározott és ténylegesen teljesített szolgáltatás számolható el a TAJ szám feltüntetésével. A Kr. tehát az egészségügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok közül kifejezetten nevesíti a TAJ számot.

[92] Az Eüavt. rendelkezik a társadalombiztosítási igazgatási szervek adatkezeléséről. Az Eüavt. 22. § (5) bekezdése feljogosítja a társadalombiztosítási igazgatási szervet – a 4. § (2) bekezdés *g)* pontjában meghatározott célból történő – adatkezelésre. Az Eüavt. 22. § (5) bekezdése meghatározza az adatok körét és a *b)* pont kifejezetten nevesíti az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevő TAJ számát.

[93] A fentiekből megállapítható, hogy az Eüavt. 22. § (5) bekezdésének előírásából fakad, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szerv az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelésének és nyújtásának vizsgálata, illetve a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása céljából kezeli a szolgáltatást igénybe vevő TAJ-számát. Az ESZCsMr2. 7. § (2) bekezdése ezt a törvényen alapuló adatszolgáltatási kötelezettséget ismétli meg. Mivel az információs önrendelkezési jog korlátozását megvalósító adatszolgáltatási kötelezettség az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően közvetlenül törvényi rendelkezésen alapul, és nem az ESzCsmr2. kifogásolt rendelkezéséből ered, az indítvány ebben a tekintetben nem megalapozott. Ugyanezen okból nem megalapozott az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésénnek sérelme sem.

[94] Az Alkotmánybíróságnak a továbbiakban azt kellett vizsgálnia, hogy az ESzCsMr2. kifogásolt rendelkezése szerinti adatszolgáltatás az információs önrendelkezési jog szükséges és arányos korlátozásának tekinthető-e.

[95] Az Alkotmánybíróság az Abh.1.-ben a Kr. 4. §-ának vizsgálata során már megvizsgálta, hogy – az Eüavt. 22. § (5) bekezdésén alapuló – Kr. kifogásolt rendelkezései szerinti adatszolgáltatás általában (függetlenül az adatok konkrét körétől), illetve a Kr. 4. §-ban kifejezetten feltüntetett TAJ szám szolgáltatási kötelezettség indokolt-e. Tekintettel egyrészt a mérce tartalmi azonosságára (egészséghez való jog objektív, intézményvédelmi oldala), másrészt arra, hogy az ESzCsMr2. kifogásolt rendelkezése – a Kr. 4.§-ához hasonlóan – az Eüavt. 22. § (5) bekezdéséből ered, és csupán megismétli a törvényen alapuló adatszolgáltatási kötelezettségeit, az Alkotmánybíróság jelen ügyben irányadónak tekintette az Abh.1.-ben megfogalmazott megállapításait:

„Az állam az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést társadalombiztosítási rendszer keretében szervezte meg, ez pedig kapcsolódik az egészséghez való jog objektív intézményvédelmi oldalához. A társadalombiztosítás oly módon gondoskodik a biztosítottakat az egészségbiztosítás keretében megillető természetbeni egészségügyi szolgáltatásokról, hogy a különböző tulajdonban álló egészségügyi intézményektől szolgáltatást vásárol a biztosítottak számára. Ehhez igazodik az egészségügyi intézmények finanszírozásának rendszere is. Ennek forrását alapvetően és elsődlegesen a biztosítottak és a munkáltatók által fizetett járulékok, hozzájárulások képezik, melyek az Egészségbiztosítási Alapba [a továbbiakban: E. Alap] folynak be. Ez a forrás véges, tükrözi az állam és a társadalom lehetőségeit, a nemzetgazdaság teherbíró képességét. Épp ezért szükséges annak kontrollálása, hogy ezen Alapból valóban csak az arra jogosultak számára és a jogszabályokban meghatározott módon kerüljön sor egészségügyi szolgáltatások nyújtására. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az egészséghez való jog objektív intézményvédelmi oldalából folyó állami kötelezettség teljesítése és ezzel összefüggésben a társadalombiztosításon alapuló finanszírozási rendszer működtetése olyan alkotmányos érdek, melyre tekintettel indokolt a finanszírozott szolgáltatásokkal kapcsolatos adatok (ezeken belül egyes személyes és egészségügyi adatok) továbbítá-

sa, azok nélkül ugyanis az egészségügyi ellátórendszer racionálisan nem tartható fenn. Az egészséghez való jog biztosítása – mint legitim cél – érdekében tehát szükséges a magánszférához és a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása." [36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 448.]

[96] Az E. Alapból csak az arra jogosultnak nyújtott ellátás finanszírozható, a szolgáltató által végzett egészségügyi szolgáltatás elszámolásának ezért nélkülözhetetlen alapja a jogosult azonosíthatósága. Erre alapvetően az Eüavt. 22. § (5) bekezdés *b)* pontjában előírt TAJ szám szolgál, amely a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény 6. § (2) bekezdése értelmében az egészségügyi, a szociális, a társadalombiztosítási és a magánnyugdíj rendszerrel kapcsolatos nyilvántartások azonosító kódja.

[97] Jelen ügyben az ESzCsMr2. kifogásolt szabálya a TAJ szám nyilvántartásban való rögzítésének kötelezettségét fogalmazza meg. Az adat rögzítése az előfeltétele az adatok társadalombiztosítási igazgatási szerv által – az Eüavt. 22. §-a alapján – történő kezelésének. Az adatok a Kr. 4. § (3) bekezdésében megfogalmazott TAJ szám továbbítási kötelezettség révén kerülnek a társadalombiztosítási igazgatási szervhez. A társadalombiztosítási igazgatási szerv tehát főszabály szerint a TAJ szám alapján azonosítja be a szolgáltatás igénybevételére jogosult személyt.

[98] A Kr. szabályozza azokat az eseteket, amikor a TAJ szám nem áll a szolgáltató rendelkezésére, ezért azt a nyilvántartásban nem tudja rögzíteni. Ha az ellátott személy vagy hozzátartozója a TAJ számot igazoló okmányt az ellátást követő 15 napon belül nem mutatja be, akkor a szolgáltató más személyazonosító adat (név, születési hely, idő, anyja neve, lakcíme) megjelölésével kérheti meg a beteg TAJ számát a finanszírozótól, de a jelentésben ilyenkor is a TAJ szám kerül feltüntetésre. Csak TAJ szám és egyéb személyi azonosító adatok hiányában kerül sor a Kr. mellékleteiben szabályozott adatlap megküldésére, mely alapján az OEP ellenőrizni tudja a finanszírozásra való jogosultságot. A Kr. 4. § (4) bekezdése pedig bizonyos esetekben, amikor szintén nem áll rendelkezésre a beteg TAJ száma, lehetővé teszi az OEP által meghatározott elvek szerinti informatikai kód alkalmazását.

[99] Az Alkotmánybíróság szerint a TAJ szám rögzítése nem jelenti a személyes adatok védelméhez való jog aránytalan korlátozását. Ezek az adatok szükségesek, de egyben elégségesek is az ellátásra jogosultság ellenőrzéséhez.

[100] Az indítványozó hivatkoztak arra, hogy az ESzCsMr2. támadott rendelkezése az egészségbiztosító által nem finanszírozott ellátások esetében is előírja a TAJ szám nyilvántartásban való rögzítésének kötelezettségét. Ahogy az Alkotmánybíróság azt már a fentiekben megállapította, az adattovábbítás célját az Eüavt. rögzíti, s ez nem más, mint a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása. Ezzel az ESzCsMr2. teljesen összhangban áll. A Kr. 4. §-a értelmében a szolgáltatóknak is kizárólag csak az általuk nyújtott, a finanszírozás alapjául szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról kell adatot szolgáltatniuk. Az ESZCsMr2. kifogásolt szabályából nem következik, hogy az – a Kr.-el és az Eüavt.-el ellentétben – megkövetelné a TAJ szám rögzítési kötelezettséget a nem támogatott egészségügyi szolgáltatás igénybevétele esetén.

[101] Az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog korlátozása arányosságának megítélésénél figyelembe vette, hogy az Eüavt. az adatkezeléssel kapcsolatos alapvető garanciákat tartalmaz. Ilyen különösen az adatbiztonságra vonatkozó 6. §-a, valamint a 22. § (2) és (3) bekezdése, mely kimondja, hogy az egészségügyi és személyazonosító adatokat a társadalombiztosítási igazgatási szervek kizárólag az ellátás megállapításával, folyósításával, az ellenőrzés lefolytatásával, egészségbiztosítási orvosszakértői, illetve jogorvoslati tevékenységgel megbízott dolgozója, továbbá a 4. § (2) bekezdésének *g)* pontja szerinti feladat teljesítésével megbízott munkatársa kezelheti, illetve, hogy a társadalombiztosítási igazgatási szervek által lefolytatott ellenőrzés során a társadalombiztosítás szerveinek csak egészségügyi felsőfokú szakképesítéssel rendelkező alkalmazottja ismerheti meg az érintett összekapcsolt egészségügyi és személyazonosító adatait. A 22. § (6) bekezdése pedig meghatározza az adatkezelés időtartamát és rendelkezik az adatok megsemmisítésének kötelezettségéről.

[102] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ESzCsMr2. kifogásolt szabálya az információs önrendelkezési jogot a szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozza, ezért az indítványt ebben a vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2702/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3111/2013. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörében, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján absztrakt, utólagos normakontroll indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szaktv.) egészét, mivel az álláspontja szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését („jogállamiság elve"). Az indítványozó „az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta" annak a vizsgálatát is, hogy az első szakképesítés során biztosított ingyenességnek a Szaktv.-ben meghatározott esetekben az egyéni mérlegelések nélküli elvesztése összhangban van-e az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal vagy jogalkotói mulasztás áll fenn. Az indítványozó szerint a Szaktv. egésze azért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert azt a törvényalkotó úgy léptette hatályba, hogy nem biztosított „kellő felkészülési időt" az érintettek számára az új törvényi szabályozás rendelkezéseinek az alkalmazására való felkészüléshez. Az indítványozó utalt arra, hogy a Szaktv.-t az Országgyűlés a 2011. december 19-i ülésnapján fogadta el, és azt a Magyar Közlönyben 2011. december 27-én hirdették ki. A Szaktv. egyes rendelkezései 2012. január 1-jén hatályba léptek, míg további rendelkezései több különböző időpontban – 2012. szeptember 1-jén, 2013. január 1-jén és 2013. szeptember 1-jén – léptek/lépnek hatályba. Az Országgyűlés a 2012. június 4-én elfogadott és a Magyar Közlönyben 2012. június 19-én kihirdetett, a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény módosításáról rendelkező 2012. évi LXXI. törvénnyel módosította a Szaktv. „számos" hatályba még nem lépett rendelkezését. Az indítványozó szerint a Szaktv. a korábbi szabályozáshoz képest [a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztv.)] alapjaiban és jelentős mértékben alakította át a szakképzés rendszerét. A Szaktv. tartalma alapján megállapítható, hogy a törvényalkotó egy alapjaiban új rendszert vezetett be úgy, hogy az új rendszerre való átálláshoz szükséges felkészülési időt nem biztosította. Az indítványozó a Szaktv. egyes, az indítványban felhívott rendelkezéseivel összefüggésben a jogalkalmazásban potenciálisan felmerülő értelmezési bizonytalanságokat kifogásolta, illetve a Szaktv. átmeneti rendelkezéseinek a hiányára hivatkozott. A Szaktv. 91. § (6) és 92. § (2) bekezdéseire hivatkozással az indítványozó azt kifogásolta, hogy nem egyértelmű az, hogy a 2012 szeptemberében – a még korábban hatályban volt – Sztv. alapján induló képzésekre milyen szabályozás vonatkozik. Nem egyértelmű az indítványozó szerint továbbá az sem, hogy az Sztv. alapján megkezdett képzést milyen szabályok alapján lehet sikeresen lezárni és ehhez az állam milyen költségvetési támogatást, illetve hozzájárulást köteles biztosítani. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy szerinte a Szaktv. 92. § (28) bekezdésében foglalt szabályozás nem áll összhangban a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) 29. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Ebből álláspontja szerint az következik, hogy a két tanítási nyelvű, illetve az idegen nyelvből vagy nemzetiségi nyelvből intenzív nyelvi felkészítést biztosító szakközépiskolákban – figyelemmel arra, hogy ezekben a nevelő és oktató munka a tizenharmadik évfolyamon is befejeződhet és ezt követi a szakmai vizsgára felkészítő tanfolyam – nem teljesíthetők a Szaktv. 92. § (28) bekezdésében meghatározott, a szakmai vizsga, illetve a javító-pótló vizsga letételére vonatkozó határidők. Az indítványozó a Szaktv. 84. § (5) és (6) bekezdéséhez és 92. § (32) bekezdéséhez kapcsolódóan azt kifogásolta, hogy a Szaktv. átmeneti rendelkezései hiányosak. Emiatt szerinte nem egyértelmű az, hogy a 2012/2013-as tanévben megkezdett képzések esetében a Szaktv. biztosítja-e a folyamatos finanszírozást, vagy az említett képzések esetében a költségvetési hozzájárulás – a 2013-as évtől – a Kormány döntése alapján elvonható. Az indítványozó szerint különösen bizonytalan azon intézmények jogi helyzete, és a költségvetési hozzájárulásra való jogosultsága, amelyek fenntartója az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény előírásai alapján nem minősül egyháznak. A Szaktv. nem rendezi azt a kérdést sem, hogy az említett intézmény fenntartók a tevékeny-

ségüket a korábbi szabályozás alapján kötött megállapodásban foglaltak szerint folytathatják-e, illetve a finanszírozásukhoz az állam hogyan járul hozzá. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a Szaktv. számos kormány- és miniszteri rendelet megalkotását írja elő, amelyek megalkotására vagy egyáltalán nem került sor, vagy azok csak a törvényi határidő jelentős túllépésével kerültek kiadásra. Mindez véleménye szerint azért okoz nehézséget a jogalkalmazóknak, mert az említett jogszabályokat a 2012. szeptember 1-jétől induló tanév megszervezéséhez ismerni, illetve részben már alkalmazni is kellett volna az érintetteknek. Az indítványozó összegzésként kifejtette, hogy szerinte a Szaktv. nem biztosított kiszámítható jogszabályi környezetet, mert számos kérdést nem szabályozott kellő részletességgel, így ezeknek a kérdéseknek az értelmezése a joggyakorlatra marad. A pedagógusoknak, a szülőknek és a gyermekeknek nincs lehetőségük arra, hogy a Szaktv. lényeges rendelkezéseit kellő mélységben megismerhessék, és döntéseiket, magatartásukat az új törvényi szabályozás előírásaihoz igazítsák. Az indítványozó megismételte azt, hogy szerinte a törvényalkotó nem biztosított „kellő felkészülési időt" a jogalkalmazásra való felkészüléshez, ami sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

[2] Az indítványozó alaptörvény-ellenes mulasztásra is felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét a Szaktv. 29. §-ában foglalt szabályozáshoz kapcsolódóan. A Szaktv. 29. §-a az első szakképesítés iskolai rendszerű szakképzés keretén belül történő megszerzését – az itt szabályozott keretek között – ingyenesen biztosítja a tanulók számára. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Szaktv. 29. §-ában foglalt szabályozás alapján azok a tanulók, akik az elméleti és a gyakorlati képzést nem végzik el a Szaktv.-ben meghatározott időszakon belül, elvesztik az állam által biztosított ingyenes szakképzéshez való hozzáférés lehetőségét. A kifogásolt szabályozás ugyanakkor nincs tekintettel arra, hogy milyen okból került sor a képzés elhúzódására, nem kezeli és mérlegeli az egyéni, adott esetben méltányosságra alapot adó szempontokat. A szabályozás jelzett hiányossága miatt arra is sor kerülhet, hogy a tanuló neki fel nem róható okból – például egészségügyi alkalmatlanság miatt – kényszerül egy már megkezdett képzésről egy másik képzésre váltani, és emiatt veszti el az ingyenes középfokú oktatás lehetőségét (az első szakképesítés megszerzésének az ingyenességét). Az indítványozó szerint az első szakképesítés során biztosított ingyenességnek a Szaktv.-ben meghatározott esetekben az egyéni szempontok mérlegelése nélküli elvesztése nem áll összhangban az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglalt, az ingyenes és mindenki számára elérhető középfokú oktatás lehetőségének a biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel, e téren a törvényalkotót mulasztás terheli. Az indítványozó utalva arra, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet önálló indítványként nem terjeszthet elő az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróság „figyelmébe ajánlotta" a hivatalbóli eljárás megindításának a lehetőségét, az állított mulasztás megvizsgálására.

II.

[3] 1. A Szaktv. indítványban megjelölt, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„84. § (5) A Kormány rendeletben hozza meg azon szakképesítésekre vonatkozó döntését, amelyekkel kapcsolatban a szakképző iskola fenntartója költségvetési hozzájárulásra jogosult. A Kormány a döntésében megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója

a) korlátozás nélkül beiskolázhat,

b) költségvetési hozzájárulásra nem jogosult,

c) költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, ezen belül meghatározza a Kormány az adott megyében és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok keretszámait.

(5a) Azon szakképesítésre és szakközépiskolai ágazatra, amelyre a bizottság javaslattételi jogköre a 81. § (3) bekezdése szerint nem terjed ki, az érintett szakképesítésért felelős miniszter – a honvédelemért felelős miniszter kivételével – megyénként és a fővárosra tekintettel tesz a 81. § (3)–(5) bekezdése szerinti tartalmú javaslatot az érintett tanévet megelőző év március utolsó munkanapjáig.

(5b) Az állami intézményfenntartó központ a bizottságnak a megyénként és a fővárosra tett, 81. § (3)–(5) bekezdése szerinti javaslatában és a szakképesítésért felelős miniszter (5a) bekezdés szerinti javaslatában foglalt keretszámoknak a megyén, a fővároson belüli, fenntartók közötti elosztására – az (5c) bekezdés szerinti szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok kivételével – tesz javaslatot az érintett tanévet megelőző év április utolsó munkanapjáig.

(5c) A keretszámok fenntartók közötti elosztásáról az 5. § (14) bekezdése szerinti, továbbá a rendészeti szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok tekintetében a szakképesítésért felelős miniszter – az (5b) bekezdés szerinti tartalommal – tesz javaslatot megyénként és a fővárosra tekintettel az érintett tanévet megelőző év április utolsó munkanapjáig.

(5d) A Kormány (5) bekezdés *c)* pontja szerinti, a keretszámok fenntartónkénti elosztására vonatko-

zóan megyénként és a fővárosra tekintettel hozott döntését az iskolai rendszerű szakképzés tekintetében az (5a)–(5c) bekezdés alapján tett javaslatok alapján hozza meg az érintett tanévet megelőző év július utolsó munkanapjáig. A Kormány (5) bekezdés szerinti döntése nem terjed ki a honvédelemért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítésekre.

(6) A Kormány (5) bekezdés szerinti döntése kiterjed minden olyan szakképző iskolai fenntartóra, amelynek a fővárosban vagy a megyében e törvény vagy a nemzeti köznevelésről szóló törvény alapján szakképzési feladatellátási kötelezettsége van, továbbá amely szakképzési megállapodást kötött a szakképzési feladatok ellátására. A szakképző iskolai fenntartó a Kormány (5) bekezdés szerinti döntése alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra. […]"

„91. § (6) Az e törvény hatálybalépése előtt megkezdett szakképzéseket a beiskolázáskor hatályos rendelkezések szerint kell folytatni és befejezni. […]"

„92. § (2) A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) és az Szt. szabályai szerinti szakiskolai és szakközépiskolai képzés utoljára a 2012/2013-as tanévben indulhat. A 2013/2014-es tanévtől kizárólag a nemzeti köznevelésről szóló törvényben és az e törvényben meghatározott szakiskolai és szakközépiskolai képzés indítható. Ahol e törvény a nemzeti köznevelésről szóló törvény rendelkezésére utal, azon a nemzeti köznevelésről szóló törvény vonatkozó rendelkezésének hatálybalépéséig a Kt. azonos kérdést szabályozó rendelkezését kell érteni. […]"

„92. § (28) Az Szt. alapján szakmai vizsgát az iskolai rendszerű szakképzésben utoljára a 2012/2013-as tanévben az Szt. alapján indított képzésben, de legkésőbb 2017. július 31-ig, javító- és pótló vizsgát legkésőbb 2017. december 31-ig lehet tenni. A 2012. szeptember 1-jét megelőzően hatályos OKJ-ban szereplő szakképesítések megszerzésére irányuló iskolarendszeren kívüli szakképzések szakmai vizsgáinak az Szt. alapján történő megszervezésére és lebonyolítására legfeljebb a képzésnek a felnőttképzési szerződésben rögzített befejezését követő egy évig, a javító-, pótlóvizsgák megszervezésére és lebonyolítására a szakmai vizsgát követő egy évig kerülhet sor. Az e törvény hatálybalépését követően az Szt. szerint kiadott szakmai és vizsgakövetelmények alapján indult képzések szakmai vizsgáit az Szt. szakmai vizsgáztatásra vonatkozó rendelkezései szerint kell megszervezni és lebonyolítani az e törvény alapján kiadott vizsgaszabályzatban foglalt eltérésekkel. A szakmai vizsgát szervező intézmény a 16. § (2) bekezdése szerinti törzslapokat 2013. augusztus 31-ig papír alapon állítja ki, amelyeknek egy-egy eredeti példányát az utolsó vizsganapot követő harminc napon belül köteles az állami szakképzési és felnőttképzési szervnek megküldeni. Ha az állami szakképzési és felnőttképzési szerv a beküldött törzslapok hibás vagy hiányos kitöltését észleli, akkor a törzslapok visszaküldésével egyidejűleg felhívja a beküldőt az észlelt hibák harminc napon belüli kijavítására. Az állami szakképzési és felnőttképzési szerv a 16. § (3) bekezdés szerint jár el az e bekezdés alapján papír alapon is kiállított törzslapokkal kapcsolatban is. […]"

[4] 2. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja."

III.

[5] Az indítvány nem megalapozott.

[6] 1. Az indítvány előterjesztését – 2012. augusztus 3-át – követően a Szaktv. átfogó módosítására került sor. Az egyes szakképzési és felnőttképzési tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) számos ponton módosította a Szaktv.-t. A Módtv. nem érinti a Szaktv. egészével szemben, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére (jogállami klauzula/„kellő felkészülési idő hiánya") alapított indítvány elbírálását. Az indítványban példálózóan megjelölt egyes törvényi rendelkezések tekintetében – az Alkotmánybíróság összefoglalóan – a következőket állapította meg:

[7] – A Szaktv. 91. § (6) bekezdését és 92. § (2) bekezdését a Módtv. nem érintette, ezek a törvényi rendelkezések nem módosultak.

[8] – A Szaktv. 92. § (28) bekezdésének az indítványozó által kifogásolt első mondatát a Módtv. nem érintette, ez a törvényi rendelkezés nem módosult.

[9] – A Szaktv. 92. § (32) bekezdését a Módtv. 45. § 6. pontja – 2013. január 1-jével – hatályon kívül he-

lyezte, az indítvány elbírálásakor az említett törvényi rendelkezés már nincs hatályban.

[10] – A Szaktv. 84. § (5)–(6) bekezdéseit a Módtv. 39. § (1)–(3) bekezdései módosították, ez azonban érdemben nem érintette az indítványozó által felvetett problémát. Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a Szaktv. felhatalmazása alapján nem, vagy csak számottevő késedelemmel kerültek megalkotásra a törvény végrehajtását szolgáló miniszteri, illetve kormányrendeletek. E tekintetben az indítványozó nem jelölte meg, hogy konkrétan mely rendeletek hiányát, illetve késedelmes megalkotását kifogásolja, de ettől függetlenül megállapítható, hogy az indítvány előterjesztését követően több végrehajtási tárgyú rendelet is kiadásra került. Az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy a Módtv. 21. § (1) és (2) bekezdései – 2013. szeptember 1-jei hatállyal – módosítják és kiegészítik a Szaktv. 29. § (1) bekezdését. A Szaktv. említett időponttal hatályba lépő új 29. § (1b) és (1c) bekezdései az indítványozó által kifogásolt és az Alkotmánybíróság „figyelmébe ajánlott" mulasztást orvosolják. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította: attól függetlenül, hogy az indítványozó önálló mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre irányuló indítványt nem terjeszthet elő, az indítványban szereplő „figyelem felhívás" a hivatkozott módosítás miatt okafogyottá vált. Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – a Szaktv. Módtv.-el módosított, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezéseit vette figyelembe az indítvány elbírálása során.

[11] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a Szaktv. egészének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján (jogállami klauzula/„kellő felkészülési idő" sérelme) állító indítványt vizsgálta meg és megállapította, hogy a törvény egészének alaptörvény-ellenessége a „kellő felkészülési idő" követelményének az indítványban állított sérelme miatt nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy „kellő idő" maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában a „kellő idő" alaptörvényi követelményének a sérelmét állító indítványok tartalmát érintően a következőkre mutatott rá.

[12] „Egyrészt, a felkészülési idő mérése valóban a jogszabály kihirdetésétől kezdődik. Annak vizsgálatát azonban, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni. A formailag új jogszabályban található, de tartalmilag a korábban kihirdetett rendelkezésekkel azonos szabályok nem minősíthetőek a tartalmilag is új szabályokkal megegyezően. Másrészt, mivel az Alkotmánybíróságnak nem feladata teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése, az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a sérelmezett jogszabály egyes rendelkezéseivel összefüggésben a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek, azok hatályba lépése hogyan vezet vagy vezetett a jogbiztonság sérelmére. Ennek keretében az indítványozónak a felelőssége – szükség esetén – megküldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. Ha az indítványozó ezeknek a követelményeknek nem tesz eleget, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó indítványa érdemi vizsgálatára nem kerül sor. [vö. Abtv. 52. § (1) bekezdés *e)* pont, (4) bekezdés, (6) bekezdés, 55. § (3) bekezdés]" {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241]–[242]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Szaktv. egésze tekintetében a „kellő idő" indítványozó által állított sérelme nem értelmezhető. A törvény rendelkezései nem egységesen egy időpontban léptek, illetve lépnek hatályba, hanem több egymástól eltérő időpontban. (Vannak olyan törvényi rendelkezések is, amelyek csak 2013. szeptember 1-el fognak hatályba lépni). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Szaktv. egyes rendelkezéseinek „lépcsőzetes" (több, egymástól eltérő időpontban történő) hatályba léptetésével a törvényalkotó épp azt kívánta biztosítani, hogy az érintetteknek megfelelő idő álljon rendelkezésre az eltérő időtartamot igénylő egyes törvényi rendelkezések alkalmazására való felkészüléshez. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a vizsgált esetben az indítványozó csak állította, de nem igazolta azt, hogy az Sztv. korábbi szabályozásához képest a Szaktv. hatályba lépése olyan mérvű változást (a szakképzés rendszerének alapvető, rendszer szintű átalakítását) jelentette, ami – figyelemmel az említett lépcsőzetes hatályba léptetésre is – az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a kifogásolt törvény egésze tekintetében megalapozza a „kellő idő" állított sérelmét. Az indítványozó nem fejtette ki azt, hogy a törvény egésze tekintetében a kihirdetés és az eltérő időpontokban hatályba lépő egyes törvényi rendelkezések hatályba lépése között eltelt, illetve eltelő idő miért tekinthető kirívóan rövidnek, a jogalkalmazásra történő felkészülést ellehetetlenítőnek. A fent kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Szaktv. egészének az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére alapított alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

[13] 3. A Szaktv. egyes, az indítványban példálózóan megjelölt rendelkezéseire vonatkozó kifogások elbírálását az Alkotmánybíróság mellőzte, mivel azo-

kat nem tekintette önálló, tartalmi (érdemi) elbírálásra alkalmas indítványnak. Az indítványozó nem állította a példálózóan megjelölt egyes törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét és nem kérte azok megsemmisítését. Az indítvány nem tartalmaz határozott kérelmet: az indítványozó nem jelölte meg az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezését/rendelkezéseit és nem indokolta meg azt sem, hogy a Szaktv. indítványban felhívott egyes rendelkezései miért alaptörvény-ellenesek. Az indítványozó a Szaktv. egészének az alaptörvény-ellenességét a példálózóan megjelölt egyes törvényi rendelkezésekkel összefüggésben megfogalmazott kifogásokkal kívánta alátámasztani. Az indítványozó kifogásai alapvetően a törvényalkotó mulasztására, illetve önmagában (alkotmányossági probléma kifejtése nélkül) a jogalkalmazás során eldöntendő jogértelmezési kérdésekre vonatkoztak. Az indítványban kifejtett, a Szaktv. egészének az alaptörvény-ellenességére vonatkozó indokolás a „kellő idő" hiányára vonatkozott, ez az indokolás azonban sem tartalmilag, sem logikailag nem kapcsolódik a Szaktv. példálózóan megjelölt egyes rendelkezéseivel kapcsolatban felvetett „mulasztásos", illetve jogértelmezési kifogásokhoz. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a kifogásolt jogértelmezési problémák nem abból fakadnak, hogy az Szaktv. példálózóan megjelölt egyes rendelkezései eleve értelmezhetetlenek a törvény címzettjei és a jogalkalmazók számára. Önmagában az, hogy a Szaktv. egyes rendelkezéseit a Szaktv. vagy más törvények rendelkezéseivel együttesen és egymásra tekintettel kell alkalmazni, ami jogértelmezési kérdéseket/nehézségeket vethet fel, nem sérti a normavilágosság követelményét, így nem eredményez alaptörvény-ellenességet.

[14] 4. Az Alkotmánybíróság a Szaktv. felhatalmazása alapján kibocsátásra kerülő végrehajtási rendeletekkel kapcsolatos jogalkotói mulasztásra, és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre történt indítványozói „figyelem felhívásra" vonatkozóan az alábbiakat jegyzi meg. Az indítványozó – amint arra az indítványában is hivatkozott – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nem kérheti az Alkotmánybíróságtól. A „figyelem felhívás" tekintetében az indítványozó külön is hivatkozott arra, hogy az indítvány említett eleme „nem minősül önálló, külön kérelemnek". Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a hivatkozott indítványi elemek elbírálását mellőzte.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3299/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3112/2013. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 53. §-a, 56. § (4) bekezdése, 199. § (2) és (3) bekezdése, 229–233. §-a, 236. §-a, 242. § (1) bekezdés *d)* pontja, 246. § (3) bekezdése, 324. § (1) bekezdés *c)* pontja, 340. § (2) bekezdése, 343. §-a, 344. §-a, 489. § *d)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 138/B. § (2) bekezdés *c)* pontja, 267. § (3) és (7) bekezdése, 311. § (2) bekezdése, 312. §-a, 367/A. § (1) bekezdés *c)* pontja, 409. § (1) bekezdés *b)* pontja, 411. § (2) bekezdés utolsó mondata, 501. § (4) bekezdés második és harmadik mondata, valamint a 602. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 17. § (2) és (3) bekezdése, 21. § (1) bekezdés *b)* pontja, 23. § (2) bekezdése, 25. §-a, 31. § (1) bekezdés *b)* pontja, 38. § (1) bekezdés *b)* pontja, 42. §-a, 45. § (1) bekezdés *a)* pontja, 57. § (1) bekezdése, 65. § (1) bekezdése, 70/A. § (4) bekezdése, 70/B. § (6) bekezdése, a 70/C. §-a, 74. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja, 138/B. § (4) bekezdése, 147. § (5) bekezdése, 251. § (1) és (3) bekezdése, 262. § (1) és (4) bekezdése, 265. § (3) bekezdése, 323. § (1) bekezdése, 367. § (1) bekezdése, 367/A. § (2) bekezdése, 369. § (3) bekezdése, 386. § (3) bekezdése, 393. § (3) és (4) bekezdése, 395. § (1) bekezdése, 417. § (1) bekezdés I/*b)* pontja, 422. § (2) és (3) bekezdése, 425. § (2) bekezdése, a 439. § (5) bekezdése, 517. § (3) bekezdése, 528. § (1) bekezdése, 534. § (3) be-

kezdése pótmagánvádlóra vonatkozó részei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

[1] A Mosonmagyaróvári Járásbíróság bírája az előtte B.53/2013. szám alatt folyamatban lévő, pótmagánvád alapján indult büntető ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – az eljárás felfüggesztése mellett – a büntetőeljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Be.) 53. § (4) bekezdése, 138/B. § (2) bekezdés *c)* pontja, 199. § (2) és (3) bekezdése, 229–233. §-a, 236. §-a, 242. § (1) bekezdés *d)* pontja, 246. § (3) bekezdése, 267. § (3) és (7) bekezdése, 311. § (2) bekezdése, 312. §-a, 324. § (1) bekezdés *c)* pontja, 340. § (2) bekezdés, 343. §-a, 344. §-a, 367/A. § (1) bekezdés *c)* pontja, 409. § (1) bekezdés *b)* pontja, 411. § (2) bekezdés utolsó mondata, 489. § *d)* pontja, 501. § (4) bekezdés második és harmadik mondata, valamint a 602. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében az Alkotmánybíróséghoz fordult. Az indítvány alapjául szolgáló büntető ügyben a sértett magánszemély – a nyomozás jogerős megszüntetését követően – a sérelmére elkövetett hivatalos személy elleni erőszak bűntette és más bűncselekmény miatt pótmagánvádlóként vádindítványt nyújtott be a Soproni Járásbíróséghoz. A Győri Törvényszék az eljárás lefolytatására a Mosonmagyaróvári Járásbíróságot jelölte ki. Az indítványozó bíró álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő bűnügyben alkalmazandó, a Be. pótmagánváddal kapcsolatos rendelkezései alaptörvény-ellenesek.

[2] Az indítványozó bíró – hivatkozva a Magyarország Alaptörvényének 4. módosítására – kifejtette, hogy a pótmagánvád, mint jogintézmény és ebből fakadóan a Be. pótmagánváddal kapcsolatos valamennyi rendelkezése ellentétes az Alaptörvény 29. cikkével. Az Alaptörvény 2013. április 1. napján hatályba lépett 4. módosítása a 29. cikk szövegét módosította, amelynek következtében az indítványozó megítélése szerint a pótmagánvád jogintézménye alaptörvény-ellenessé vált. Az indítványozó érvelésének lényege szerint, mivel az Alaptörvény akként rendelkezik, hogy az ügyészség az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője, csakis az ügyészség jogosult vádemelésre, pótmagánvádló, avagy más nem.

[3] Az indítványozó bíró mindemellett a Be. 17. § (2) és (3) bekezdésében, a 21. § (1) bekezdés b) pontjában, a 23. § (2) bekezdésében, a 25. §-ában, a 31. § (1) bekezdés *b)* pontjában, a 38. § (1) bekezdés *b)* pontjában, a 42. §-ában, a 45. § (1) bekezdés *a)* pontjában, az 57. § (1) bekezdésében, a 65. § (1) bekezdésében, a 70/A. § (4) bekezdésében, a 70/B. § (6) bekezdésében, a 70/C. §-ában, a 74. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjában, a 138/B. § (4) bekezdésében, a 147. § (5) bekezdésében, a 251. § (1) és (3) bekezdésében, a 262. § (1) és (4) bekezdésében, a 265. § (3) bekezdésében, a 323. § (1) bekezdésében, a 367. § (1) bekezdésében, a 367/A. § (2) bekezdésében, a 369. § (3) bekezdésében, a 386. § (3) bekezdésében, a 393. § (3) és (4) bekezdésében, a 395. § (1) bekezdésében, a 417. § (1) bekezdés I/*b)* pontjában, a 422. § (2) és (3) bekezdésében, a 425. § (2) bekezdésében, a 439. § (5) bekezdésében, az 517. § (3) bekezdésében, az 528. § (1) bekezdésében, az 534. § (3) bekezdésében *„írt rendelkezéseknek a pótmagánvádlóra vonatkozó jogszabályi rendelkezések megsemmisítését”* is kérte az Alkotmánybíróságtól.

[4] A bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság az eljárást az Abtv. 25. §-a alapján – az Abtv. 37. § (2) bekezdésére figyelemmel – folytatta le.

II.

[5] Az Alkotmánybíróság eljárása során az Alaptörvény következő rendelkezését vette figyelembe:

„29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.”

[6] A Be. indítványban támadott rendelkezései:

„53. § (1) A sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel, ha

a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette,

b) az ügyész a vádemelést részben mellőzte,

c) az ügyész a vádat elejtette,

d) az ügyész a nyomozás eredményeként közvádra üldözendő bűncselekményt nem állapított meg, ezért nem emelt vádat, illetőleg a vád képviseletét – magánvádas eljárásban elrendelt nyomozás eredményeként – nem vette át,

e) az ügyész a tárgyaláson a vádat azért ejtette el, mert megítélése szerint a bűncselekmény nem közvádra üldözendő.

(2) A pótmagánvádló halála esetén helyébe – harminc napon belül – egyenesági rokona, házastársa, élettársa vagy törvényes képviselője léphet.

(3) Nem természetes személy pótmagánvádló megszűnése esetén helyébe – a jogutódlás bekövetkeztétől számított harminc napon belül – a jogutódja léphet."

„56. § (4) A pótmagánvádló ügyvédi képviselete kötelező, kivéve, ha a természetes személy pótmagánvádló jogi szakvizsgával rendelkezik. Nem természetes személy pótmagánvádló képviseletének ellátására a sértett ügyvezetésre vagy képviseletre feljogosított tagja vagy tisztségviselője, illetőleg a sértettel alkalmazotti jogviszonyban lévő személy is jogosult, feltéve, hogy jogi szakvizsgával rendelkezik."

„138/B. § (2) A távoltartás elrendelését
[…]
c) a pótmagánvádló,
[…]
indítványozhatja."

„199. § (2) A panasz elutasítását követően a sértett pótmagánvádlóként léphet fel, ha
a) a feljelentést a 174. § (1) bekezdésének *a)* vagy *c)* pontja alapján utasították el,
b) a nyomozást a 190. § (1) bekezdésének *a)–d)* vagy *f)* pontja alapján szüntették meg.
(3) Nincs helye a pótmagánvádlóként történő fellépésnek, ha a büntethetőséget a gyermekkor vagy a kóros elmeállapot zárja ki, továbbá az elkövető halála esetén."

„229. § (1) Ha az ügyész vagy a felettes ügyész a sértettnek a feljelentést elutasító vagy a nyomozást megszüntető határozat elleni panaszát elutasította, és a 199. § (2) bekezdése alapján pótmagánvádnak van helye – feltéve, hogy a pótmagánvád emelését a 199. § (3) bekezdése nem zárja ki –, továbbá ha az ügyész a vádemelést részben mellőzte, a sértett a panaszt elutasító határozat közlésétől számított hatvan napon belül pótmagánvádlóként léphet fel.
(2) A panasz elutasítását követően a sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó iratokat az ügyészség hivatalos helyiségében megismerhesse.
(3) A sértettet tájékoztatni kell a pótmagánvádlóként történő fellépés feltételeiről, valamint arról, hogy ha jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán nem tud jogi képviseletéről gondoskodni, személyes költségmentesség és pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt a jogi segítségnyújtó szolgálathoz fordulhat.
(4) Ha a sértett a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, az (1) bekezdés szerinti határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani. Erről a sértettet tájékoztatni kell."

„230. § (1) Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, jogi képviselője útján az ügyben addig eljárt elsőfokú ügyészségnél vádindítványt nyújt be. A pótmagánvádló a vádindítványt személyesen akkor nyújthatja be, ha a vádindítványban nyilatkozik arról, hogy a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt a külön jogszabályban foglaltak szerint kérelmet terjesztett elő a jogi segítségnyújtó hivatalhoz. A vádindítványt az ügyészség az iratokkal együtt továbbítja az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz.
(2) A vádindítvány a 217. § (3) bekezdésének *a)–c), g)* és *h)* pontjában felsoroltakat, továbbá azokat az indokokat tartalmazza, amelyek alapján a pótmagánvádló a feljelentés elutasítása, a nyomozás megszüntetése vagy a vádemelés részbeni mellőzése ellenére a bírósági eljárás lefolytatását indítványozza. A pótmagánvádló a vádindítványban illetékes bíróságként a terhelt lakóhelye szerint illetékes bíróságot is megjelölheti [17. § (3) bek.]. Ebben az esetben az ügyészség az iratokat és a vádindítványt a pótmagánvádló indítványa alapján illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítja.

231. § (1) A bíróság a vádindítványt elfogadja, ha elutasításának nincs helye.
(2) A bíróság a vádindítványt elutasítja, ha
a) a pótmagánvádló a vádindítványt a 229. § (1) bekezdésében meghatározott határidő eltelte után nyújtotta be,
b) a pótmagánvádlónak nincs jogi képviselője, kivéve ha a természetes személy pótmagánvádló jogi szakvizsgával rendelkezik [56. § (4) bek.],
c) a vádindítványt nem az arra jogosult nyújtotta be,
d) a vád nem törvényes [2. § (2) bek.], vagy a vádindítvány nem tartalmazza a 230. § (2) bekezdésében foglaltakat.
(3) A pótmagánvádló a 229. § (1) bekezdésben meghatározott határidő letelte előtt a vádindítványt ismételten benyújthatja, ha azt korábban a (2) bekezdés *b)* vagy *c)* pontja alapján utasították el, és az elutasítás oka már nem áll fenn.
(4) A vádindítványt nem lehet elutasítani abból az okból, hogy nem tartalmazza a vádlottnak a 117. § (1) bekezdésében felsorolt személyi adatait, és azok az iratokból nem állapíthatók meg, ha a vádlott személyazonossága ezek hiányában is kétséget kizáróan megállapítható.

232. § (1) Ha a bíróságnak az ügyben nincs hatásköre vagy nem illetékes, az ügyet a hatáskörrel rendelkező vagy illetékes bírósághoz átteszi.
(2) Ha a bíróság a vádindítványt nem utasította el,
a) gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak,
b) kényszerintézkedést rendelhet el.

233. § (1) Ahol e törvény vádiratot említ, ott a bíróság által elfogadott vádindítványt is érteni kell.

(2) A vádlott a vádindítvány elfogadása után jogosult a nyomozás iratainak a megismerésére.

(3) A pótmagánvádló az iratoktól elkülönítve, zártan kezelt iratokat nem ismerheti meg.

(4) A vádindítvány elutasítása nem akadálya annak, hogy a nyomozás folytatását rendeljék el (191. §)."

„236. § A pótmagánvádló a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyész jogait gyakorolja, ideértve a vádlott személyi szabadságának elvonásával vagy korlátozásával járó kényszerintézkedés elrendelésének indítványozását. A vádlott szülői felügyeleti jogának megszüntetését a pótmagánvádló nem indítványozhatja."

„242. § (1) A tárgyaláson a védő részvétele kötelező

[…]

d) ha pótmagánvádló lép fel."

„246. § (3) A pótmagánvádló képviselőjének rendzavarása esetén a (2) bekezdés rendelkezései megfelelően irányadóak."

„267. § (3) Ha a vád elejtése esetén pótmagánvádnak van helye, a bíróság tizenöt napon belül kézbesíti a sértettnek az ügyész vádelejtést tartalmazó nyilatkozatát, továbbá tájékoztatja a 229. § (3) bekezdésében foglaltakról. Ha a sértett hatvan napon belül nem lép fel pótmagánvádlóként, az eljárást a bíróság megszünteti. Erre a sértettet figyelmeztetni kell. Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, a vádindítványt a bírósághoz nyújtja be. A pótmagánvádló jogi képviselete a vádindítvány benyújtásától kezdve kötelező.

[…]

(7) Pótmagánvádló fellépése esetén a 229. § (2) bekezdése, a 230. §, a 231. § és a 233. § rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni."

„311. § (2) Ha az ügyész a vád képviseletét a pótmagánvádlótól vette át, a vádat nem ejtheti el, de a vád képviseletétől elállhat. Ha a pótmagánvádló és képviselője jelen van, a tárgyalást folytatni kell, ellenkező esetben a bíróság a tárgyalás elnapolásával egyidejűleg új tárgyalást tűz ki, a pótmagánvádlót pedig értesíti, hogy a vádat ismét ő képviseli."

„312. § (1) Ha a vád elejtése esetén pótmagánvádnak van helye, a bíróság a tárgyalást elnapolja, és tizenöt napon belül kézbesíti a sértettnek az ügyész vádelejtést tartalmazó nyilatkozatát, továbbá tájékoztatja a 229. § (3) bekezdésében foglaltakról. Ha a sértett hatvan napon belül nem lép fel pótmagánvádlóként, az eljárást a bíróság megszünteti. Erre a sértettet figyelmeztetni kell.

(2) A vádelejtést követően a sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó iratokat a bíróság hivatalos helyiségében megismerhesse. A pótmagánvádló az iratoktól elkülönítve, zártan kezelt iratokat nem ismerheti meg.

(3) Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, a vádindítványt az ügyben addig eljárt bírósághoz nyújtja be. A pótmagánvádló jogi képviselete a vádindítvány benyújtásától kezdve kötelező.

(4) Ha a sértett a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, az (1) bekezdés szerinti határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani.

(5) Ha a sértett a (4) bekezdés szerinti kérelmet terjesztett elő, erről a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül tájékoztatja az ügyben addig eljárt bíróságot. A tájékoztatás elmulasztása esetén a (4) bekezdés szerinti határidő-számítás nem alkalmazható. Erre a sértettet figyelmeztetni kell.

(6) A vádindítvány a 217. § (3) bekezdésének *a)–c), g)* és *h)* pontjában felsoroltakat, továbbá azokat az indokokat tartalmazza, amelyek alapján a pótmagánvádló a védelejtés ellenére a bírósági eljárás folytatását indítványozza.

(7) Ha a pótmagánvádló vádindítványt nyújtott be, a bíróság a 231. § rendelkezései szerint jár el azzal, hogy a pótmagánvádló az (1) bekezdésben meghatározott határidő letelte előtt nyújthatja be ismételten a vádindítványt.

(8) Ha az ügyész a vádat elejtette, és az ügyben pótmagánvádló lép fel, a tárgyalást folytatni kell. A tárgyalás folytonosságára a 286. § rendelkezései irányadók.

(9) Ha az eljárás több bűncselekmény miatt folyik, és az ügyész a vádat ezek valamelyikében ejti el, a pótmagánvádló akkor léphet fel, ha az az ügy, amelyben a vádat elejtették, elkülöníthető. Ez esetben az ügyet el kell különíteni."

„324. § (1) Az elsőfokú bíróság ítélete ellen fellebbezésre jogosult

[…]

c) a pótmagánvádló,"

„340. § (2) A pótmagánvádló és képviselője készkiadásának, valamint ez utóbbi díjának megfizetésére a bíróság a vádlottat akkor kötelezi, ha a vádat a pótmagánvádló képviseli, és a bíróság a vádlott bűnösségét megállapítja."

„343. § (1) A pótmagánvádló képviselője a tárgyaláson köteles részt venni. Ha a pótmagánvádló képviselője a tárgyaláson nem jelenik meg, és magát ala-

pos okkal előzetesen haladéktalanul nem mentette ki, a bíróság a tárgyalást a képviselő költségére elhalasztja, és a képviselőt rendbírsággal sújthatja.

(2) Ha a pótmagánvádló jogi képviselete az eljárás alatt megszűnik, a bíróság az erről való tudomásszerzést követő nyolc napon belül felhívja a pótmagánvádlót, hogy jogi képviseletéről tizenöt napon belül gondoskodjék, továbbá tájékoztatja arról, hogy ha jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán nem tud jogi képviseletéről gondoskodni, személyes költségmentesség és pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt a jogi segítségnyújtó szolgálathoz fordulhat. Ha a pótmagánvádló a kitűzött határidő alatt jogi képviselő meghatalmazásáról nem gondoskodik, az eljárást meg kell szüntetni. Erre a pótmagánvádlót figyelmeztetni kell.

(3) A pótmagánvádló részére – ha annak a jogi segítségnyújtásról szóló törvényben foglalt feltételei fennállnak – a törvényben meghatározott szervezet személyes költségmentességet engedélyez. A személyes költségmentesség engedélyezése esetén

a) a pótmagánvádló pártfogó ügyvédi képviseletre jogosult,

b) a pótmagánvádlót és pártfogó ügyvédjét a büntetőügy iratairól kért másolat egyszeri kiadása során illeték feljegyzési jog illeti meg,

c) a pártfogó ügyvéd díját és igazolt készkiadását pedig az állam előlegezi.

(4) Ha a pótmagánvádló a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, a (2) bekezdés szerinti tizenöt napos határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani.

(5) Ha a pótmagánvádló a (4) bekezdés szerinti kérelmet terjesztett elő, erről a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül tájékoztatja az ügyben addig eljárt bíróságot. A tájékoztatás elmulasztása esetén a (4) bekezdés szerinti határidő-számítás nem alkalmazható. Erre a pótmagánvádlót figyelmeztetni kell.

(6) A pótmagánvádló a vádat nem terjesztheti ki.

(7) A perbeszédet a pótmagánvádló képviselője tartja.

(8) Ha a fellebbezés bejelentésekor a vádat a pótmagánvádló képviseli, az elsőfokú bíróság az iratokat közvetlenül terjeszti fel a másodfokú bírósághoz.

(9) A pótmagánvád alapján lefolytatott eljárásban hozott jogerős ügydöntő határozatot a bíróság megküldi az ügyben korábban eljárt ügyésznek.

344. § (1) Ha a vádlottat felmentették, vagy vele szemben az eljárást megszüntették, a pótmagánvádló viseli a 74. § (1) bekezdésében meghatározott bűnügyi költségből azt a költséget, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett.

(2) A pótmagánvádlót csak azzal a cselekménnyel, illetőleg a tényállásnak azzal a részével kapcsolatban felmerült bűnügyi költség viselésére lehet kötelezni, amelyre a vádindítványt előterjesztette, és amelyre a bíróság felmentő ítéletet hozott vagy az eljárást megszüntette. A vádlott felmentése vagy az eljárás megszüntetése esetén az ügyben fellépő pótmagánvádlókat külön-külön kell kötelezni a bűnügyi költség fizetésére. Ha a bűnügyi költség, illetőleg annak meghatározott része a pótmagánvádlók szerint nem különíthető el, a bíróság a pótmagánvádlókat egyetemlegesen kötelezi a bűnügyi költség fizetésére.

(3) Ha a pótmagánvádlók bűnügyi költségben való marasztalásának van helye, a pótmagánvádat elejtő pótmagánvádlót a bűnügyi költség arányos részének megfizetésére kell kötelezni."

„367/A. § (1) A másodfokú bíróság ügydöntő határozata ellen fellebbezésre jogosult a harmadfokú bírósághoz

[…]

c) a pótmagánvádló,"

„409. § (1) A terhelt terhére perújítási indítványt terjeszthet elő

[…]

b) a pótmagánvádló, a felmentett vádlott bűnösségének megállapítása érdekében."

„411. § (2) […] Ha a pótmagánvádló nyújt be perújítási indítványt, azt közvetlenül a döntésre jogosult bíróságnál kell előterjesztenie."

„489. § A tárgyaláson a védő részvétele kötelező,

[…]

d) ha pótmagánvádló lép fel."

„501. § (4) […] A bíróság – ha ennek feltételei fennállnak – a sértettet értesíti, hogy pótmagánvádlóként felléphet. A sértett pótmagánvádlókénti fellépésére vonatkozó, a 312. § (1) bekezdése szerinti határidőt a bíróság értesítésének kézbesítésétől kell számítani."

„602. § (2) […] Ha e törvény a panasz elutasítását követően a sértett számára pótmagánvádlókénti fellépést enged meg, erről a panaszt tevőt értesíteni kell."

III.

[7] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az indítványozó bíró által megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések tekintetében az indítványtételi jogosultság megállapítható-e. Az Abtv. 25. §-a értelmében „[h]a a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-el-

lenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását."

[8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által konkrétan megsemmisíteni kért Be. rendelkezések közül a 138/B. § (2) bekezdés *c)* pontja, a 267. § (3) és (7) bekezdése, a 311. § (2) bekezdése, a 312. §, 367/A. § (1) bekezdés *c)* pontja, a 409. § (1) bekezdés *b)* pontja, a 411. § (2) bekezdés utolsó mondata, a 501. § (4) bekezdés második és harmadik mondata, valamint a 602. § (2) bekezdés második mondata az Alkotmánybíróság eljárásának alapját képező büntető ügyben nem alkalmazandó. A fenti rendelkezések konkrét ügyben történő alkalmazása – noha a pótmagánvád intézményével is összefüggést mutatnak – fogalmilag kizárt, ezért azok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az alapul fekvő ügyben eljáró bíró nem kezdeményezheti. (A fent megjelölt Be. rendelkezések a távoltartás intézményére, az ügyészi védelejtést követő eljárásra, a másodfokú bírósági határozat elleni fellebbezésre, a perújításra, illetőleg a magánvádas eljárásra vonatkoznak. Az alapul fekvő büntető ügyben azonban az ezeket a jogintézményeket és eljárásokat szabályozó rendelkezések alkalmazása nem merülhet fel.)

[9] Az Alkotmánybíróság az indítvány azon részével, amely a megsemmisíteni kért további Be. rendelkezéseket akként jelölte meg, hogy: „[…] a pótmagánvádlóra vonatkozó jogszabályi rendelkezések […]", érdemben szintén nem foglalkozott, azt ugyanis nem tudta értelmezni.

[10] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem pedig akkor tekintendő határozottnak, ha egyértelműen megjelöli – többek között – az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezen része nem tekinthető határozottnak, nem megállapítható ugyanis, hogy az indítványozó bíró a Be. pontosan mely rendelkezéseit kéri vizsgálni. A vizsgálandó jogszabályra történő mintegy utalás a kérelem határozottsága szempontjából nem elégséges.

[11] Az Alkotmánybíróság ezért a bírósági eljárásban nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tekintetében az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján – indítványozói jogosultság hiányára tekintettel – míg az indítványozó által nem egyértelműen megjelölt jogszabályok vonatkozásában az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján – az indítvány törvénynek meg nem felelő tartalma miatt – az indítványt részben visszautasította.

IV.

[12] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az indítványban pontosan megjelölt azon Be. rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta, amelyek tekintetében az indítványozói jogosultság megállapítható.

[13] Az indítvány nem megalapozott.

[14] 1. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az Alaptörvény 4. módosítása a 29. cikk szövegén változtatott. Az Alaptörvény a módosítást megelőzően akként rendelkezett, hogy „[…] az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti". Az új szöveg értelmében pedig: „[…] az ügyészség […] az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője." Az indítványozó bíró helytállóan állapította meg tehát, hogy az Alaptörvény az állami büntetőigény érvényesítőjeként immár kizárólagosan jelöli meg az ügyészséget. Az e tényből levont logikai következtetése azonban helytelen. Kétségtelen ugyanis az, hogy az Alaptörvény szövegének értelmezése nem vezethet más eredményre, mint arra, hogy az állam büntetőigényét más nem, csakis az ügyészség képviselheti. Következésképpen, ha az állam büntetőigénye egy adott bűncselekménnyel összefüggésben fennáll, úgy vádemelésre, a vád képviseletére, azaz az állami büntetőigény érvényesítésére csakis az ügyészség jogosult.

[15] Más a jogi helyzet azonban akkor, ha az adott bűncselekmény tekintetében – valamely törvényben meghatározott okból – az állam a büntetőigényéről lemond, azaz a büntetőjogi felelősség megállapítására és a szükséges szankció alkalmazására irányuló bírósági eljárás kezdeményezésétől eltekint. Ha az ügyészség az adott cselekmény miatt folyamatban lévő büntetőeljárást a törvényben maghatározott okok valamelyikére figyelemmel megszünteti (pl. a bizonyítottság hiánya, büntethetőséget kizáró körülmény, eredményes vádhalasztás, megrovás alkalmazása, eredményes közvetítői eljárás stb.), avagy a már megindult bírósági eljárásban a vádat elejti, akkor az állam büntetőigénye az adott cselekmény, illetőleg személy tekintetében megszűnik.

[16] Az indítványozó bíró előtt indult bűnügyben a hivatalos személy elleni erőszak bűntette és más bűncselekmény miatt folyamatban volt nyomozást a rendőrség megszüntette, a megszüntetésről rendelkező határozat ellen bejelentett sértetti panaszt pedig az ügyészség elutasította. A szóban forgó cselekmény sértettje ezt követően, pótmagánvádlóként – a Be. 199. §-a alapján – vádindítványt nyújtott be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz. Pótmagánvádló fellépése esetén tehát állami büntetőigény (már) nincs, arról ugyanis az államot képviselő ügyészség lemondott. (Megjegyzendő,

hogy az Alaptörvény negyedik módosításának – az Alaptörvény 29. cikkét módosító – 21. cikkéhez kapcsolódó indokolás szerint a 21. cikk „kodifikációs pontosítást tartalmaz". A jogalkotó szándéka tehát nyilvánvalóan nem az volt, hogy a büntető eljárási kódex egyik régóta bevett, számos országban szintén alkalmazott jogintézményét megszüntesse.)

[17] Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy a pótmagánvád jogintézménye az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében szereplő rendelkezést nem sérti, a Be. ugyanis értelemszerűen csakis abban az esetben teszi lehetővé az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírósági eljárás megindítását és a vád képviseletét, ha állami büntetőigény nincs. Az Alaptörvény 29. cikkében rögzített kizárólagosság az állam „elsőbbségét" fejezi ki a büntetőigény érvényesítése tekintetében, ha az állam e jogával nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. 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.

[18] 2. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Be. 53. §-a, 56. § (4) bekezdése, 199. § (2) és (3) bekezdése, 229–233. §-a, 236. §-a, 242. § (1) bekezdés *d)* pontja, 246. § (3) bekezdése, 324. § (1) bekezdés *c)* pontja, 340. § (2) bekezdés, 343. §-a, 344. §-a, 489. § *d)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2013. május 27.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/606/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3113/2013. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 53. §-a, 56. § (4) bekezdése, 199. § (2) és (3) bekezdése, 229–233. §-a, 236. §-a, 242. § (1) bekezdés *d)* pontja, 246. § (3) bekezdése, 324. § (1) bekezdés *c)* pontja, 340. § (2) bekezdése, 343. §-a, 344. §-a, 489. § *d)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 138/B. § (2) bekezdés *c)* pontja, 267. § (3) és (7) bekezdése, 311. § (2) bekezdése, 312. §-a, 367/A. § (1) bekezdés *c)* pontja, 409. § (1) bekezdés *b)* pontja, 411. § (2) bekezdés utolsó mondata, 501. § (4) bekezdés második és harmadik mondata, valamint a 602. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 17. § (2) és (3) bekezdése, 21. § (1) bekezdés *b)* pontja, 23. § (2) bekezdése, 25. §-a, 31. § (1) bekezdés b) pontja, 38. § (1) bekezdés *b)* pontja, 42. §-a, 45. § (1) bekezdés *a)* pontja, 57. § (1) bekezdése, 65. § (1) bekezdése, 70/A. § (4) bekezdése, 70/B. § (6) bekezdése, a 70/C. §-a, 74. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja, 138/B. § (4) bekezdése, 147. § (5) bekezdése, 251. § (1) és (3) bekezdése, 262. § (1) és (4) bekezdése, 265. § (3) bekezdése, 323. § (1) bekezdése, 367. § (1) bekezdése, 367/A. § (2) bekezdése, 369. § (3) bekezdése, 386. § (3) bekezdése, 393. § (3) és (4) bekezdése, 395. § (1) bekezdése, 417. § (1) bekezdés I./*b)* pontja, 422. § (2) és (3) bekezdése, 425. § (2) bekezdése, a 439. § (5) bekezdése, 517. § (3) bekezdése, 528. § (1) bekezdése, 534. § (3) bekezdése pótmagánvádlóra vonatkozó részei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

[1] A Mosonmagyaróvári Járásbíróság bírája az előtte B.445/2012. szám alatt folyamatban lévő, pótmagánvád alapján indult büntető ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – az eljárás felfüggesztése mellett – a büntetőeljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Be.) 53. § (4) bekezdése, 138/B. § (2) bekezdés *c)* pontja, 199. § (2) és (3) bekezdése, 229–233. §-a, 236. §-a, 242. § (1) bekezdés *d)* pontja, 246. § (3) bekezdése, 267. § (3) és (7) bekezdése, 311. § (2) bekezdése, 312. §-a, 324. § (1) bekezdés *c)* pontja, 340. § (2) bekezdés, 343. §-a, 344. §-a, 367/A. § (1) bekezdés *c)* pontja, 409. § (1) bekezdés *b)* pontja, 411. § (2) bekezdés utolsó mondata, 489. § *d)* pontja, 501. § (4) bekezdés második és harmadik mondata, valamint a 602. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében az Alkotmánybírósághoz fordult. Az indítvány alapjául szolgáló büntető ügyben a sértett jogi személy – a nyomozás jogerős megszüntetését követően – a sérelmére elkövetett sikkasztás bűntette miatt pótmagánvádlóként vádindítványt nyújtott be a Mosonmagyaróvári Járásbíróséghoz. Az indítványozó bíró álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő bűnügyben alkalmazandó, a Be. pótmagánváddal kapcsolatos rendelkezései alaptörvény-ellenesek.

[2] Az indítványozó bíró – hivatkozva a Magyarország Alaptörvényének 4. módosítására – kifejtette, hogy a pótmagánvád, mint jogintézmény és ebből fakadóan a Be. pótmagánváddal kapcsolatos valamennyi rendelkezése ellentétes az Alaptörvény 29. cikkével. Az Alaptörvény 2013. április 1. napján hatályba lépett 4. módosítása a 29. cikk szövegét módosította, amelynek következtében az indítványozó megítélése szerint a pótmagánvád jogintézménye alaptörvény-ellenessé vált. Az indítványozó érvelésének lényege szerint, mivel az Alaptörvény akként rendelkezik, hogy az ügyészség az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője, „közvádas ügyben csak az ügyészség jogosult vádemelésre, más nem". Az indítványozó bíró tehát a jogállamiságból eredő jogbiztonság érvényesülése érdekében szükségesnek találta a pótmagánvád intézménye alkotmányosságának vizsgálatát.

[3] Az indítványozó bíró mindemellett a Be. 17. § (2) és (3) bekezdésében, a 21. § (1) bekezdés *b)* pontjában, a 23. § (2) bekezdésében, a 25. §-ában, a 31. § (1) bekezdés *b)* pontjában, a 38. § (1) bekezdés *b)* pontjában, a 42. §-ában, a 45. § (1) bekezdés *a)* pontjában, az 57. § (1) bekezdésében, a 65. § (1) bekezdésében, a 70/A. § (4) bekezdésében, a 70/B. § (6) bekezdésében, a 70/C. §-ában, a 74. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjában, a 138/B. § (4) bekezdésében, a 147. § (5) bekezdésében, a 251. § (1) és (3) bekezdésében, a 262. § (1) és (4) bekezdésében, a 265. § (3) bekezdésében, a 323. § (1) bekezdésében, a 367. § (1) bekezdésében, a 367/A. § (2) bekezdésében, a 369. § (3) bekezdésében, a 386. § (3) bekezdésében, a 393. § (3) és (4) bekezdésében, a 395. § (1) bekezdésében, a 417. § (1) bekezdés I./*b)* pontjában, a 422. § (2) és (3) bekezdésében, a 425. § (2) bekezdésében, a 439. § (5) bekezdésében, az 517. § (3) bekezdésében, az 528. § (1) bekezdésében, az 534. § (3) bekezdésében *„írt rendelkezéseknek a pótmagánvádlóra vonatkozó jogszabályi rendelkezések megsemmisítését"* is kérte az Alkotmánybíróságtól.

[4] A bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság az eljárást az Abtv. 25. §-a alapján – az Abtv. 37. § (2) bekezdésére figyelemmel – folytatta le.

II.

[5] Az Alkotmánybíróság eljárása során az Alaptörvény következő rendelkezését vette figyelembe:

„29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését."

[6] A Be. indítványban támadott rendelkezései:

„53. § (1) A sértett az e törvényben meghatározott esetekben pótmagánvádlóként léphet fel, ha

a) az ügyész vagy a nyomozó hatóság a feljelentést elutasította, vagy a nyomozást megszüntette,

b) az ügyész a vádemelést részben mellőzte,

c) az ügyész a vádat elejtette,

d) az ügyész a nyomozás eredményeként közvádra üldözendő bűncselekményt nem állapított meg, ezért nem emelt vádat, illetőleg a vád képviseletét – magánvádas eljárásban elrendelt nyomozás eredményeként – nem vette át,

e) az ügyész a tárgyaláson a vádat azért ejtette el, mert megítélése szerint a bűncselekmény nem közvádra üldözendő.

(2) A pótmagánvádló halála esetén helyébe – harminc napon belül – egyenesági rokona, házastársa, élettársa vagy törvényes képviselője léphet.

(3) Nem természetes személy pótmagánvádló megszűnése esetén helyébe – a jogutódlás bekövetkeztétől számított harminc napon belül – a jogutódja léphet."

„56. § (4) A pótmagánvádló ügyvédi képviselete kötelező, kivéve, ha a természetes személy pótmagán-

vádló jogi szakvizsgával rendelkezik. Nem természetes személy pótmagánvádló képviseletének ellátására a sértett ügyvezetésre vagy képviseletre feljogosított tagja vagy tisztségviselője, illetőleg a sértettel alkalmazotti jogviszonyban lévő személy is jogosult, feltéve, hogy jogi szakvizsgával rendelkezik."

„138/B. § (2) A távoltartás elrendelését
[…]
c) a pótmagánvádló,
[…]
indítványozhatja."

„199. § (2) A panasz elutasítását követően a sértett pótmagánvádlóként léphet fel, ha
a) a feljelentést a 174. § (1) bekezdésének *a)* vagy *c)* pontja alapján utasították el,
b) a nyomozást a 190. § (1) bekezdésének *a)–d)* vagy *f)* pontja alapján szüntették meg.
(3) Nincs helye a pótmagánvádlóként történő fellépésnek, ha a büntethetőséget a gyermekkor vagy a kóros elmeállapot zárja ki, továbbá az elkövető halála esetén."

„229. § (1) Ha az ügyész vagy a felettes ügyész a sértettnek a feljelentést elutasító vagy a nyomozást megszüntető határozat elleni panaszát elutasította, és a 199. § (2) bekezdése alapján pótmagánvádnak van helye – feltéve, hogy a pótmagánvád emelését a 199. § (3) bekezdése nem zárja ki –, továbbá ha az ügyész a vádemelést részben mellőzte, a sértett a panaszt elutasító határozat közlésétől számított hatvan napon belül pótmagánvádlóként léphet fel.
(2) A panasz elutasítását követően a sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó iratokat az ügyészség hivatalos helyiségében megismerhesse.
(3) A sértettet tájékoztatni kell a pótmagánvádlóként történő fellépés feltételeiről, valamint arról, hogy ha jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán nem tud jogi képviseletéről gondoskodni, személyes költségmentesség és pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt a jogi segítségnyújtó szolgálathoz fordulhat.
(4) Ha a sértett a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, az (1) bekezdés szerinti határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani. Erről a sértettet tájékoztatni kell.

230. § (1) Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, jogi képviselője útján az ügyben addig eljárt elsőfokú ügyészségnél vádindítványt nyújt be. A pótmagánvádló a vádindítványt személyesen akkor nyújthatja be, ha a vádindítványban nyilatkozik arról, hogy a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt a külön jogszabályban foglaltak szerint kérelmet terjesztett elő a jogi segítségnyújtó hivatalhoz. A vádindítványt az ügyészség az iratokkal együtt továbbítja az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz.
(2) A vádindítvány a 217. § (3) bekezdésének *a)–c), g)* és *h)* pontjában felsoroltakat, továbbá azokat az indokokat tartalmazza, amelyek alapján a pótmagánvádló a feljelentés elutasítása, a nyomozás megszüntetése vagy a vádemelés részbeni mellőzése ellenére a bírósági eljárás lefolytatását indítványozza. A pótmagánvádló a vádindítványban illetékes bíróságként a terhelt lakóhelye szerint illetékes bíróságot is megjelölheti [17. § (3) bek.]. Ebben az esetben az ügyészség az iratokat és a vádindítványt a pótmagánvádló indítványa alapján illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítja.

231. § (1) A bíróság a vádindítványt elfogadja, ha elutasításának nincs helye.
(2) A bíróság a vádindítványt elutasítja, ha
a) a pótmagánvádló a vádindítványt a 229. § (1) bekezdésében meghatározott határidő eltelte után nyújtotta be,
b) a pótmagánvádlónak nincs jogi képviselője, kivéve ha a természetes személy pótmagánvádló jogi szakvizsgával rendelkezik [56. § (4) bek.],
c) a vádindítványt nem az arra jogosult nyújtotta be,
d) a vád nem törvényes [2. § (2) bek.], vagy a vádindítvány nem tartalmazza a 230. § (2) bekezdésében foglaltakat.
(3) A pótmagánvádló a 229. § (1) bekezdésben meghatározott határidő letelte előtt a vádindítványt ismételten benyújthatja, ha azt korábban a (2) bekezdés *b)* vagy *c)* pontja alapján utasították el, és az elutasítás oka már nem áll fenn.
(4) A vádindítványt nem lehet elutasítani abból az okból, hogy nem tartalmazza a vádlottnak a 117. § (1) bekezdésében felsorolt személyi adatait, és azok az iratokból nem állapíthatók meg, ha a vádlott személyazonossága ezek hiányában is kétséget kizáróan megállapítható.

232. § (1) Ha a bíróságnak az ügyben nincs hatásköre vagy nem illetékes, az ügyet a hatáskörrel rendelkező vagy illetékes bírósághoz átteszi.
(2) Ha a bíróság a vádindítványt nem utasította el,
a) gondoskodik arról, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak,
b) kényszerintézkedést rendelhet el.

233. § (1) Ahol e törvény vádiratot említ, ott a bíróság által elfogadott vádindítványt is érteni kell.
(2) A vádlott a vádindítvány elfogadása után jogosult a nyomozás iratainak a megismerésére.

(3) A pótmagánvádló az iratoktól elkülönítve, zártan kezelt iratokat nem ismerheti meg.

(4) A vádindítvány elutasítása nem akadálya annak, hogy a nyomozás folytatását rendeljék el (191. §)."

„236. § A pótmagánvádló a bírósági eljárásban – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az ügyész jogait gyakorolja, ideértve a vádlott személyi szabadságának elvonásával vagy korlátozásával járó kényszerintézkedés elrendelésének indítványozását. A vádlott szülői felügyeleti jogának megszüntetését a pótmagánvádló nem indítványozhatja."

„242. § (1) A tárgyaláson a védő részvétele kötelező

[…]

d) ha pótmagánvádló lép fel."

„246. § (3) A pótmagánvádló képviselőjének rendzavarása esetén a (2) bekezdés rendelkezései megfelelően irányadóak."

„267. § (3) Ha a vád elejtése esetén pótmagánvádnak van helye, a bíróság tizenöt napon belül kézbesíti a sértettnek az ügyész vádelejtést tartalmazó nyilatkozatát, továbbá tájékoztatja a 229. § (3) bekezdésében foglaltakról. Ha a sértett hatvan napon belül nem lép fel pótmagánvádlóként, az eljárást a bíróság megszünteti. Erre a sértettet figyelmeztetni kell. Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, a vádindítványt a bírósághoz nyújtja be. A pótmagánvádló jogi képviselete a vádindítvány benyújtásától kezdve kötelező.

[…]

(7) Pótmagánvádló fellépése esetén a 229. § (2) bekezdése, a 230. §, a 231. § és a 233. § rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni."

„311. § (2) Ha az ügyész a vád képviseletét a pótmagánvádlótól vette át, a vádat nem ejtheti el, de a vád képviseletétől elállhat. Ha a pótmagánvádló és képviselője jelen van, a tárgyalást folytatni kell, ellenkező esetben a bíróság a tárgyalás elnapolásával egyidejűleg új tárgyalást tűz ki, a pótmagánvádlót pedig értesíti, hogy a vádat ismét ő képviseli."

„312. § (1) Ha a vád elejtése esetén pótmagánvádnak van helye, a bíróság a tárgyalást elnapolja, és tizenöt napon belül kézbesíti a sértettnek az ügyész vádelejtést tartalmazó nyilatkozatát, továbbá tájékoztatja a 229. § (3) bekezdésében foglaltakról. Ha a sértett hatvan napon belül nem lép fel pótmagánvádlóként, az eljárást a bíróság megszünteti. Erre a sértettet figyelmeztetni kell.

(2) A vádelejtést követően a sértettnek lehetőséget kell adni, hogy az ellene elkövetett bűncselekményre vonatkozó iratokat a bíróság hivatalos helyiségében megismerhesse. A pótmagánvádló az iratoktól elkülönítve, zártan kezelt iratokat nem ismerheti meg.

(3) Ha a sértett pótmagánvádlóként kíván fellépni, a vádindítványt az ügyben addig eljárt bírósághoz nyújtja be. A pótmagánvádló jogi képviselete a vádindítvány benyújtásától kezdve kötelező.

(4) Ha a sértett a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, az (1) bekezdés szerinti határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani.

(5) Ha a sértett a (4) bekezdés szerinti kérelmet terjesztett elő, erről a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül tájékoztatja az ügyben addig eljárt bíróságot. A tájékoztatás elmulasztása esetén a (4) bekezdés szerinti határidő-számítás nem alkalmazható. Erre a sértettet figyelmeztetni kell.

(6) A vádindítvány a 217. § (3) bekezdésének *a)–c), g)* és *h)* pontjában felsoroltakat, továbbá azokat az indokokat tartalmazza, amelyek alapján a pótmagánvádló a vádelejtés ellenére a bírósági eljárás folytatását indítványozza.

(7) Ha a pótmagánvádló vádindítványt nyújtott be, a bíróság a 231. § rendelkezései szerint jár el azzal, hogy a pótmagánvádló az (1) bekezdésben meghatározott határidő letelte előtt nyújthatja be ismételten a vádindítványt.

(8) Ha az ügyész a vádat elejtette, és az ügyben pótmagánvádló lép fel, a tárgyalást folytatni kell. A tárgyalás folytonosságára a 286. § rendelkezései irányadók.

(9) Ha az eljárás több bűncselekmény miatt folyik, és az ügyész a vádat ezek valamelyikében ejti el, a pótmagánvádló akkor léphet fel, ha az az ügy, amelyben a vádat elejtették, elkülöníthető. Ez esetben az ügyet el kell különíteni."

„324. § (1) Az elsőfokú bíróság ítélete ellen fellebbezésre jogosult

[…]

c) a pótmagánvádló,"

„340. § (2) A pótmagánvádló és képviselője készkiadásának, valamint ez utóbbi díjának megfizetésére a bíróság a vádlottat akkor kötelezi, ha a vádat a pótmagánvádló képviseli, és a bíróság a vádlott bűnösségét megállapítja."

„343. § (1) A pótmagánvádló képviselője a tárgyaláson köteles részt venni. Ha a pótmagánvádló képviselője a tárgyaláson nem jelenik meg, és magát alapos okkal előzetesen haladéktalanul nem mentette ki, a bíróság a tárgyalást a képviselő költségére elhalasztja, és a képviselőt rendbírsággal sújthatja.

(2) Ha a pótmagánvádló jogi képviselete az eljárás alatt megszűnik, a bíróság az erről való tudomásszerzést követő nyolc napon belül felhívja a

pótmagánvádlót, hogy jogi képviseletéről tizenöt napon belül gondoskodjék, továbbá tájékoztatja arról, hogy ha jövedelmi és vagyoni viszonyai folytán nem tud jogi képviseletéről gondoskodni, személyes költségmentesség és pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt a jogi segítségnyújtó szolgálathoz fordulhat. Ha a pótmagánvádló a kitűzött határidő alatt jogi képviselő meghatalmazásáról nem gondoskodik, az eljárást meg kell szüntetni. Erre a pótmagánvádlót figyelmeztetni kell.

(3) A pótmagánvádló részére – ha annak a jogi segítségnyújtásról szóló törvényben foglalt feltételei fennállnak – a törvényben meghatározott szervezet személyes költségmentességet engedélyez. A személyes költségmentesség engedélyezése esetén

a) a pótmagánvádló pártfogó ügyvédi képviseletre jogosult,

b) a pótmagánvádlót és pártfogó ügyvédjét a büntetőügy iratairól kért másolat egyszeri kiadása során illeték feljegyzési jog illeti meg,

c) a pártfogó ügyvéd díját és igazolt készkiadását pedig az állam előlegezi.

(4) Ha a pótmagánvádló a személyes költségmentesség és a pártfogó ügyvédi képviselet engedélyezése iránt kérelmet terjesztett elő, a (2) bekezdés szerinti tizenöt napos határidőt a kérelem tárgyában hozott jogerős határozat közlésétől kell számítani.

(5) Ha a pótmagánvádló a (4) bekezdés szerinti kérelmet terjesztett elő, erről a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül tájékoztatja az ügyben addig eljárt bíróságot. A tájékoztatás elmulasztása esetén a (4) bekezdés szerinti határidő-számítás nem alkalmazható. Erre a pótmagánvádlót figyelmeztetni kell.

(6) A pótmagánvádló a vádat nem terjesztheti ki.

(7) A perbeszédet a pótmagánvádló képviselője tartja.

(8) Ha a fellebbezés bejelentésekor a vádat a pótmagánvádló képviseli, az elsőfokú bíróság az iratokat közvetlenül terjeszti fel a másodfokú bírósághoz.

(9) A pótmagánvád alapján lefolytatott eljárásban hozott jogerős ügydöntő határozatot a bíróság megküldi az ügyben korábban eljárt ügyésznek.

344. § (1) Ha a vádlottat felmentették, vagy vele szemben az eljárást megszüntették, a pótmagánvádló viseli a 74. § (1) bekezdésében meghatározott bűnügyi költségből azt a költséget, amely a pótmagánvádló fellépése után keletkezett.

(2) A pótmagánvádlót csak azzal a cselekménnyel, illetőleg a tényállásnak azzal a részével kapcsolatban felmerült bűnügyi költség viselésére lehet kötelezni, amelyre a vádindítványt előterjesztette, és amelyre a bíróság felmentő ítéletet hozott vagy az eljárást megszüntette. A vádlott felmentése vagy az eljárás megszüntetése esetén az ügyben fellépő pótmagánvádlókat külön-külön kell kötelezni a bűnügyi költség fizetésére. Ha a bűnügyi költség, illetőleg annak meghatározott része a pótmagánvádlók szerint nem különíthető el, a bíróság a pótmagánvádlókat egyetemlegesen kötelezi a bűnügyi költség fizetésére.

(3) Ha a pótmagánvádlók bűnügyi költségben való marasztalásának van helye, a pótmagánvádat elejtő pótmagánvádlót a bűnügyi költség arányos részének megfizetésére kell kötelezni."

„367/A. § (1) A másodfokú bíróság ügydöntő határozata ellen fellebbezésre jogosult a harmadfokú bírósághoz

[…]

c) a pótmagánvádló,"

„409. § (1) A terhelt terhére perújítási indítványt terjeszthet elő

[…]

b) a pótmagánvádló, a felmentett vádlott bűnösségének megállapítása érdekében."

„411. § (2) […] Ha a pótmagánvádló nyújt be perújítási indítványt, azt közvetlenül a döntésre jogosult bíróságnál kell előterjesztenie."

„489. § A tárgyaláson a védő részvétele kötelező,

[…]

d) ha pótmagánvádló lép fel."

„501. § (4) […] A bíróság – ha ennek feltételei fennállnak – a sértettet értesíti, hogy pótmagánvádlóként felléphet. A sértett pótmagánvádlókénti fellépésére vonatkozó, a 312. § (1) bekezdése szerinti határidőt a bíróság értesítésének kézbesítésétől kell számítani."

„602. § (2) […] Ha e törvény a panasz elutasítását követően a sértett számára pótmagánvádlókénti fellépést enged meg, erről a panaszt tevőt értesíteni kell."

III.

[7] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az indítványozó bíró által megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések tekintetében az indítványtételi jogosultság megállapítható-e. Az Abtv. 25. §-a értelmében „[h]a a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességé-

nek megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását."

[8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által megsemmisíteni kért Be. rendelkezések közül a 138/B. § (2) bekezdés *c)* pontja, a 267. § (3) és (7) bekezdése, a 311. § (2) bekezdése, a 312. §, 367/A. § (1) bekezdés *c)* pontja, a 409. § (1) bekezdés *b)* pontja, a 411. § (2) bekezdés utolsó mondata, a 501. § (4) bekezdés második és harmadik mondata, valamint a 602. § (2) bekezdés második mondata az Alkotmánybíróság eljárásának alapját képező büntető ügyben nem alkalmazandó. A fenti rendelkezések konkrét ügyben történő alkalmazása – noha a pótmagánvád intézményével is összefüggést mutatnak – fogalmilag kizárt, ezért azok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az alapul fekvő ügyben eljáró bíró nem kezdeményezheti. (A fent megjelölt Be. rendelkezések a távoltartás intézményére, az ügyészi vádelejtést követő eljárásra, a másodfokú bírósági határozat elleni fellebbezésre, a perújításra, illetőleg a magánvádas eljárásra vonatkoznak. Az alapul fekvő büntető ügyben azonban az ezeket a jogintézményeket és eljárásokat szabályozó rendelkezések alkalmazása nem merülhet fel.)

[9] Az Alkotmánybíróság az indítvány azon részével, amely a megsemmisíteni kért további Be. rendelkezéseket akként jelölte meg, hogy: „[…] a pótmagánvádlóra vonatkozó jogszabályi rendelkezések […]", érdemben szintén nem foglalkozott, azt ugyanis nem tudta értelmezni.

[10] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem pedig akkor tekintendő határozottnak, ha egyértelműen megjelöli – többek között – az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezen része nem tekinthető határozottnak, nem megállapítható ugyanis, hogy az indítványozó bíró a Be. pontosan mely rendelkezéseit kéri vizsgálni. A vizsgálandó jogszabályra történő mintegy utalás a kérelem határozottsága szempontjából nem elégséges.

[11] Az Alkotmánybíróság ezért a bírósági eljárásban nem alkalmazandó jogszabályi rendelkezések tekintetében az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján – indítványozói jogosultság hiányára tekintettel – míg az indítványozó által nem egyértelműen megjelölt jogszabályok vonatkozásában az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján – az indítvány törvénynek meg nem felelő tartalma miatt – az indítványt részben visszautasította.

IV.

[12] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az indítvánnyal érintett azon Be. rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta, amelyek tekintetében az indítványozói jogosultság megállapítható.

[13] Az indítvány nem megalapozott.

[14] 1. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az Alaptörvény 4. módosítása a 29. cikk szövegén változtatott. Az Alaptörvény a módosítást megelőzően akként rendelkezett, hogy „[…] az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti". Az új szöveg értelmében pedig: „[…] az ügyészség […] az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője." Az indítványozó bíró helytállóan állapította meg tehát, hogy az Alaptörvény az állami büntetőigény érvényesítőjeként immár kizárólagosan jelöli meg az ügyészséget. Az e tényből levont logikai következtetése azonban helytelen. Kétségtelen ugyanis az, hogy az Alaptörvény szövegének értelmezése nem vezethet más eredményre, mint arra, hogy az állam büntetőigényét más nem, csakis az ügyészség képviselheti. Következésképpen, ha az állam büntetőigénye egy adott bűncselekménnyel összefüggésben fennáll, úgy vádemelésre, a vád képviseletére, azaz az állami büntetőigény érvényesítésére csakis az ügyészség jogosult.

[15] Más a jogi helyzet azonban akkor, ha az adott bűncselekmény tekintetében – valamely törvényben meghatározott okból – az állam a büntetőigényéről lemond, azaz a büntetőjogi felelősség megállapítására és a szükséges szankció alkalmazására irányuló bírósági eljárás kezdeményezésétől eltekint. Ha az ügyészség az adott cselekmény miatt folyamatban lévő büntetőeljárást a törvényben maghatározott okok valamelyikére figyelemmel megszünteti (pl. bizonyítottság hiánya, büntethetőséget kizáró körülmény, eredményes vádhalasztás, megrovás alkalmazása, eredményes közvetítői eljárás stb.), avagy a már megindult bírósági eljárásban a vádat elejti, akkor az állam büntetőigénye az adott cselekmény, illetőleg személy tekintetében megszűnik.

[16] Az indítványozó bíró előtt indult bűnügyben a sikkasztás bűntette miatt folyamatban volt nyomozást a rendőrség megszüntette, a megszüntetésről rendelkező határozat ellen bejelentett sértetti panaszt pedig az ügyészség elutasította. A szóban forgó cselekmény sértettje ezt követően, pótmagánvádlóként – a Be. 199. §-a alapján – vádindítványt nyújtott be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz. Pótmagánvádló fellépése esetén tehát állami büntetőigény (már) nincs, arról ugyanis az államot képviselő ügyészség lemondott. (Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának – az Alaptörvény 29. cikkét módosító – 21. cikkéhez kapcsolódó indokolás szerint a 21. cikk „kodifikációs pontosítást tartalmaz". A jogalkotó szándéka tehát nyilvánvalóan nem az volt, hogy a büntető eljá-

rási kódex egyik régóta bevett, számos országban szintén alkalmazott jogintézményét megszüntesse.)

[17] Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy a pótmagánvád jogintézménye az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdésében szereplő rendelkezést nem sérti, a Be. ugyanis értelemszerűen csakis abban az esetben teszi lehetővé az ügyészségen kívül más számára a büntetőbírósági eljárás megindítását és a vád képviseletét, ha állami büntetőigény nincs. Az Alaptörvény 29. cikkében rögzített kizárólagosság az állam „elsőbbségét" fejezi ki a büntetőigény érvényesítése tekintetében, ha az állam e jogával nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. 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.

[18] 2. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Be. 53. §-a, 56. § (4) bekezdése, 199. § (2) és (3) bekezdése, 229–233. §-a, 236. §-a, 242. § (1) bekezdés *d)* pontja, 246. § (3) bekezdése, 324. § (1) bekezdés *c)* pontja, 340. § (2) bekezdés, 343. §-a, 344. §-a, 489. § *d)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/615/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3114/2013. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet 13. § (1) bekezdése – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére és a VIII. cikk (2) bekezdésére alapított – alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet 13. § (1) bekezdése – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, a Q) cikk (3) bekezdésére, a XXVIII. cikk (1) bekezdésére, a 18. cikk (3) bekezdésére és a 28. cikkére alapított – alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008. számú ítéletével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008. számú ítéletével összefüggésben előterjesztett, a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet 13. §-ának (2)–(6) bekezdései egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az indítványozó egyesület 2009. július 22-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságra, alkotmányjogi panaszát 2012-ben megújította.

[2] Az alkotmányjogi panasz alapja, hogy az indítványozót az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet Főigazgatója – megismételt eljárásban – határozataival állattenyésztési bírsággal sújtotta. A határozatok indokolása szerint az indítványozó jogosulatlanul kutyakiállítást szervezett több ebfajta részvételével úgy, hogy nem kérte – és így nem is kapta meg – a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulását, és a tenyésztési hatóság szakhatósági hozzájárulását sem. (Mivel a határozatok egyforma tartalmúak, az indítványozó azokból csak az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet egy határozatát csatolta 5. sz. mellékletként, amely 2005. október 26. napján kelt.) Az indítványozó fellebbezései folytán a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (mint másodfokú hatóság) az elsőfokú közigazgatási határozatokat helybenhagyta. Az indítványozó keresettel fordult a közigazgatási határozatokkal szemben a Fővárosi Bírósághoz, amely 2008. április 8-án hatályon kívül helyezte a határozatokat. A jogerős ítélet ellen a Földművelésügyi és

Vidékfejlesztési Minisztérium – és a beavatkozóként a perben fellépő Magyar Ebtenyésztő Szervezetek Szövetsége – felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melynek eredményeként a Legfelsőbb Bíróság – a jelen ügyben támadott, 2009. június 3-án kelt Kfv.IV.37.256/2008/14. számú ítéletével – a Fővárosi Bíróság 3.K.30.698/2006/33. számú ítéletét hatályon kívül helyezte, és a felperes keresetét elutasította. Indokolásában a Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy a Pp. 339/A. §-a alapján a közigazgatási határozatot a meghozatalakor hatályban volt jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálta felül, ezért a közigazgatási határozatokat a 2006. január 24-én hatályban volt, az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Átv.) és a fajtatiszta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) rendelkezései alapján kellett vizsgálnia. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium törvényes határozatokkal kötelezte az indítványozót állattenyésztési bírság megfizetésére, mivel a jogszabályokban kötelezően előírt hozzájárulás nélkül szervezett, illetve tartott tenyészeb kiállítást.

[3] Az indítványozó egyesület ezt követően, 2009. július 22-én érkezett indítványa révén fordult az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008/14. számú ítéletével szemben, és az R. 13. § (1) bekezdés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, valamint kérte a 47/2008. (IV. 17.) AB határozattal „törvényi felhatalmazás hiányára tekintettel" *ex nunc* hatállyal megsemmisített R. 13. § (2)–(6) bekezdéseinek a konkrét ügyében történő alkalmazási tilalom kimondását.

[4] Az indítványozó utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatatlanságát az 1989. évi XXXII. törvény, a korábbi Abtv. 43. § (1) bekezdése szerinti *ex nunc* hatálytól eltérően is meghatározhatja, ha ezt az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Indítványozó ezt a különösen fontos érdeket a mintegy 75 millió forintos bírság tényével kívánta igazolni, mondván, hogy miután a bírság alapját képező jogszabályok időközben módosításra kerültek, illetve a törvényi felhatalmazás nélküliség okán megsemmisítésre kerültek, ezért a bírság kiszabása állítása szerint szükségtelen. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a Legfelsőbb Bíróság ítéletében alkalmazott jogértelmezést, és mondja ki, hogy ez az értelmezés nem alkalmazható. Hivatkozott a korábbi Abtv. 27. § (2) bekezdésére, ami alapján az Alkotmánybíróságnak nemcsak a döntése, hanem a jogértelmezése is kötelező, a Legfelsőbb Bíróság pedig ezt megsértette.

[5] Az indítványozót 2012. március 27-én kelt végzéssel hívta fel az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, az új Abtv. hatályba lépésére tekintettel 2012. június 30-ig egészítse ki a kérelmét. A felhívásnak az indítványozó határidőben eleget tett, és megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Q) cikk (3) bekezdése, a 18. cikk (3) bekezdése, a XXVIII. cikk, 28. cikk, VIII. cikk (2) és I. cikk (3) bekezdése rendelkezéseit. A kérelmező továbbá kiterjesztette az eredeti kérelmét, és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját is kéri megállapítani.

II.

[6] Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

[7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„Q) cikk (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé."

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."

„VIII. cikk (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni."

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el."

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes."

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell

feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak."

[8] 2. Az R. indítványozó által vitatott szabálya:

„13. § (1) Tenyészeb-kiállítás, -árverés a vonatkozó állat-egészségügyi, közegészségügyi és egyéb előírások megtartásával, csak az elismert tenyésztő szervezet előzetes hozzájárulásával a kinológiai szövetséghez történt bejelentést követően, több fajta részvétele esetén pedig a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulásával a (4) bekezdés szerinti bejelentés alapján tartható."

III.

[9] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló beadvány megfelel-e az alkotmányjogi panasszal szemben az Alaptörvény, valamint az Abtv. által támasztott követelményeknek.

[10] Az indítványozó a panaszban megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, megjelöli a vitatott jogszabályi rendelkezést, és azt, hogy a vitatott szabály mely Alaptörvényben szabályozott jogait sérti, indokolja a vitatott szabály alaptörvény-ellenességét. A panasz kifejezett kérelmet tartalmaz az alaptörvény-ellenesnek ítélt szabály megsemmisítésére. Az indítvány tehát tartalmazza mindazokat az elemeket, amelyeket az Abtv. 52. § (1) bekezdése az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványokkal szemben követelményként támaszt.

[11] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek.

[12] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság e döntése során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[13] Az indítványozó által benyújtott panasz tartalmi követelményeit az Abtv. 26. § (1) bekezdése határozza meg. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

[14] *a)* az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

[15] *b)* jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[16] Az Abtv. idézett szabálya alapján a panasz benyújtásának feltétele a jogorvoslat kimerítése. A támadott ítéletet a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben hozott meg, így ez ellen az ítélet ellen további jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.

[17] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a panaszban támadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabály valóban alkalmazásra kerüljön. A támadott ítélet tekintetében ez a feltétel teljesül, a felülvizsgálati kérelmet elutasító ítélet indokolása hivatkozik az R. 13. § (1)–(2) és (5) bekezdéseire is.

[18] Az Abtv. idézett szabálya alapján alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés sérti. A panaszban az indítványozó megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a 18. cikk (3) bekezdése, a XXVIII. cikk, Q) cikk (3) bekezdése, 28. cikk, VIII. cikk (2) és I. cikk (3) bekezdése rendelkezéseit. Ezek közül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Q) cikk (3) bekezdése, a 18. cikk (3) bekezdése és a 28. cikke ugyan nem minősül a polgárok Alaptörvényben biztosított jogának, ugyanakkor az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésére alapított kérelemmel a panaszos Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét állítja, ezért az indítvány ebben a részében megfelel a panasz befogadhatósága feltételeinek.

[19] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta és érdemben bírálta el.

IV.

[20] 1. Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV. 37.256/2008. számú ítéletével összefüggésben az R. 13. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte, mert álláspontja szerint az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe és a VIII. cikk (2) bekezdésébe ütközik. Az R. 13. § (1) bekezdésének – 2004. május 26. napjától hatályos – rendelkezése szerint: „Tenyészeb-kiállítás, -árverés a vonatkozó állat-egészségügyi, közegészségügyi és egyéb előírások megtartásával, csak az elismert tenyésztő szervezet előzetes hozzájárulásával a kinológiai szövetséghez történt bejelentést követően, több fajta részvétele esetén pedig a kinológiai szövetség előzetes hozzájárulásával a (4) bekezdés szerinti bejelentés alapján tartható."

[21] Az egyesülési jog elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, továbbá a célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét. A tenyészállat-kiállítás és -árverés rendezésének a tenyésztési szövetség hozzájárulásához kötése nem korlátozza sem az alapítást megelőző szervezést, sem az alapítást, sem az

egyesület nyilvántartásba vételét, sem a szervezet működését, illetve az ahhoz való csatlakozást, vagy abból való kilépést. Erre tekintettel megállapítható, hogy a tenyészállat-kiállítás és -árverés hozzájáruláshoz kötése az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerinti egyesülési joggal alkotmányosan értékelhető összefüggésbe nem hozható, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

[22] 2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére, mondván, hogy „az eljáró bíróság megsértette [a] Kérelmező Alaptörvény által is garantált tisztességes eljáráshoz való jogát, mikor negligálva a rendelkezésére álló AB határozat számára is kötelező jogértelmezését, megváltoztatott egy közösségi jogon alapuló ítéletet" és a „Kérelmezőn kérte számon olyan jogszabály betartását, melynek személyi hatálya alá kizárólag elismert tenyésztő szervezetek tartoznak".

[23] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a bírósághoz fordulás jogát, illetve a bíróságok tisztességes eljárásához való jogot, beleértve az eljárások ésszerű határidőn belüli elbírálásához való jogát deklarálja. Az indítványozó érveléséből kiderül, hogy valójában nem az R. 13. § (1) bekezdését tartja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek, hanem álláspontja szerint a bíróság eljárása – jogértelmezése által – sértette meg a tisztességes eljáráshoz való jogot.

[24] Mivel az indítvány e részében nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető érvelést arra vonatkozóan, hogy a támadott jogszabály megsértette az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, ezért a tartalmi követelményeknek meg nem felelő indítvány érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványnak a R. 13. § (1) bekezdése – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított – alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló részét – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

[25] A panaszban az indítványozó megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a 18. cikk (3) bekezdése, a Q) cikk (3) bekezdése és a *28.* cikke rendelkezéseit is.

[26] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmára hivatkozik.

[27] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság nem alapjog, és annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [ld. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés]. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó nem hozott fel olyan indokot, amely a támadott rendelkezés kapcsán a visszaható hatályú jogalkotás sérelmét támasztaná alá. Az indítványozó ugyan formálisan megjelölte a Jat. 2. § (2) bekezdés szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ám ehhez kapcsolódó indokolása a „mintegy 100 éve szerzett és gyakorolt" egyesülési jogának „50%-os törvény, illetve annak végrehajtási rendelete által" történő „elvonása", „korlátozása" miatt bekövetkező sérelmére utal csupán, nem igazolva ugyanakkor azt, hogy ezek a rendelkezések a hatályba lépését megelőző időre nézve állapítottak volna meg kötelezettséget, vagy tettek volna kötelezettséget terhesebbé, vontak volna el vagy korlátoztak volna jogot, vagy nyilvánítottak volna valamely magatartást jogellenessé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – ebben a részében – visszautasította.

[28] Az indítványozó az R. kapcsán hivatkozik továbbá az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére is, amely azt mondja ki, hogy „[a] Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes."

[29] Az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthetőek Alaptörvényben biztosított jognak az egyes jogforrások kiadását rendező hatásköri szabályok, illetve a jogforrási hierarchiát szabályozó alkotmányos rendelkezések sem. Ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

[30] Az indítványozó többször is hivatkozik az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésére, amely szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé." Az indítvány utal az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényre, valamint az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendeletre.

[31] Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát azonban nem indítványozhatja bárki. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése megállapítja azon lehetséges indítványozók körét, akik valamely jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezhetik. Az indítványozó nem tartozik az itt felsoroltak közé, ilyen indítvány előterjesztésére tehát nem jogosult. A kifejtettekre

figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

[32] Az indítványozó ugyancsak hivatkozik az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak." Az indítvány azonban nem tartalmaz érveket arra nézve, hogy az ilyenfajta bírói jogértelmezés hiánya mennyiben sértette az indítványozó alapvető jogait.

[33] 3. Az indítványozó a hiánypótlásra adott válaszában kérelmét kiterjesztette, és kérte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján a támadott bírói döntés felülvizsgálatát is. Mivel ez egy teljesen új indítványt jelent, e tekintetben az Alkotmánybíróságnak a befogadhatóságot külön kell vizsgálni. Az Abtv. 74. §-ából – mely az Abtv. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárások esetében kifejezetten lehetővé teszi alkotmányjogi panasz kezdeményezését – egyértelműen az következik, hogy a törvényalkotó az Abtv. hatályba lépése (2012. január 1-je) előtt már jogerősen lezárt bírósági eljárások tekintetében nem kívánta megnyitni az alkotmányjogi panasz lehetőségét. {3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [11]} Ezért az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.256/2008/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz befogadását visszautasította.

[34] 4. Az indítványozó kérte a megsemmisített R. 13. § (2)–(6) bekezdéseinek a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV. 37.256/2008. számú ügyében történő alkalmazhatatlanságának kimondását.

[35] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően alkalmazási tilalom kimondásának kezdeményezésére kizárólag a bíróságoknak van lehetőségük, és csak abban az esetben, ha a korábbi határozat bírói kezdeményezés alapján állapított meg alkotmányellenességet és rendelt el a bírói kezdeményezésekkel érintett konkrét ügyekben alkalmazási tilalmat. Ezek a megállapítások konkrét normakontrollra és bírói kezdeményezésre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság nem terjeszti ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének a lehetőségét az olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírósági határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll eljárásban született. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját a 34/2012. (VII. 17.) AB határozatban már rögzítette, kimondva, hogy „Alaptörvény-ellenességet megállapító, megsemmisítést tartalmazó és folyamatban lévő ügyekben alkalmazási tilalmat elrendelő határozat kihirdetését követően az Abtv. alapján csak bírói kezdeményezésben lehet kérni újabb, a határozatban foglaltaktól eltérő alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 25. §-a bírónak, és az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során teszi lehetővé, hogy olyan jogszabály alkalmazandóságánál, amelynek az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, kezdeményezze az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását." (Indokolás [46]).

[36] Tekintettel az imént kifejtettekre, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó indítványozási jogosultsága a megsemmisített jogszabály egyedi ügyben történő alkalmazhatatlanságára nem áll fenn, ezért az indítványt az erre irányuló részében is visszautasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2612/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3115/2013. (VI. 4.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.20.169/2012/4. számon hozott végzése, továbbá a végzéssel összefüggésben előterjesztett, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 274. § (1) bekezdése második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság 2012. augusztus 29-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be a

Fővárosi Törvényszékhez a Kúria Pfv.IV.20.169/2012/4. számú végzésével szemben. Egyrészt az Alkotmánybíróságról szóló 2012. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte a végzés megsemmisítését, másrészt az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 274. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítását.

[2] 2. Az indítványozó mint az alapul fekvő eljárás felperese felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Fővárosi Ítélőtábla jogerős ítéletével szemben, amelyet a Kúria hatályában fenntartott. A történeti tényállás szerint az indítványozó 1990. április 24-én a BUD szómegjelölés lajstromozását kérte a Magyar Szabadalmi Hivataltól (a továbbiakban: Hivatal) a 32. osztályba sorolt „ale és porter sörök; ásványvizek és szénsavas vizek, valamint más alkoholmentes italok; szirupok és más készítmények, italok" árukra. A Hivatal – az eljárás többszöri felfüggesztését követően – 2010-ben meghozott határozatával a védjegybejelentést elutasította. A bejelentés elbírálása szempontjából irányadó, a védjegyről szóló 1969. évi IX. törvény (a továbbiakban: régi Vt.) alapján megállapította, hogy a lajstromozni kért megjelölés – az árujegyzékek hasonlósága mellett – az összetéveszthetőségig hasonlít az ellentartott és már lajstromozott BUD, valamint BUDWEISER BUDVAR és BUDWEISER védjegyekhez, ezért kizárt a védjegyoltalomból.

[3] 2.1. Az elsőfokú bíróság az indítványozónak a határozat megváltoztatása iránti keresetét elutasította, a másodfokú bíróság pedig ezt a döntést helybenhagyta. A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmének elbírálása kapcsán megállapította, hogy a másodfokú bíróság végzése minden indítványelemre kitér, a bíróság a döntését részletesen megindokolta, amiből egyértelműen kiderül, hogy a fellebbezési kérelemmel és annak jogi indokaival milyen okból nem értett egyet. A Kúria végzése megállapítja azt is, hogy a végzés indokolása kitér a fellebbezésben előadott érvelés lényegi tartalmára és a jogvita elbírálásához szükséges szempontok vizsgálatára, így a másodfokú bíróság nem sértette meg az indokolási kötelezettségét. A Kúria rámutatott arra is, hogy helytállóan állapította meg a támadott végzés, hogy a kérelmezői megjelölés és az ellentartott védjegy árujegyzékében szereplő sör termékek azonosak, míg az ásványvizek, a szénsavas vizek és más alkoholmentes italok a sör termékekhez rendeltetésük, előállításuk és értékesítési jellemzőik alapján hasonlónak minősülnek.

[4] 2.2. A végzés kiemeli, hogy az eljáró bíróságok abból a szempontból vizsgálták a BUD szó oltalomképességét, hogy az eredetmegjelölésként lajstromozható-e. Ennek során azt állapították meg, hogy a megjelölés nem alkalmas a földrajzi név (Budejovice, Budweis) rövidítéseként az áru származási helyének beazonosítására, ezért eredetmegjelölésként nem lajstromozható.

[5] 2.3. Az elfogadható – állapítja meg a Kúria végzése –, hogy a BUD szómegjelölés és a BUDWEISER védjegy között a vizuális megjelenésben és a hangzásban mutatkozó csekély mértékű hasonlóság ellenére a két kifejezés jelentésbeli eltérése a tényleges összetéveszthetőséget esetleg kizárja. Az összetéveszthetőségnek azonban csupán a lehetősége is elégséges ahhoz, hogy zavart okozzon a piacon, mert ezáltal a védjegy a megkülönböztető funkcióját nem tudja maradéktalanul ellátni. Jelen esetben azonos vagy hasonló termékek összetéveszthetőségi vizsgálatáról van szó. A BUDWEISER sör magyarországi közismertsége miatt nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a vásárlók a jól ismert védjegy első, hangsúlyos szóelemét tartalmazó megjelölésből arra a következtetésre jussanak, hogy az a védjegyjogosult védjegyének az azonos termékén feltüntetett rövidebb változata. A kérelmezői megjelölésben az egyéb megkülönböztető elem hiánya miatt a két megjelölés ezért egymástól biztonsággal és egyértelműen nem elhatárolható. A Kúria végezetül megállapítja, hogy az adott esetben az összetéveszthetőség lehetőségének teljes kizártságát nem lehet megállapítani, az eljáró bíróságok megalapozott, a jogszabályoknak megfelelő döntéseket hoztak.

[6] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a Hivatal, a Fővárosi Bíróság, a Fővárosi Ítélőtábla és a Kúria megsértették a tisztességes és pártatlan eljáráshoz való jogát, a jogállamiság és jogbiztonság követelményeit, továbbá a tulajdonhoz, a vállalkozáshoz és a tisztességes versenyhez való jogait.

[7] 3.1. A tisztességes eljáráshoz fűződő jogára és a jogbiztonság sérelmére alapított alaptörvény-ellenességet az eljárás jelentős elhúzódása mellett – az 1990. április 24-én benyújtott kérelme ügyében 2012. május 30-án született meg a Kúria felülvizsgálati eljárás során hozott végzése – abban jelöli meg, hogy az eljáró szervek szerint jogszerűen lehetett figyelembe venni a védjegy lajstromozására irányuló eljárás során a Budejovicky Budvar, mint az eljárásban részt nem vevő harmadik személy által előterjesztett beadványt, amelyben új, a bejelentési eljárás 18 éve alatt nem hivatkozott ütköző jogok kerültek megjelölésre és így végül a BUDWEISER védjegy képezte a "világhírű és világszerte használt" BUD megjelölés védjegyként történő lajstromozásának egyetlen akadályát. Továbbá a Kúria – habár a szóban forgó megjelölések között csak kisebb fokú hasonlóságot látott – a korábbi

BUDWEISER védjegy állítólagos közismertségére támaszkodva erősítette meg az elutasítást, annak ellenére, hogy ez az ok a Hivatal által korábban kifejezetten elutasításra került, és így nem is volt tárgya a bírósági eljárásoknak. Álláspontja szerint mindezek egy érdemben helytelen, önkényes, indokolatlan és jogellenes végeredményhez vezettek.

[8] 3.2. A tulajdonhoz, a vállalkozáshoz és a tisztességes versenyhez fűződő jogainak sérelmére alapított alaptörvény-ellenességet abban látja az indítványozó, hogy a világ vezető sörmárkájának tekinthető BUD megjelölésből álló védjegybejelentése, mint a tulajdonnal egy tekintet alá eső, alkotmányos védelemben részesülő vagyoni értékű joga az Európai Unió országainak többségével ellentétben Magyarországon annak ellenére nem részesülhetett védjegyoltalomban, hogy az oltalom megtagadását sem harmadik személy alapvető alkotmányos joga, sem a közérdek nem indokolta. Ezzel a tulajdonhoz való joga – mindenféle kompenzáció nélkül – olyan szükségtelen, aránytalan, diszkriminatív és indokolatlan sérelmet szenvedett, valamint a vállalkozáshoz és a tisztességes versenyhez fűtődő joga olyan jelentős mértékben és elfogadhatatlan módon került korlátozásra, amely sem a magyar jogszabályokkal és joggyakorlattal, sem pedig az egységes európai joggyakorlattal és európai uniós jogelvekkel nem egyeztethető össze.

[9] 3.3. A Pp. 274. § (1) bekezdése második mondatának megsemmisítését arra tekintettel kéri, hogy a szabály alkalmazásának eredményeként ügyében nem történt személyes meghallgatás vagy tárgyalás a felülvizsgálati eljárásban, így személyesen nem fejthette ki álláspontját. Véleménye szerint az nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a szóbeli tárgyalásnak mekkora jelentősége van abból a szempontból, hogy az eljárásban résztvevő fél jogi álláspontját teljes körűen előadhassa. Állítása szerint könnyen belátható, hogy az ügy érdemében hozott végzés számos esetben hasonló jelentőségű jogkérdéseket érint, mint egy ítélet, így annak felülvizsgálata során ugyanúgy indokolt lenne szóbeli tárgyalás – vagy legalább meghallgatás – tartása.

II.

[10] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam."

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait."

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához."

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet."

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére."

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el."

[11] 2. A Pp. indítvány által támadott rendelkezése:

„247. § (1) […] Végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem esetében tárgyalás tartása nem kérhető."

III.

[12] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[13] 1. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott:

[14] 1.1. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 51. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket, mert képviseletében a Budapesti Ügyvédi Kamara által nyilvántartott ügyvéd nyújtotta be az alkotmányjogi

panaszt, és az indítványozó csatolta a szabályos ügyvédi meghatalmazást.

[15] 1.2. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek. Az alkotmányjogi panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (1) bekezdése, 27. §-a és 28. § (1) bekezdése szerinti hatásköreire vonatkozó indokolt hivatkozást. Az indítványozó kifejezetten megjelöli az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállami klauzulát, az M) cikk szerinti vállalkozás szabadságát és a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek a biztosítását, a XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jogot, a XIII. cikkben elismert tulajdonhoz való jogot, végül a tisztességes eljáráshoz való jogot a hatósági és bírósági eljárásokban a XXIV. cikk és a XXVIII. cikk alapján.

[16] Az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben is, hogy az alkotmányjogi panasz határozott kérelmet tartalmaz-e, ugyanis a panaszos a beadvány elején a Kúria végzésének és a Pp. idézett szabályának a vizsgálatát és megsemmisítését kéri, míg az indítvány végén már valamennyi, az ügyben hozott döntésre és a Pp. szabályára nézve kéri ezt.

[17] 1.3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdés *f)* pontja szerint az indítvány – többek között – akkor minősül határozottnak, ha kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére. A kifejezett kérelem egyik tartalmi kritériuma, hogy egyértelmű legyen. A vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban megjelölt kétféle, egymástól eltérő tartalmú kérelem nem akadálya a panasz érdemi elbírálásának és befogadásának a következők miatt. A Hivatal 2010. június 4-én hozott határozatára, a Fővárosi Bíróság 2011. január 28-án született végzésére és a Fővárosi Ítélőtábla 2011. szeptember 22-én hozott végzésére nézve a kérelem nyilvánvaló módon elkésett, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidőt panaszos nem tartotta – nem is tarthatta – be. Az indítványozó továbbá a Hivatal és az első fokon eljárt bíróság döntésével szemben nem is élhetett volna alkotmányjogi panasszal, mivel azok nem eljárást befejező döntések voltak, a Fővárosi Ítélőtábla végzésével szemben pedig az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel élt a Kúriánál.

[18] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság a kérelmet a Kúria felülvizsgálati végzése és a Pp. megjelölt rendelkezése ellen benyújtott indítványként vizsgálta.

[19] 1.4. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a Kúria végzését 2012. július 2-án vette át, alkotmányjogi panasza a 60 napos határidőn belül, 2012. augusztus 29-én érkezett az elsőfokú bíróságra.

[20] 2. A befogadhatóság tartalmi feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg:

[21] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti tartalmi követelményeket.

[22] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a és 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, hiszen a jelen ügyre okot adó jogvitában félként szerepelt.

[23] 2.2. Az indítványozó a másodfokon eljárt bíróság jogerős végzése ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A Kúria döntésével szemben további jogorvoslatnak nincs helye.

[24] 2.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-elleneség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az indítványozó által részletesen megindokolt – három eleme alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelhető.

[25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése többek között garantálja a nyilvános tárgyaláshoz való jogot és az ésszerű határidőn belüli döntéshez való jogot. Jelen ügyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság tárgyalás mellőzésével hozott döntést a Pp.-nek az indítványozó által támadott rendelkezésének alkalmazásával a felülvizsgálati eljárás során. Az indítványozó ügyét pedig a bejegyzési kérelem Hivatalhoz történt benyújtását követő 22. évben zárta le véglegesen a Kúria felülvizsgálati végzése. Ugyanígy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető a panaszban felvetett másik probléma is, miszerint egy védjegybejegyzési kérelem az Alaptörvény tulajdonvédelmét élvezné éppúgy, mint a vagyoni értékű jognak minősülő bejegyzett védjegy.

IV.

[26] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvényben előírt ésszerű határidőn belüli döntéshez való jog állított sérelmét vizsgálta.

[27] 1.1. A Hivatal védjegybejegyzést elutasító döntése 2010. június 24-én született. A Hivatal határozatának megváltoztatására irányuló kérelem ügyében

első fokon a Fővárosi Bíróság 2011. január 28-án döntött végzéssel, tehát a kérelem benyújtásától számított hozzávetőleg fél év elteltével. A Fővárosi Bíróság végzésével szemben benyújtott fellebbezést a Fővárosi Ítélőtábla 2011. szeptember 22-én bírálta el, a fellebbezés benyújtásától számított nem egészen hat hónapon belül. A Kúria az Ítélőtábla végzése ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem ügyében 2012. január 5-én hozott döntést, a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül. A Hivatal határozatának meghozatalát követően tehát mintegy másfél éven belül három bírói fórum is foglalkozott az üggyel és hoztak ezen időtartamon belül érdemi döntéseket.

[28] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy indítványozó ügyében az ügy bírósági szakaszában nem állapítható meg késedelem, a bíróságok az ésszerű határidőn belül hozták meg döntéseiket, azaz nem sérült az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében a bíróságok előtti eljárásokban biztosított ésszerű határidőn belüli döntéshez való joga.

[29] 1.2. Ezek után az Alkotmánybíróság a Hivatal előtt lezajlott eljárást vizsgálta meg annak időtartama tekintetében. Az indítványozó 1990. április 24-én nyújtotta be a Hivatalhoz védjegybejelentését, amit a Hivatal 2010. június 24-én bírált el érdemben. Lényeges körülmény ugyanakkor az eljárás hosszának megítélésekor, hogy ezen időtartam alatt valójában három eljárás zajlott a Hivatal előtt. Az indítványozó BUD szómegjelölésre vonatkozó védjegybejelentését megelőzően 1989. novemberében kérte a Hivatalt, hogy állapítsa meg a Budejovicky Budvár cseh cég javára bejegyzett BUD ábrás védjegy „nem használat" miatti megszűnését. A megszűnést a Hivatal 1998. február 25-én mondta ki a régi Vt. 16. § *c)* pontja alapján. A bejegyzési kérelem elbírálására értelemszerűen eddig az időpontig nem kerülhetett sor, hiszen a cseh cég javára bejegyzett végjegyjogosultság akadályozta annak az indítványozó javára történő bejegyzését. Ezen eljárás időigénye kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a régi Vt. vonatkozó szabálya alapján a végjegyoltalom megszűnésének feltétele az öt éven át folyamatosan és megszakítás nélkül tartó „nem használat". 1998-ig tehát az alapeljárás tulajdonképpen függő, várakozó helyzetbe került a törlési eljárás mikénti befejezéséig. Ráadásul az indítványozó 2000-ben ismét kénytelen volt törlési eljárást kezdeményezni, most már a BUD eredetmegjelölésre nézve. Ez az eljárás 2007-ben fejeződött be jogerősen, és az alapeljárást erre az időtartamra a Hivatal fel is függesztette. 2008-ban pedig a Hivatal az ügy elbírálása szempontjából lényeges beadványt kapott a Budejovicky Budvar-tól. Ezt követően 2010-ben hozta meg a Hivatal a döntését az ügy érdemében.

[30] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a 22 év alatt nem egy, hanem hat eljárás folyt, három a Hivatal előtt, három pedig a bíróságok előtt. A közigazgatási szakaszban pedig a vonatkozó anyagi jogi szabályok rendelkezéseire tekintettel az alapüggyel érdemben kizárt volt foglalkozni az előkérdések jogerős tisztázásáig. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben – részben az anyagi szabályok tartalmára, részben az egyes eljárásokban a fórumrendszer többszöri és teljes körű kimerítésére tekintettel – nem ütközik az alapeljárás ilyen mértékű elhúzódása az Alaptörvénybe, azt jelentős mértékben az eljáró szervektől független, objektív okok váltották ki, azaz nem sérült az indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében a hatóságok előtti eljárásokban biztosított ésszerű határidőn belüli döntéshez való joga sem.

[31] 2. Az indítványozó a tisztességes és pártatlan eljáráshoz való jogának sérelmét abban jelölte meg, hogy a Hivatal annak ellenére vette figyelembe a védjegy lajstromozását kezdeményező eljárás során a Budejovicky Budvar, mint az eljárásban részt nem vevő harmadik személy beadványát, hogy a régi Vt. az észrevételt tevő fogalmát és az észrevétel jogintézményét nem ismerte. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ebben a körben már az első fokon eljárt Fővárosi Bíróság is helyesen utalt arra, hogy a régi Vt. 21. § (1) bekezdése kimondta, hogy a Hivatal védjegyügyekben – a törvényben meghatározott eltérésekkel – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) rendelkezéseit alkalmazza. Az Áe. 26. § (1)–(4) bekezdései értelmében az államigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, és ha ehhez a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Ilyen tartalmú szabályozás mellett tehát a Hivatal nem volt elzárva attól, hogy a bizonyítási eljárás során az eljárásban egyébként részt nem vevő személyektől kapott indítvány tartalmát saját vizsgálatának részévé tegye.

[32] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben az indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikkében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a tisztességes eljáráshoz és a pártatlan elbíráláshoz való jogai sérelme sem következett be.

[33] 3. A tulajdonhoz, a vállalkozáshoz és a tisztességes versenyhez fűződő jogainak sérelmére alapított alaptörvény-ellenességet az indítványozó abban látja, hogy a világ vezető sörmárkájának tekinthető BUD szómegjelölésből álló védjegybejelentése, mint a tulajdonnal egy tekintet alá eső, alkotmányos védelemben részesülő vagyoni értékű joga, az

Európai Unió országainak többségével ellentétben, Magyarországon annak ellenére nem részesülhetett védjegyoltalomban, hogy az oltalom megtagadását sem harmadik személy alapvető alkotmányos joga, sem a közérdek nem indokolta. Ezzel a tulajdonhoz való joga – mindenféle kompenzáció nélkül – olyan „szükségtelen, aránytalan, diszkriminatív és indokolatlan" sérelmet szenvedett, valamint a vállalkozáshoz és a tisztességes versenyhez fűződő joga olyan jelentős mértékben és elfogadhatatlan módon került korlátozásra, amely sem a magyar jogszabályokkal és joggyakorlattal, sem pedig az egységes európai joggyakorlattal és európai uniós jogelvekkel nem egyeztethető össze.

[34] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a panasz tulajdonjog sérelmét állító eleme sem megalapozott az alábbiak miatt. Az Alaptörvény XII. cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen. Azt az indítványozó helyesen állítja, hogy a vagyoni értékű jogok is az Alaptörvény tulajdonvédelmi szabályának oltalma alatt állnak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a védelmi funkció és szerep csak és kizárólag a már megszerzett tulajdonjog védelmére terjed ki, függő helyzetben lévő, még el nem bírált bejelentésre, kérelemre, igényre azonban nem. Jelen ügyben az indítványozó nem rendelkezett védjegyoltalommal, mint vagyoni értékű joggal, annál inkább sem, mert az általa kezdeményezett eljárás éppen ennek megállapítására irányult. Védjegyoltalmi igénnyel rendelkezett, amit védjegylajstromozási kérelmében szereplő védjegybejelentése fejezett ki. Az eljárás közigazgatási szakaszában a Hivatal az indítványozó védjegybejelentését elutasította, ezt követően az eljáró bíróságok helyben hagyták a Hivatal döntését. Maga a régi Vt. 4. § (1) bekezdése is kimondta, hogy: „A védjegy és a védjegy jogi oltalma csak azt illeti meg, aki a megjelölést az ebben a törvényben előírt eljárás útján lajstromoztatja."

[35] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó kérelme az igény állapotában maradt és ennek folytán nem sérült és nem is sérülhetett jelen ügyben az Alaptörvény XII. cikkében garantált tulajdonhoz való joga, mert azt meg sem szerezte.

[36] 4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által állított vállalkozáshoz és a tisztességes versenyhez fűződő joga sérelmeként nem jelölt meg olyan konkrét okokat és indokokat, amelyeket értékelni lehetett volna.

[37] 5. Az indítványozó a Pp. 274. § (1) bekezdés második mondatának megsemmisítését is kéri arra tekintettel, hogy a szabály alkalmazásának eredményeként ügyében nem történt személyes meghallgatás vagy tárgyalás a felülvizsgálati eljárásban, így személyesen nem fejthette ki álláspontját. Véleménye szerint az nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a szóbeli tárgyalásnak mekkora jelentősége van abból a szempontból, hogy az eljárásban résztvevő fél meghallgatása megtörténjen, amelyen jogi álláspontját teljes körűen előadhatja. Állítása szerint könnyen belátható, hogy az ügy érdemében hozott végzés számos esetben hasonló jelentőségű jogkérdéseket érint, mint egy ítélet, így annak felülvizsgálata során ugyanúgy indokolt lenne szóbeli tárgyalás – vagy legalább meghallgatás – tartása.

[38] Az Alkotmánybíróság az alábbiakban kifejtett érvek alapján nem osztja indítványozó álláspontját a Pp. támadott rendelkezésének alaptörvény-ellenessége tekintetében sem.

[39] 5.1. A felülvizsgálati kérelem jogintézménye a rendes jogorvoslat alapján hozott jogerős bírósági határozat valamely jogkérdésben megnyilvánuló hibájának az orvoslására szolgál, amely kérelemhez kötött és a Kúria hatáskörébe utalt. A felülvizsgálati kérelem tehát olyan jogszabálysértésre alapítható, alanyi jogon igénybe vehető rendkívüli perorvoslat, amelynek elbírálása során a Kúria a peres felek jogviszonyára is kiterjedő hatályú határozatában a jogsérelmet kasszációs, vagy a rendelkezésre álló információk alapján reformációs jogkörében orvosolja.

[40] 1993. január 1-ig a felülvizsgálati kérelem érdemi elbírálásának általános és elsődleges formája a tárgyaláson történő elbírálás volt. Az 1998. január 1-jén hatályba lépett módosítás viszont megfordította a korábbi főszabályt és kimondta, hogy a felülvizsgálati kérelem elbírálása tárgyaláson kívül történik, kivéve ha bármelyik fél ezzel ellentétes kérelmet terjeszt elő, vagy a Kúria szükségesnek tartja a tárgyalás megtartását. A Pp. indítványozó által támadott rendelkezése pedig a végzések ellen benyújtott kérelmek esetében kizárja a tárgyalás tartásának kezdeményezését. Ez a módosítás markánsabban kifejezésre juttatja, hogy a felülvizsgálat elsősorban jogkérdések eldöntésére hivatott rendkívüli perorvoslat, és jogkérdésekben tárgyalás megtartása nélkül is lehet dönteni. A szabály elősegíti továbbá a felülvizsgálati eljárás gyorsabb lebonyolítását és a felülvizsgálati ügyek ésszerű időn belül történő befejezése követelményének teljesülését. A tárgyaláson kívül történő elbírálás elsődlegességére vonatkozó rendelkezés teljes összhangban van a Pp. 275. § (1) bekezdésében szereplő, a bizonyítás felvétele tilalmát előíró azon szabállyal, amely szerint a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének helye nincs, a felülvizsgálati bíróság a felülvizsgálati kérelem sorsáról a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. Ez a megoldás ugyanakkor nem sérti a polgári peres eljárás olyan alapvető elveinek

a megvalósulását, mint a közvetlenség és nyilvánosság elve, mivel – ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem esetében – ha a felek bármelyike tárgyalás tartását kéri, a bíróság köteles tárgyalást tartani. Sor kerülhet továbbá tárgyalás megtartására erre irányuló indítvány hiányában is, hivatalból, ha a felülvizsgálati bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján a tárgyalás alapján történő elbírálást tartja indokoltnak. Ez utóbbi esetben a felülvizsgálati tárgyalás tartása a Kúria mérlegelési jogkörében eldöntendő kérdés.

[41] 5.2. Végzés elleni felülvizsgálat esetében tárgyalás megtartása valóban nem kérhető a felek részéről, de a Kúria végzésében külön is kitért a másodfokon hozott végzés teljeskörűségére. Eszerint „az indokolásnak a döntés megalapozottságát kell alátámasztania és szükséghez képest ki kell térni a felek által előterjesztett kérelmek, indítványok mellőzésének indokaira is. A kérelmezőnek nem volt olyan kérelme vagy indítványa, amelyet a másodfokú bíróság nem bírált el. A másodfokú bíróság a döntését részletesen megindokolta, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a fellebbezési kérelemmel és annak jogi indokaival milyen okból nem értett egyet. Végzésének indokolása kitért a fellebbezésben előadott érvelés lényegi tartalmára és a jogvita elbírálásához szükséges szempontok vizsgálatára."

[42] Az Alkotmánybíróság fentiek alapján megállapítja, hogy az indítványozó által támadott jogszabályhely a jelen ügyben nem volt akadálya felülvizsgálati kérelme objektív és teljes körű elbírálásának, ezért az indítvány ezen elemét is elutasítja.

[43] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság a konkrét ügytől függetlenül is megállapítja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből nem következik, hogy a bíróságok az adott ügyre vonatkozó valamennyi rendes és rendkívüli jogorvoslati eljárásban a fél jogait és kötelezettségeit kizárólag tárgyaláson bírálhatja el. A tárgyalási elv, a szóbeliség és a közvetlenség a polgári peres eljárás alapelvei közé tartozik. Nem jelenti azonban ezeknek az alaptörvényi szabállyá emelt alapelveknek a sérelmét, ha a törvény egyes – különösen a rendkívüli – jogorvoslati eljárásokban a bíróság számára lehetővé teszi az indítvány tárgyaláson kívüli elbírálását is.

[44] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ilyen különleges, rendkívüli eljárás a felülvizsgálati kérelem elbírálására irányuló is, amelyet jelen esetben három másik eljárás előz meg. Az első a Hivatal előtt zajlott, ezt követte az első fokú, majd a másodfokú bíróság eljárása. A felülvizsgálati eljárásra tehát csak e megelőző eljárásokat követően kerülhetett sor. A Hivatal a közigazgatási eljárásra vonatkozó, az első és másodfokon eljárt bíróságok pedig a Pp. irányadó szabályai szerint voltak kötelesek tárgyalást tartani, lehetőséget adva ezzel panaszosnak, hogy érveit, bizonyítékait, más indítványait személyesen, akár szóban, közvetlenül tárja az eljáró szervek elé. Így tehát a polgári eljárás alaptörvénybe emelt elvei nem sérültek. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság azonban a jelen ügyben már tulajdonképpen negyedfokú elbíráló szerv, amelynél a tárgyalási elv – felperes kezdeményezésére is történő, azaz – feltétlen érvényesítése más eljárási alapelveknek (az eljárás egyszerűsítése és időszerűsége, továbbá ésszerű határidőn belül történő befejezése) a csorbítását jelentené és ezzel a fél jogainak az Alaptörvényben garantált érvényesítését hátráltatná.

[45] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3406/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3116/2013. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 19.P.89.156/2010/5. számú, a Fővárosi Bíróság 44.Pf.638.023/2010/3. számú, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.21.049/2011/6. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti panaszt az indítványozó a Pesti Központi Kerületi Bíróság 19.P.89.156/2010/5. számú

ítélete, a Fővárosi Bíróság 44.Pf.638.023/2010/3. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.21.049/2011/6. számú ítélete ellen terjesztette elő.

[2] Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben az indítványozónak 1964 óta az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett kezelői joga állt fenn az 1959-es földrendezés során a Magyar Állam tulajdonába került ingatlanon. A kezelői jogra vonatkozó jogszabályok azonban megváltoztak, ezért az ingatlan kezelésére a Magyar Állam az indítványozóval 1996-ban ideiglenes vagyonkezelői szerződést kötött. A vagyonkezelői jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése azonban elmaradt, a közhiteles nyilvántartásban továbbra is az indítványozó korábbi kezelői joga szerepelt. A per tárgyát képező ingatlant az állam 2007-ben árverésen egy magánszemély részére értékesítette, de a tulajdonjog bejegyzését a földhivatal első fokon elutasította, arra hivatkozással, hogy a kezelői jog törléséhez a jogosult hozzájárulására van szükség, melyre vonatkozó okiratot a vevő nem csatolt. A másodfokon eljárt földhivatal a vevő fellebbezését elutasította. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a kezelői jog törlésére egyebekben akkor van lehetőség, ha a kezelői jog megszűnéséről és törölhetőségéről törvény rendelkezik. Jelen esetben a kezelői jog törlését megalapozó jogszabály egy kormányrendelet [254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet], és nem egy törvény, ezért e jogszabályhely alapján a kezelői jog törlésére nincs törvényes lehetőség. A közigazgatási határozat ellen a vevő keresetet indított, melyet a Pest Megyei Bíróság elutasított.

[3] A vevő ezt követően tulajdonjog megállapítása és kezelői jog törlése iránt polgári peres eljárást indított, melyben az első- és másodfokon eljárt bíróságok valamint a Kúria egybehangzóan a magánszemély-vevő tulajdonjogának bejegyzését, a Magyar Állam tulajdonjogának és az indítványozó kezelői jogának törlését rendelték el.

[4] A bírósági ítéletekben foglaltak szerint az indítványozó és a Magyar Állam a jogszabályi változást követően ugyan megkötöttek egy „ideiglenes vagyonkezelői szerződést", azonban ezt az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be. Ennek ellenére az 1961. évi VII. törvény alapján az indítványozó az erdővagyon kezelője maradt. E törvényt a jogalkotó azonban 1997. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. A bíróság álláspontja az volt, hogy ezzel a nappal az indítványozónak a kezelői joga – ágazati jogszabály hiányában – meg is szűnt. Az ítélet indokolásában utalt arra, hogy a feleknek 1996 januárja és 1997 januárja között egy év állt a rendelkezésükre, hogy a jogi helyzetet rendezzék, azonban ennek nem tettek eleget. A bíróság álláspontja szerint az a tény, hogy az indítványozó 1997 után az erdőt kezelte, a kezelői jog fennállása szempontjából közömbös, legfeljebb a tulajdonos és a kezelő egymás közötti elszámolása tekintetében vehető figyelembe. A Kúria a támadott ítéletet hatályában fenntartotta. Az indokolást azzal egészítette ki, hogy az indítványozónak a kezelői státusa azáltal szűnt meg, hogy 1996. október 9. napján ideiglenes vagyonkezelői szerződést kötött a Magyar Állammal. E szerződéssel ugyanis az addigi jogviszony átalakult szerződéses jogviszonnyá, ezzel megszűnt a „kezelő" jogállása, de tekintettel arra, hogy nem került sor „végleges" vagyonkezelői szerződés megkötésére és bejegyeztetésére, az indítványozó nem válhatott vagyonkezelővé. A kezelői jog ingatlan-nyilvántartásban való szereplése formálissá vált, így a vevő alappal kérhette a kiüresedett tartalmú bejegyzés törlését. Hangsúlyozta, hogy a kezelői és vagyonkezelői jog is csak a „külső" jogviszonyokban jogosította a kezelőt (vagyonkezelőt) a tulajdonosi jogok gyakorlására és ennek keretében önálló fellépésre, de a „belső", azaz az állam és a kezelő (vagyonkezelő) közötti jogviszonyban a kezelői jog nem korlátozta az állam tulajdonosi jogait, a kezelőt nem illette védelem az állammal szemben.

[5] Az indítványozó a jogszabályok változásának a bíróság által megállapított folyamatát nem vitatta, azonban abból a bíróságokétól teljesen eltérő következtetést vont le. Mindenekelőtt leszögezte, hogy a jogszabályok – így többek között az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény – az „ideiglenes vagyonkezelői szerződést" nem ismerte, a vagyonkezelői jog intézményét azonban igen. A jogszabály a vagyonkezelői jog tekintetében a korábbi kezelői jogra vonatkozó megfogalmazást vette át, nevezetesen a vagyonkezelői jog jogosultját megilletik a tulajdonos jogai és terhelik a tulajdonos kötelezettségei azzal, hogy a vagyont nem értékesítheti, illetve arra zálogjogot, haszonélvezeti jogot nem alapíthat. Úgy vélte, hogy a Magyar Államnak a vagyonkezelővel az értékesítést megelőzően el kell(ett volna) számolnia, a vagyonkezelési szerződést az érintett vagyonelemre vonatkozólag meg kell(ett volna) szüntetni, kártalanítás fizetése mellett.

[6] Hivatkozott arra is, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet hatályba lépésekor hatályos 54. § (7) bekezdése szerint a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanokra vonatkozó ideiglenes vagyonkezelési szerződések megszüntetését jelen rendelet hatálybalépését követő hat hónapon belül kezdeményezni kell, a megszüntetést követően hasznosításukról a Vtv. (az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény), illetve e rendelet szabályainak megfelelő szerződésekkel kell gondoskodni.

[7] Az indítványozó tényként ismerte el, hogy a kezelői jog megszűnéséről a nem költségvetési szervek kivételével jogszabály nem rendelkezett. Utalt arra, hogy az ideiglenes vagyonkezelési szerződés nem

jogosította fel az erdőgazdaságot a vagyonkezelői jog bejegyzésére, azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a Magyar Állam formailag megfelelő vagyonkezelői szerződést a mai napig nem kötött az erdőgazdálkodó szervezettel.

[8] Az indítványozó összefoglalásként arra utalt, hogy a jogalkotó a nem központi költségvetési szervek által gyakorolt kezelői jog tekintetében a mai napig nem hozott rendelkezést, nem mondta ki a kezelői jog átalakulását vagyonkezelői joggá, illetve nem mondta ki a kezelői jog megszűnését sem.

[9] Az indítványának az alkotmányossági szempontú érvelését az Alaptörvény B) cikkére (jogbiztonság – szerzett jogok védelme), az R) cikkére (a jogrend alapja az Alaptörvény), az 1. cikk (2) bekezdésére (az Országgyűlés törvényeket alkot) – ezzel összefüggésben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. és 4. §-aira hivatkozott – és a tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikkére alapította.

[10] 2. Az alkotmányjogi panasz egyfelől a Pesti Központi Kerületi Bíróság 19.P.89.156/2010/5. számú, másrészt a Fővárosi Bíróság 44.Pf.638.023/2010/3. számú, harmadrészt pedig a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.21.049/2011/6. számú ítéletei ellen irányul. Tekintettel arra, hogy a Kúria az első fokú és a megyei bíróság (jelen elnevezés szerint törvényszék) határozatát hatályában fenntartotta, ezért az alkotmányjogi panasz tárgyát képezheti valamennyi ítélet. Emiatt az Alkotmánybíróság vizsgálata valamennyi ítéletre kiterjed. A panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidőben érkezettnek minősül, tekintettel arra, hogy a Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2012. július 11-én vette kézhez, a panasz pedig 2012. szeptember 9-én érkezett a PKKB-hoz.

[11] Az indítványozó gondoskodott az Abtv. 51. § (2)–(3) bekezdése szerinti jogi képviseletéről.

[12] Az indítvány az Abtv. 52. § (1)–(2) bekezdésében támasztott feltételeknek megfelel, tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolást, határozott kérelmet, és az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést.

[13] Az indítványozó az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.

[14] 3. Az alkotmányjogi panaszban foglaltak azonban az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételeknek nem felelnek meg, így az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem fogadható be.

[15] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[16] 3.1. Az indítvány tartalmi elemzése alapján megállapítható, hogy az indítványozó a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó *jog*kérdéseket *alkotmányossági* kérdésként terjesztette elő, és ennek felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól.

[17] Az indítványozó arra törekszik, hogy az egyes törvények által részére biztosított alanyi jogainak vélt sérelmét az Alkotmánybíróság alapjog-sérelemként értékelje, és ekként a bíróságok által eldöntött ténykérdéseket jelen esetben mintegy negyedfokú bíróságként vizsgálja felül és a bíróságok álláspontjától eltérően értékelje. Az indítványozó a jogbiztonság követelményének vélt sérelmét ugyanis a szerzett jogok védelmével összefüggésben arra hivatkozva állította, hogy őt, mint a kezelői jog jogosultját az ingatlan-nyilvántartásból való törléssel vagyoni értékű jogtól fosztotta meg az ítéletében a bíróság, noha arra csak jogszabály, vagy a felek közös megállapodása alapján kerülhetett volna sor. Emellett a kezelői jogának a sérelmét a tulajdonhoz való jog sérelmeként értékelte, ezért kérte az Alkotmánybíróságtól a bírósági ítélet megsemmisítését.

[18] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékeltek), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a kérdés, hogy az indítványozó ügyében a kezelői jog megszűnt-e, ha igen, akkor mikor szűnt meg, illetve hogy ez alapján a kizárólagos állami tulajdonban álló és a vagyonkezelést ténylegesen végző gazdasági társaság igényelhet-e az állammal szemben bármilyen kártalanítást, olyan, a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó *jogkérdések*, amelyeket a Kúria felülvizsgálati ítélete rendez. Ugyanilyen kérdés az, hogy a kezelői jog vagyoni értékű jog-e, valamint az is, hogy a kezelői jognak mi a pontos tartalma, annak mely elemeit tekinti a jog védendőnek.

[19] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásokban a bírósági ítéletek *alkotmányossági szempontú* felülvizsgálatát végzi, így sem az nem tartozik a hatáskörébe, hogy a jogvitás ügy rendes bíróságok által megállapított tényállását felülmérlegelje, sem pedig az, hogy az indítványozót megillető kártalanítás jogalapjáról döntsön, ezek ugyanis nem alkotmányossági kérdések.

[20] 3.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és nem eredményez bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem, hogy a vizsgált ügyben a Kúria jogértelmezése eltér más bíróságok

más ügyekben korábban kialakított gyakorlatától. Amennyiben jogértelmezési bizonytalanságok merülnek fel, azokat a Kúriának jogegységi eljárásban meghozott jogegységi határozattal kell feloldania. Jelen esetben a Kúria felülvizsgálati ítélete a jogvitás ügy tényállása szempontjából releváns jogszabályokat együttesen és egymásra tekintettel alkalmazta és értelmezte, és ebből vont le jogi következtetést, aminek a helyességét, illetve törvényességét az indítványozó által felhívott szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül.

[21] Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy a kezelői jog fennállásától vagy fenn nem állásától függetlenül az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 17. § (1) bekezdése értelmében *az erdőgazdaságok*, mint erdőgazdálkodók az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő *jogszerű használók*nak minősülnek. Emellett a konkrét ügyben beszerzett miniszteri véleményből megállapítható, hogy a miniszter irányítása alatt álló Nemzeti Földalapkezelő Szervezet szándéka az, hogy a végleges vagyonkezelői szerződések mihamarabb megkötésre kerüljenek.

[22] 4. Mivel jelen alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely érdemi alkotmánybírósági eljárásra okot adhatna, valamint a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség sem volt megállapítható, ezért az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján – az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 29. §-a és 56. § (2) és (3) bekezdése, továbbá az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3418/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3117/2013. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 42.P.91.910/2009/8. számú, a Fővárosi Bíróság 44.Pf.635.105/2010/4. számú, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.20.834/2011/8. számú ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybíróséghoz. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti panaszt az indítványozó a Pesti Központi Kerületi Bíróság 42.P.91.910/2009/8. számú ítélete, a Fővárosi Bíróság 44.Pf.635.105/2010/4. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.20.834/2011/8. számú ítélete ellen terjesztette elő.

[2] Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben az indítványozónak 1974 óta az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett kezelői joga állt fenn az 1959-es földrendezés során a Magyar Állam tulajdonába került ingatlanon. A kezelői jogra vonatkozó jogszabályok azonban megváltoztak, ezért az ingatlan kezelésére a Magyar Állam az indítványozóval 1996-ban ideiglenes vagyonkezelői szerződést kötött, a vagyonkezelői jog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése azonban elmaradt, a közhiteles nyilvántartásban továbbra is az indítványozó korábbi kezelői joga szerepelt. A per tárgyát képező ingatlant az állam 2006-ban árverésen egy magánszemély részére értékesítette, és a tulajdonjogát a földhivatal első fokon bejegyezte, majd a másodfokon eljárt földhivatal a vevő tulajdonjogát törölte arra hivatkozással, hogy a kezelői jog a vevő tulajdonjogának bejegyzési akadályát képezi. A közigazgatási határozat ellen a vevő keresetet indított, melyet a bíróság elutasított.

[3] A vevő ezt követően tulajdonjog megállapítása és kezelői jog törlése iránt polgári peres eljárást indított, melyben az első- és másodfokon eljárt bíróságok valamint a Kúria egybehangzóan a magánszemély-vevő tulajdonjogának bejegyzését, a Magyar

Állam tulajdonjogának és az indítványozó kezelői jogának törlését rendelték el.

[4] A bírósági ítéletekben foglaltak szerint az indítványozó és a Magyar Állam a jogszabályi változást követően ugyan megkötöttek egy „ideiglenes vagyonkezelői szerződést", azonban ezt az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be. Ennek ellenére az 1961. évi VII. törvény alapján az indítványozó az erdővagyon kezelője maradt. E törvényt a jogalkotó azonban 1997. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. A bíróság álláspontja az volt, hogy ezzel a nappal az indítványozónak a kezelői joga – ágazati jogszabály hiányában – meg is szűnt. Az ítélet indokolásában utalt arra, hogy a feleknek 1996 januárja és 1997 januárja között egy év állt a rendelkezésükre, hogy a jogi helyzetet rendezzék, azonban ennek nem tettek eleget. A bíróság álláspontja szerint az a tény, hogy az indítványozó 1997 után az erdőt kezelte, a kezelői jog fennállása szempontjából közömbös, legfeljebb a tulajdonos és a kezelő egymás közötti elszámolása tekintetében vehető figyelembe. A Kúria a támadott ítéletet hatályában fenntartotta. Az indokolást azzal egészítette ki, hogy az indítványozónak a kezelői státusa azáltal szűnt meg, hogy 1996. október 9. napján ideiglenes vagyonkezelői szerződést kötött a Magyar Állammal. E szerződéssel ugyanis az addigi jogviszony átalakult szerződéses jogviszonnyá, ezzel megszűnt a „kezelő" jogállása, de tekintettel arra, hogy nem került sor „végleges" vagyonkezelői szerződés megkötésére és bejegyeztetésére, az indítványozó nem válhatott vagyonkezelővé. A kezelői jog ingatlan-nyilvántartásban való szereplése formálissá vált, így a vevő alappal kérhette a kiüresedett tartalmú bejegyzés törlését. Hangsúlyozta, hogy a kezelői és vagyonkezelői jog is csak a „külső" jogviszonyokban jogosította a kezelőt (vagyonkezelőt) a tulajdonosi jogok gyakorlására és ennek keretében önálló fellépésre, de a „belső", azaz az állam és a kezelő (vagyonkezelő) közötti jogviszonyban a kezelői jog nem korlátozta az állam tulajdonosi jogait, a kezelőt nem illette védelem az állammal szemben.

[5] Az indítványozó a jogszabályok változásának a bíróság által megállapított folyamatát nem vitatta, azonban abból a bíróságokétól teljesen eltérő következtetést vont le. Mindenekelőtt leszögezte, hogy a jogszabályok – így többek között az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény – az „ideiglenes vagyonkezelői szerződést" nem ismeri, a vagyonkezelői jog intézményét azonban igen. A jogszabály a vagyonkezelői jog tekintetében a korábbi kezelői jogra vonatkozó megfogalmazást vette át, nevezetesen a vagyonkezelői jog jogosultját megilletik a tulajdonos jogai és terhelik a tulajdonos kötelezettségei azzal, hogy a vagyont nem értékesítheti, illetve arra zálogjogot, haszonélvezeti jogot nem alapíthat. Úgy vélte, hogy a Magyar Államnak a vagyonkezelővel az értékesítést megelőzően el kell(ett volna) számolnia, a vagyonkezelési szerződést az érintett vagyonelemre vonatkozólag meg kell(ett volna) szüntetni, kártalanítás fizetése mellett.

[6] Hivatkozott arra is, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet hatályba lépésekor hatályos 54. § (7) bekezdése szerint a Nemzeti Földalapba tartozó ingatlanokra vonatkozó ideiglenes vagyonkezelési szerződések megszüntetését jelen rendelet hatálybalépését követő hat hónapon belül kezdeményezni kell, a megszüntetést követően hasznosításukról a Vtv. (az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény), illetve e rendelet szabályainak megfelelő szerződésekkel kell gondoskodni.

[7] Az indítványozó tényként ismerte el, hogy a kezelői jog megszűnéséről a nem költségvetési szervek kivételével jogszabály nem rendelkezett. Utalt arra, hogy az ideiglenes vagyonkezelési szerződés nem jogosította fel az erdőgazdaságot a vagyonkezelői jog bejegyzésére, azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a Magyar Állam formailag megfelelő vagyonkezelői szerződést a mai napig nem kötött az erdőgazdálkodó szervezettel.

[8] Az indítványozó összefoglalásként arra utalt, hogy a jogalkotó a nem központi költségvetési szervek által gyakorolt kezelői jog tekintetében a mai napig nem hozott rendelkezést, nem mondta ki a kezelői jog átalakulását vagyonkezelői joggá, illetve nem mondta ki a kezelői jog megszűnését sem.

[9] Az indítványának az alkotmányossági szempontú érvelését az Alaptörvény B) cikkére (jogbiztonság – szerzett jogok védelme), az R) cikkére (a jogrend alapja az Alaptörvény), az 1. cikk (2) bekezdésére (az Országgyűlés törvényeket alkot) – ezzel összefüggésben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. és 4. §-aira hivatkozott – és a tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikkére alapította.

[10] 2. Az alkotmányjogi panasz egyfelől a Pesti Központi Kerületi Bíróság 42.P.91.910/2009/8. számú, a Fővárosi Bíróság 44.Pf.635.105/2010/4. számú, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.I.20.834/2011/8. számú ítéletei ellen irányul. Tekintettel arra, hogy a Kúria az első fokú és a megyei bíróság (jelen elnevezés szerint törvényszék) határozatát hatályában fenntartotta, ezért az alkotmányjogi panasz tárgyát képezheti valamennyi ítélet. Emiatt az Alkotmánybíróság vizsgálata valamennyi ítéletre kiterjed. A panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidőben érkezettnek minősül, tekintettel arra, hogy a Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2012. július 18-án vette kézhez, a panasz pedig 2012. szeptember 13-án érkezett a PKKB-hoz.

[11] Az indítványozó gondoskodott az Abtv. 51. § (2)–(3) bekezdése szerinti jogi képviseletéről.

[12] Az indítvány az Abtv. 52. § (1)–(2) bekezdésében támasztott feltételeknek megfelel, tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolást, határozott kérelmet, és az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést.

[13] Az indítványozó az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.

[14] 3. Az alkotmányjogi panaszban foglaltak azonban az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételeknek nem felelnek meg, így az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem fogadható be.

[15] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[16] 3.1. Az indítvány tartalmi elemzése alapján megállapítható, hogy az indítványozó a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó *jog*kérdéseket *alkotmányossági* kérdésként terjesztette elő, és ennek felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól.

[17] Az indítványozó arra törekszik, hogy az egyes törvények által részére biztosított alanyi jogainak vélt sérelmét az Alkotmánybíróság alapjog-sérelemként értékelje, és ekként a bíróságok által eldöntött ténykérdéseket jelen esetben mintegy negyedfokú bíróságként vizsgálja felül és a bíróságok álláspontjától eltérően értékelje. Az indítványozó a jogbiztonság követelményének vélt sérelmét ugyanis a szerzett jogok védelmével összefüggésben arra hivatkozva állította, hogy őt, mint a kezelői jog jogosultját az ingatlan-nyilvántartásból való törléssel vagyoni értékű jogtól fosztotta meg az ítéletében a bíróság, noha arra csak jogszabály, vagy a felek közös megállapodása alapján kerülhetett volna sor. Emellett a kezelői jogának a sérelmét a tulajdonhoz való jog sérelmeként értékelte, ezért kérte az Alkotmánybíróságtól a bírósági ítélet megsemmisítését.

[18] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)* és *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékeltek), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a kérdés, hogy az indítványozó ügyében a kezelői jog megszűnt-e, ha igen, akkor mikor szűnt meg, illetve hogy ez alapján a kizárólagos állami tulajdonban álló és a vagyonkezelést ténylegesen végző gazdasági társaság igényelhet-e az állammal szemben bármilyen kártalanítást, olyan, a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó *jogkérdések*, amelyeket a Kúria felülvizsgálati ítélete rendez. Ugyanilyen kérdés az, hogy a kezelői jog vagyoni értékű jog-e, valamint az is, hogy a kezelői jognak mi a pontos tartalma, annak mely elemeit tekinti a jog védendőnek.

[19] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásokban a bírósági ítéletek *alkotmányossági szempontú* felülvizsgálatát végzi, így sem az nem tartozik a hatáskörébe, hogy a jogvitás ügy rendes bíróságok által megállapított tényállását felülmérlegelje, sem pedig az, hogy az indítványozót megillető kártalanítás jogalapjáról döntsön, ezek ugyanis nem alkotmányossági kérdések.

[20] 3.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés és nem eredményez bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem, hogy a vizsgált ügyben a Kúria jogértelmezése eltér más bíróságok más ügyekben korábban kialakított gyakorlatától. Amennyiben jogértelmezési bizonytalanságok merülnek fel, azokat a Kúriának jogegységi eljárásban meghozott jogegységi határozattal kell feloldania. Jelen esetben a Kúria felülvizsgálati ítélete a jogvitás ügy tényállása szempontjából releváns jogszabályokat együttesen és egymásra tekintettel alkalmazta és értelmezte, és ebből vont le jogi következtetést, aminek a helyességét, illetve törvényességét az indítványozó által felhívott szempontból az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül.

[21] Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy a kezelői jog fennállásától vagy fenn nem állásától függetlenül az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 17. § (1) bekezdése értelmében *az erdőgazdaságok*, mint erdőgazdálkodók az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő *jogszerű használók*nak minősülnek. Emellett a konkrét ügyben beszerzett miniszteri véleményből megállapítható, hogy a miniszter irányítása alatt álló Nemzeti Földalapkezelő Szervezet szándéka az, hogy a végleges vagyonkezelői szerződések mihamarabb megkötésre kerüljenek.

[22] 4. Mivel jelen alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely érdemi alkotmánybírósági eljárásra okot adhatna, valamint a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség sem volt megállapítható, ezért az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján – az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 29. §-a és

56. § (2) és (3) bekezdése, továbbá az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3456/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3118/2013. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítélőtábla 3.Pf. 22045/2012/1. számon hozott végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az indítványozók szabályszerűen igazolt jogi képviselőjük útján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be.

[2] Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezték a Fővárosi Ítélőtábla 3.Pf.22045/2012/1. számon hozott végzése alaptörvény-ellenességének vizsgálatát és a bírói döntés megsemmisítését, az abban felülbírált, a Fővárosi Törvényszék 9G.41539/2012/2. számú végzésére kiterjedő hatállyal. Előadták, hogy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Állandó Választottbíróság (a továbbiakban: Választottbíróság) előtt keresetet indítottak az alperes ellen, de azt a Választottbíróság elutasította. A választottbírósági ítélet érvénytelenítése iránt a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbt.) 55. § (2) bekezdése alapján (az ítélet közrendbe ütköző volta miatt) keresetet nyújtottak be a Fővárosi Törvényszéken. A választottbírósági ítéletet 2012. július 3. napján vették át, 2012. szeptember 3-án ajánlott küldeményként adták postára a keresetlevelet. A Fővárosi Törvényszék a keresetlevelet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. § (1) bekezdés *h)* pontja alapján elutasította. Kifejtette, hogy a Vbt. 55. § (1) bekezdésében meghatározott hatvannapos keresetindítási határidőre alkalmazni kell a 4/2003. polgári jogegységi határozatot. Eszerint a keresetlevélnek a határidő utolsó napjáig be kellett volna érkeznie a bíróságra. A Pp. 105. § (4) bekezdését, mely szerint a határidő elmulasztásának jogkövetkezményei nem alkamazhatóak, ha a bírósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adták, nem lehet figyelembe venni, mert a keresetindítás nem eljárási cselekmény. Az indítványozó fellebbezése alapján eljárt Fővárosi Ítélőtábla az elsőfokú végzést helybenhagyta. A bíróság rámutatott arra, hogy a Vbt. 55. § (2) bekezdésében meghatározott okból történő keresetindításra is irányadó az (1) bekezdésben foglalt hatvannapos határidő, és az arra vonatkozó, a (3) bekezdésben foglalt szabály, mely szerint a határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

[3] Az indítványozók szerint a jogerős végzés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogát. Meglátásuk szerint a választottbíróság – mivel jogvitákat bírál el meghatározott eljárási rendben, és döntésének végrehajtása állami szervek útján kikényszeríthető – bíróságnak minősül az Alaptörvény értelmében. A választottbírósági ítélet érvénytelenítése iránt indított kereset lényegét tekintve pedig jogorvoslat, méghozzá az egyetlen igénybe vehető jogorvoslat. Ennek fényében a választottbírósági ítélet elleni érvénytelenítési kereset megindítására vonatkozó jog alkotmányos alapjog, melyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mentén lehet csak korlátozni. Az indítványozók úgy vélik, a bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikkét is sértő jogértelmezése, mely – kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is – a Vbt. 55. § (2) bekezdésére is kiterjeszti a (3) bekezdésben foglalt szabályt, és ezért kizárja a Pp. 105. § (4) bekezdésében foglalt – az indítványozóra nézve kedvezőbb – szabály alkalmazását, a jogorvoslathoz való jogukat sérti.

[4] 2. Az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanács járt el az ügyben. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[5] Jelen ügyben az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelménynek, mely szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló

alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[6] Az indítványozók a bírói döntést a Vbt. 55. § (1)–(3) bekezdésének alaptörvény-ellenes értelmezése miatt támadták. A választottbírósági ítélet kézbesítésétől számított hatvannapos keresetindítási határidő alkalmazhatóságát nem, csupán annak jellegét, számítási módját vitatták a jogorvoslathoz való jog alapján. Az Alkotmánybíróság egyrészt rámutat arra, hogy az indítványozók a választottbíráskodás kikötésével szerződési szabadságukkal élve és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírósághoz forduláshoz való jogukról, s ezzel együtt a (7) bekezdésben foglalt jogorvoslati jogukról lemondva az állami bíróságok elől elvonták jogvitáik rendezését, s azokat magánbírósági útra terelték [ilyen következtetésre jutott az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a bírósághoz fordulás jogát deklaráló 57. § (1) bekezdésének értelmezése kapcsán is az 1282/B/1993. AB határozatában (ABH 1994, 675, 679–680.)]. A választottbírósági ítéletek érvénytelenítése iránti kereset erre figyelemmel nem vonható az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében vett jogorvoslatok körébe. Emellett a jogorvoslati (helyesen: keresetindítási) határidő kezdő időpontját (az ítélet kézbesítése, vagyis az arról való tudomásszerzés) és időtartamát illetően az indítványozók sem vetettek fel alkotmányossági problémát. Az Alkotmánybíróság szerint pedig ezektől függetlenül önmagában a határidő jellege és megtartásának megítélése közvetlenül nem vezethet az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére. Kifejezett és egyértelmű törvényi rendelkezés hiányában a keresetindítási határidő számítása kizárólag a bíróságok hatáskörébe tartozó jogértelmezési problémát vet fel, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet nem.

[7] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 29. §-ára és 56. § (3) bekezdésére – az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *a)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/184/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3119/2013. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz eljárás tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.II.10.222/2012/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában a Kúria – felülvizsgálati eljárásban hozott – Mfv.II. 10.222/2012/10. számú ítéletének felülvizsgálatát és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó szolgálati jogviszonyának jogellenes megszüntetése miatt indított keresetet, amelynek az ügyben született jogerős ítélet lényegében helyt adott. A Kúria – felülvizsgálati eljárásban hozott – támadott ítélete a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, s helyben hagyta az első fokon eljárt bíróság ítéletének a felmentés jogellenessége megállapítására irányuló keresetet elutasító részét.

[3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszának indokaként előadta, hogy a támadott ítélet az Alaptörvény II. cikkébe (emberi méltóság) és a XV. cikkének (1) bekezdésébe (jogegyenlőség) ütközik. Kifogásolja, hogy a Kúria, bár elvben egyetértett azzal, hogy munkaügyi perben támadható az egészségkárosodás orvosi határozatban rögzített mértéke, az ő esetében mégis arra az álláspontra helyezkedett, hogy a perben a szakértői vizsgálatot mégsem lett volna indokolt lefolytatni, mert az nem lett volna alkalmas a felmentés megalapozottságát, indokoltságát megkérdőjelezni. Véleménye szerint nem egyenlőként kezelték őt azokkal, akik esetében szakértői bizonyítás alapján döntöttek az egészségkárosodás mértékéről. Utal arra is, hogy „alkotmányellenes a jogalanyok közötti megkülönböztetés, ha a jogalkalmazó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között". A megkülönböztetést abban véli megvalósultnak, hogy őt vizsgálat nélkül, míg másokat vizsgálat alapján minősítenek egészségkárosodottnak. Álláspontja szerint egészségkárosodásának mértéke a felmentés időpontjá-

ban elérte az 50%-ot, ezért a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 185. § (1) bekezdése értelmében rokkantsági nyugdíjra volt jogosult. Mivel az eljáró bíróságok nem adtak helyt a szakértői vizsgálat elrendelése iránti kérelmének, ezért nem azonos méltóságú személyként kezelték őt és indokolatlanul különbséget tett a bíróság a terhére. Ezért megvalósult az Alaptörvény II. cikkének és XV. cikk (1) bekezdésének a sérelme.

[4] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek megfelel. A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletét indítványozó az elsőfokú bíróságnál az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt 60 napos határidőn belül terjesztette. Az indítványozó szabályszerűen meghatalmazott jogi képviselő útján jár el [Abtv. 51. § (2)–(3) bekezdés], továbbá az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglalt feltételeknek.

[5] 3. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[6] Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó a peres eljárás felperese volt. A Kúria támadott ítélete felülvizsgálati eljárásban, az ügy érdemében hozott, és az eljárást befejező ítélet, amely ellen további jogorvoslat nem áll rendelkezésre, ezért a panasz az Abtv. 27. § *b)* pontjában foglaltaknak is eleget tesz.

[7] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[8] A tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel. A Kúria ítéletében részletesen megindokolta (ítélet 8. oldal harmadik bekezdés), hogy milyen érvek alapján utasította el indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelmének azon részét, melyben indítványozó sérelmezte, hogy a munkaügyi bíróság jogszabálysértően mellőzte szakértői vizsgálat elrendelését. Az indítványozó az Alkotmánybíróságtól ezen döntés felülvizsgálatát kéri.

[9] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van hatásköre, ebbe azonban a bizonyítékok bírói mérlegelésének és a bírósági eljárás teljes egészének felülbírálata nem tartozik bele [3351/2012. (XII. 5.) AB végzés].

[10] Az indítványozó sem a bíróság eljárásával, sem az ítélet érdemével kapcsolatosan nem állított olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel.

[11] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz alapján nem merül fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, sem alapvető alkotmányjogi kérdés, így az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írott feltételeknek, annak befogadására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/445/2013.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3120/2013. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.X.30.379/2011/19. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

[1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság alkotmányjogi panasza 2012. március 22-én érkezett az Alkotmánybíróséghoz.

[2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló történeti tényállás szerint az indítványozó mint I. rendű alperes ellen üzletrész átruházási szerződés létre nem jöttének megállapítása iránt indítottak peres eljárást. Ezen eljárás tárgya az volt, hogy a felperes mint eladó és I. rendű alperes – jelen eljárás indítványozója –, mint vevő között létrejött-e a II. rendű alperes üzletrészére irányuló üzletrész-átruházási szerződés.

[3] A másodfokú ítélet ellen – mely megállapította, hogy az üzletrész-átruházási szerződés nem jött létre a felek között – felülvizsgálati és csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő. A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott, jelen alkotmányjogi panasszal támadott ítélete hatályában fenntartotta a másodfokú határozatot.

[4] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Törvényszéken, kérve a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott, Gfv.X.30.379/2011/19. számú ítéletének felülvizsgálatát és megsemmisítését.

[5] Az indítványozó gazdasági társaság álláspontja szerint a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete sérti Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) XIII. cikk (1) bekezdésében, a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében számára is biztosított jogait.

[6] Az indítványozóval ellentétes érdekű fél – a peres eljárás felperese – jogi képviselője útján észrevételeket terjesztett elő az indítvánnyal kapcsolatban, melyben az alkotmányjogi panasz befogadása ellen, és a támadott kúriai ítélet mellett érvelt.

[7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[8] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés *d)* pontja fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. A bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe. A tényállás és a bíróság jogértelmezésének vizsgálatára, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a bíróság egy-egy bizonyítási indítványt, bizonyítékot milyen szempontok alapján és miként értékelt), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás[4]}.

[9] Önmagában az a tény, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékokat a bíróságok az indítványozótól eltérő módon értékelték, azokból nem az indítványozó által helyesnek vélt következtetést vonták le, s ezért ő pervesztes lett, még nem teszi az eljárást tisztességtelenné. Amint arra a 148/D/2011. AB határozat is rámutatott, „[a]z, hogy az indítványozó a konkrét ügyében – a jogorvoslat ellenére – pervesztes lett, azaz a jogerős határozatot hozó bíróság nem osztotta [jogi] álláspontját egy konkrét kérdésben, nem teszi az eljárást tisztességtelenné, emiatt nem válik az eljárás és a döntés önkényessé sem […]" (ABH 2011, 2347, 2352.). Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga […] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el." {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}

[10] Egy ehhez hasonló, üzletrész átruházással kapcsolatos perben természetszerűleg kerül szembe a peres felek tulajdonjoga, és a bírói ítélet meghozatala után az egyikük joga szükségképpen dominálni fog a másik igényéhez, követeléséhez képest. Egy tulajdonjoggal kapcsolatos jogvita eldöntése önmagában nem eredményez az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésbe hozható helyzetet.

[11] Az indítvány azt célozza, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria által eldöntött tény- és jogkérdéseket mintegy negyedfokú bíróságként vizsgálja felül, és a Kúria – a másodfokú ítéletet hatályában fenntartó – álláspontjától eltérően értékelje. Az alkotmányjogi panasz az alkotmánybírósági eljárást megelőző

bírósági peres eljárásban már eldöntött magánjogi jogvita ismételt eldöntésére irányul.

[12] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem befogadható, mert nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott, az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi követelményeknek: nem vet fel bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, és nem tartalmaz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem.

[13] Az alkotmányjogi panasz elbírálása során az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az Ügyrend 5. § (1)–(2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság tanácsa járt el. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (3) bekezdése alapján a befogadás visszautasítása esetén rövidített indokolással ellátott végzést hoz.

[14] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapítja, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-ban foglaltaknak, ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2013. május 27.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2598/2012.

• • •

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatai az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg.
A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza.
Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen,
díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtitkára
layout: www.estercom.hu
Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető
HU ISSN 2062–9273