



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

4/2023. (V. 16.) AB határozat	az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze, valamint 49/A. § (1)–(6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1146
3233/2023. (VI. 2.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1186
3234/2023. (VI. 2.) AB határozat	bírói döntés megsemmisítéséről	1200
3235/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1210
3236/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1214
3237/2023. (VI. 2.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1225
3238/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1232
3239/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1235
3240/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1238
3241/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1241
3242/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1244
3243/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1250
3244/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1255
3245/2023. (VI. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1261
1001/2023. (V. 10.) AB Tü. határozat	az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat módosításáról	1268

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2023. (V. 16.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze, valamint 49/A. § (1)–(6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített képviselői egyenlőség elvét és a képviselői tevékenység ellátásának jogát, ezért azokat 2023. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„49. § (1) A kitiltott képviselő az Országház területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49/A. § (1)–(6) bekezdésének rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével, ezért azokat 2023. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 47. §-a, 49. §-a és 49/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt egyebekben elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Szabó Tímea országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénynek (a továbbiakban: Ogytv.) az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 18. §-a által megállapított 47. §-a, 49. §-a és 49/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

- [2] 2. Az indítványozók az Ogytv. 18., az „A tárgyalási rend fenntartása és a fegyelmi jogkör az Országgyűlés ülésén” című fejezetének rendelkezései közül az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának a házelnök által a fegyelmi felelősséget megalapozó magatartás [46. § (2) bekezdés és 46/B–46/H. §] miatt történő csökkentése mértékére [47. § (1) bekezdés]; a képviselők ilyen okból – az ülést vezető elnök, bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezése alapján vagy hivatalból – történő kitiltása mértékére [47. § (2) bekezdés]; az ezen intézkedésekről való tájékoztatásra [47. § (3) bekezdés]; a kitiltással és a 48. § (2) bekezdése alapján elrendelt azonnali hatályú kitiltással összefüggő szabályokra (49. §); valamint a kitiltott képviselők szavazati jogának gyakorlására (49/A. §) vonatkozó előírások alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, IX. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (7) bekezdésének, 1. cikk (1) bekezdésének, 4. cikk (1) bekezdésének, valamint 5. cikk (1) és (6) bekezdésének sérelme okán tartották megállapíthatónak.
- [3] 2.1. A képviselők tiszteletdíjának csökkentésére vonatkozó rendelkezések [47. § (1) bekezdés] kapcsán az indítványozók kifogásolták, hogy a Módtv.-vel azok tekintetében bevezetett változtatások következtében a tiszteletdíj-csökkentés felső határa jelentősen megemelkedett. Hivatkozva az Alkotmánybíróság gyakorlatára is, kifejtették, hogy az országgyűlés ülésén elmondottak, illetve az egyéb – véleményük szerint politikai akciónak tekinthető – magatartások miatti szankciók a parlamenti szólásszabadság korlátozásán keresztül a véleménynyilvánítási jog korlátozását jelentik. Ez a fokozott védelmet élvező alkotmányos alapjog az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll, ezért az az I. cikk (3) bekezdése alapján meghatározott alapjogok védelme érdekében, illetve alkotmányos értéként az országgyűlés működésének hatékonysága, a zavartalan működés biztosítása, valamint tekintélyének, méltóságának megőrzése érdekében is csak igazolható módon, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Álláspontjuk szerint azáltal, hogy a támasztott rendelkezésekben rögzített jogkövetkezmények akár együttesen is alkalmazhatóak, az így létrejött szankciók „kombinált mértéke” messze túllép a védett indokok alapján szükséges (még arányosnak tekinthető) mértéken; és a képviselői tiszteletdíjnak az azokban lehetővé tett mértéket (azonnali hatályú kitiltás esetén akár 12 havi tiszteletdíj) elérő csökkentése, megvonása valójában a képviselő egzisztenciális ellehetetlenítését, nem pedig a Ház rendjének fenntartását szolgálja, ezért aránytalannak és alaptörvény-ellenesnek tekintendő.
- [4] Az indítványozó képviselők szerint ezenfelül a tényállások megfogalmazása (pl. súlyos szankcióval sújtható, aki az ülés, a vita vagy a szavazás menetét „zavarja”) indokolatlanul széles körű mérlegelést enged a szankció kiszabójának; a valós és számonkérhető mérlegelési szempontok hiányoznak; az azonnali hatályú kitiltás egyáltalán nem arányosított (mivel az minden esetben 15 nap); a tiszteletdíj-csökkentésnél a minimális mértéket mindig kötelező kiszabni; a jogorvoslat pedig csak az alaptalan szankcióalkalmazást lehet képes kiküszöbölni, az aránytalan szankcionálást nem (holott ez az indítványozók véleménye szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *Karácsony és mások kontra Magyarország* [GC] (42461/13. és 44357/13.) 2016. május 17-én hozott döntése (a továbbiakban: EJEB-ítélet) alapján is követelmény). Mindezek alapján az indítványozók – utalva az Alkotmánybíróság jogbiztonsággal kapcsolatos korábbi megállapításaira is – kijelentették, hogy „[a] norma megszővegezéséből fakadó nehézségek felvetik a jogbiztonság sérelmét, és ezáltal álláspontunk szerint szükséges a norma megsemmisítése, tekintettel arra, hogy a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és így az alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi.”
- [5] 2.2. Az indítványozók a jogorvoslathoz való jog sérelmével összefüggésben az Ogytv. 47. § (3) bekezdését, valamint 49. § (3) bekezdését idézték. Azokkal kapcsolatban kifogásolták, hogy miközben a tiszteletdíj csökkentése szankció esetén az előbbi rendelkezés írásbeli indokolási kötelezettséget is rögzít a házelnök számára a döntése meghozatala és az érintett képviselő arról történő tájékoztatása során, addig az utóbbi rendelkezés a kitiltás esetére „csak” az írásbeli közlés kötelezettségét rögzíti.
- [6] Szerintük mivel a szankció alkalmazása az azt kiszabó személy (a házelnök) „szubjektív benyomásán alapszik”, így „szükség volna arra, hogy az Alaptörvényben is rögzített jogorvoslati jog biztosítása érdekében minden szankció alkalmazása esetén a szankciós joggal rendelkezőnek részletes, alapos indokolási kötelezettsége legyen, mely a tisztességes, átlátható eljárás lehetőségét is biztosítja a normaszöveg kötelezettjének. Amennyiben az indokolási kötelezettség tartalma nem szabályozott, úgy a jogorvoslati jog lényegében kiüresedik, tekintettel arra, hogy a szankciót elszenvedő nincs tisztában azzal, hogy mely magatartásával, mely normát és milyen mértékben szegett meg, továbbá a jogorvoslatot elbíráló sem tud megalapozott döntést hozni a szubjektív szankció alkalmazásának indokoltsága körében.”

- [7] Mindezek miatt az indítványozók szerint az Ogytv. 47. §-a, 49. §-a és 49/A. §-a ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, IX. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (7) bekezdésével, továbbá sértik az I. cikk (3) bekezdésében foglalt elveket is.
- [8] 2.3. Az indítványozók ezenfelül sérelmezték azt is, hogy a Módtv.-vel a korábbi (az ülésnapról történő) kizáráshoz képest új szankciótípus, a kitiltás intézménye lépett érvénybe. Ennek alkalmazása esetén az érintett képviselő az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be, szavazati jogát pedig – nyílt szavazás esetén – képviselőcsoporthoz tartozó képviselő esetén csak a képviselőcsoport vezetője számára adott képviseleti megbízás [illetve kivételesen, amennyiben azt a képviselőcsoport vezetője delegálja a frakcióvezető-helyettes, lásd: 49/A. § (3) bekezdés] útján, független képviselő esetében pedig egy megbízott másik országgyűlési képviselő útján gyakorolhatja. Az indítványozók utaltak rá, hogy a korábbi szabályozás alapján még a súlyosabb, fizikai erőszakkal vagy azzal fenyegetve elkövetett cselekmények szankciói sem korlátozták a képviselők üléseken kívüli munkavégzését és – az adott ülésnapon túl – szavazati jogát. Az új szankció ezért szerintük nemcsak tartalmában jelent szigorúbb korlátozást, hanem az alkalmazhatóság körében is, tekintettel arra, hogy a kitiltást az ülést akadályozó közbeszólások kivételével bármilyen jogsértésre lehet alkalmazni, míg a korábban alkalmazható kizárást a törvény csak erőszakos vagy erőszakkal fenyegető jogsértő magatartásokra tartotta fenn.
- [9] Az indítványozók szerint a kitiltás azáltal, hogy akár hónapokra is lehetetlenné teszi a képviselői jogok gyakorlását és a munkavégzést, a képviselői jogegyenlőség sérelmét okozza. Mivel az indítványt jegyző képviselők megítélése szerint semmilyen indok nem hozható fel amellet, hogy a fegyelmi vétséget elkövető képviselőt az ülésről (az ülésteremből) való kitiltáson túlmenően más helyszínekről is kitiltsák, ilyen szankció kiszabása szükségtelen is a Ház rendjének fenntartásához. Ezért az ilyen jellegű szankció alkalmazása nemcsak aránytalannak tekintendő, de annak szükségessége sem állapítható meg.
- [10] Az indítványozók szerint tekintettel arra, hogy nyílt szavazás esetén a képviselőcsoporthoz tartozó képviselő kitiltása esetén a képviselőcsoport vezetője útján, a számára adható (és vissza nem utasítható) képviseleti megbízás alapján – a képviselőcsoport-vezető akadályoztatása esetén az általa kijelölt vezetőhelyettes útján – gyakorolhatja a szavazati jogát, amennyiben a kitiltás adott esetben a képviselőcsoport vezetőjét és helyettesét is érinti, kisebb képviselőcsoportok esetében azt is eredményezheti, hogy az adott frakció tevékenysége ellehetetlenül, mivel a kitiltott képviselőket egy időre de facto megfosztják a mandátumuktól. Ez nemcsak ellentétes a képviselői jogegyenlőség alkotmányos követelményével és a népképviselő elvével, de ilyen esetben az indítványozók szerint a szankció az elkövetett jogsértéshez képest szükségszerűen aránytalanná is válik.
- [11] A meghatalmazott útján történő szavazás az indítványozók szerint tételesen ellentétes a jelen lévő képviselők számára kötött, közvetve értelemszerűen a plenáris ülésen való (személyes) jelenlétet megkövetelő döntéshozatallal [vö.: Ogytv. 28. § (2) bekezdés első mondata: „A képviselő az országgyűlés ülésein köteles jelen lenni.”]. Emellett a szavazati jognak a kitiltásban, illetve az ahhoz kapcsolódó „kivételes” szavazási módban megtestesülő korlátozása indokolatlan is, mivel szerintük – ahogyan a titkos szavazásnál is [lásd: 49/A. § (7) bekezdés] – a szavazati jog gyakorlása mellett is lenne technikai megoldás az ülésteremtől való távoltartásra. A meghatalmazással történő szavazásra vonatkozó szabályok kapcsán az indítványozók azt is állították, hogy azok nem alkalmasak a képviselői szavazati jog gyakorlásának megfelelő biztosítására, amit az is jól jelez, hogy a megbízást adó képviselő hiába jelzi a 49/A. § (6) bekezdése alapján, hogy nem az általa adott mandátumnak megfelelően szavaztak, az az elfogadott döntés érvényességét az ezen rendelkezés második mondatában foglaltaknak megfelelően nem érinti.
- [12] 3. Mindezek alapján az indítványozók azt a következtetést vonták le, hogy az általuk támadott rendelkezések a Módtv.-vel beiktatott módosítások következtében a házelnök fegyelmi jogkörének olyan mértékű kiterjesztését jelentik, amelyek a népképviselő alkotmányos elvének nem indokolható sérelmét eredményezik. Erre tekintettel az Ogytv. 47. § (2) bekezdése, 49. §-a és 49/A. §-a szerintük az ismertett okokból is ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, sérti továbbá az 1. cikk (1) bekezdését, a 4. cikk (1) bekezdését, valamint az 5. cikk (1) és (6) bekezdését.

II.

[13] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott, illetve az elbírálás szempontjából fontos rendelkezései:

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

(2) Magyarország államformája köztársaság.

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„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.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„1. cikk (1) MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.”

„4. cikk (1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

(2) Az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Sarkalatos törvény meghatározza azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi eseteket is megállapíthat.”

„5. cikk (1) Az Országgyűlés ülései nyilvánosak. A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat.

[...]

(6) Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg. A házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez köthetik.”

[14] 2. Az Ogytv.-nek a Módtv. hatálybalépését követően hatályos, az indítványozók által támadott és más releváns rendelkezései:

„46. § (1) Azt a képviselőt, aki

a) felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli,

b) közbeszólásával a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívó mértékben zavarja, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel.

46/A. § Az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot attól a képviselőtől, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja. Az a képviselő, akitől a felszólalási jogot megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel, de kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.

46/B. § (1) Azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel.

46/C. § (1) Azt a képviselőt, aki a házszabályi rendelkezések szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel.

46/D. § Azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/E. § Azt a képviselőt, aki az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja, az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/F. § Ha a képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében akadályozza, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/G. § Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszak alkalmazásával közvetlenül fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/H. § (1) Ha a képviselő a 46–46/G. § szerinti magatartás tanúsításával az ülést vezető elnök sorozatos rendreutasítása, illetve figyelmeztetése ellenére sem hagy fel, a képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon az üléssteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt jogkövetkezmény beálltát az ülést vezető elnök az Országgyűlés ülésén bejelenti. Az ülést vezető elnök a bejelentését – a bejelentés okának és a jogkövetkezmény jogalapjának megjelölésével – három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.

(3) Az 51. § és az 51/A. § rendelkezéseit – a kizárt képviselőre vonatkozó szabályok szerint –, valamint az 52. §-t az (1) bekezdés szerinti magatartást tanúsító képviselő esetében is megfelelően alkalmazni kell.”

„47. § (1) A házelnök a képviselő tiszteletdíját

a) a 46. § (2) bekezdése szerinti esetben – a 46. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti magatartás tanúsítása esetén – minimum a képviselő egyhavi tiszteletdíja összegének felével, de legfeljebb egyhavi tiszteletdíja összegével,

b) a 46/B. § (2) bekezdése és a 46/C. § (2) bekezdése szerinti esetben minimum a képviselő egyhavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb kéthavi tiszteletdíja összegével,

c) a 46/D. § és a 46/E. § szerinti esetben minimum a képviselő kéthavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb négyhavi tiszteletdíja összegével,

d) a 46/F. § és a 46/G. § szerinti esetben minimum a képviselő négyhavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb hathavi tiszteletdíja összegével

megegyező mértékben csökkenti.

(2) A házelnök – az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésére vagy hivatalból – elrendelheti a képviselő kitiltását

a) a 46/B. § (2) bekezdése és a 46/C. § (2) bekezdése szerinti esetben legfeljebb három ülésnapra vagy legfeljebb nyolc naptári napra,

b) a 46/D. § és a 46/E. § szerinti esetben legfeljebb hat ülésnapra vagy legfeljebb tizenöt naptári napra,

c) a 46/F. § szerinti esetben legfeljebb tizenkét ülésnapra vagy legfeljebb harminc naptári napra,

d) a 46/G. § szerinti esetben legfeljebb huszonnégy ülésnapra vagy legfeljebb hatvan naptári napra.

(3) A házelnök az (1) és (2) bekezdés szerinti döntését – az ülést vezető elnök által alkalmazott intézkedés, valamint a 46/H. § (1) bekezdése szerinti jogkövetkezmény mellett vagy annak hiányában – a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül hozza meg. A házelnök a döntését – indokolással ellátva – írásban haladéktalanul közli a képviselővel.”

„48. § (1) Az Országgyűlés ülésnapjáról vagy üléséről kizárt képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon vagy ülésen az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat.

(2) Ha a kizárt képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

(3) Az ülést vezető elnök a kizárás elrendeléséről szóló döntését – az intézkedés okának és jogalapjának megjelölésével – a kizárást követő három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.”

„49. § (1) A kitiltott képviselő az Országház és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.

(2) Ha az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal kitiltott képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, a vele szemben elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés összegének a felső határa a kétszeresére emelkedik.

(3) Az ülést vezető elnök az azonnali hatályú kitiltás elrendeléséről szóló döntését – az intézkedés okának és jogalapjának megjelölésével – az azonnali hatállyal elrendelt kitiltást követő három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.

(4) Az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal elrendelt kitiltás időtartama tizenöt naptári nap. A házelnök által elrendelt kitiltás időtartama a 47. § (2) bekezdésében meghatározott mértékig terjedhet, azzal, hogy a kitiltás első napja a házelnök döntésének jogerőre emelkedését követő első ülésnap vagy első naptári nap.

(5) A kitiltás időtartamának számításakor a rendes ülésszakok közötti időtartamot is figyelembe kell venni. Az ülésnapokra elrendelt kitiltás hatálya kiterjed a kitiltással érintett ülésnapok közötti naptári napokra is.”

„49/A. § (1) A kitiltott képviselő az Országgyűlés ülésén a szavazati jogát – nyílt szavazás esetén – megbízott útján gyakorolhatja.

(2) A képviselőcsoport-hoz tartozó kitiltott képviselő a szavazati jogának (1) bekezdés szerinti gyakorlása érdekében kitiltása teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetője részére adhat képviseleti megbízást. A képviselőcsoport-vezető a képviseleti megbízást nem utasíthatja vissza. A képviselőcsoport-vezető akadályoztatása esetén a megbízást a képviselőcsoport-vezető által kijelölt vezetőhelyettes látja el.

(3) A kitiltott képviselőcsoport-vezető a szavazati jogának (1) bekezdés szerinti gyakorlása érdekében vezetőhelyettese részére adhat megbízást.

(4) A kitiltott független képviselő a szavazati jogának (1) bekezdés szerinti gyakorlása érdekében kitiltása teljes időtartamára egy képviselő részére adhat képviseleti megbízást.

(5) A megbízást ellátó képviselő a kitiltott képviselő nevében és megbízása szerint gyakorolja a szavazati jogot. A kitiltott képviselő és a megbízást ellátó képviselő előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzítheti a kitiltott képviselő szavazási szándékát. A megbízást ellátó képviselőt a kitiltott képviselő egyéb jogai nem illetik meg és egyéb kötelezettségei nem terhelik.

(6) Ha a kitiltott képviselő a gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy az elektronikus nyilvántartás nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza, egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihöz. A kihirdetett szavazási eredményt ez nem módosítja.

(7) Titkos szavazás esetén a kitiltott képviselő a szavazás időtartama alatt a házelnök által kijelölt helyiségben gyakorolhatja a szavazati jogát.”

„50. § A tiszteletdíj-csökkentés összegének megállapításakor az intézkedés elrendelésére okot adó magatartás tanúsításának hónapjában a képviselőt megillető tiszteletdíj levonásuktól mentes teljes összegét kell figyelembe venni.”

„51. § (1) Az ülést vezető elnök által kizárt vagy azonnali hatállyal kitiltott képviselő a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi Bizottságtól – a bizottság elnökéhez benyújtott kérelemmel – annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye, azzal, hogy a 48. § (2) bekezdése esetén a kizárás önálló kérelemben nem, csak az azonnali hatályú kitiltással szemben benyújtott kérelemben vitatható.

(2) A házelnök 47. § szerinti döntésével érintett képviselő a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi Bizottságtól – a bizottság elnökéhez benyújtott kérelemmel – a döntés hatályon kívül helyezését.

(3) A Mentelmi Bizottság a képviselő ugyanazon magatartása tekintetében elrendelt intézkedésekkel szemben benyújtott (1) és (2) bekezdés szerinti valamennyi kérelmet egy eljárásban, együttesen bírálja el az utolsó kérelem beérkezését követő húsz napon belül. Az (1) bekezdés szerinti kérelem elbírálásának határideje a 47. § szerinti intézkedés megtételére vagy a (2) bekezdés szerinti kérelem benyújtására nyitva álló határidő eredménytelen elteltével kezdődik.

(4) Ha a képviselő a kérelmében ezt indítványozza, akkor a jogorvoslati eljárás során a Mentelmi Bizottság őt meghallgatja. A képviselő a bizottság ülésén – a meghallgatáson való részvétel céljából, annak időtartama alatt – az esetleges kitiltására való tekintet nélkül jelen lehet.

(5) A Mentelmi Bizottságnak a képviselő (1), illetve (2) bekezdés szerinti kérelme tárgyában hozott döntéséről, illetve a döntésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltéről a bizottság elnöke haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt és a házelnököt.

(6) Ha a Mentelmi Bizottság a képviselő (1), illetve (2) bekezdés szerinti kérelmének helyt ad, akkor a képviselővel szemben elrendelt intézkedés nem hajtható végre és a fegyelmi eljárás megszűnik. A bizottság e döntését az Országgyűlés soron következő ülésén ismertetni kell.

(7) Ha a Mentelmi Bizottság a képviselő (1), illetve (2) bekezdés szerinti kérelmének nem ad helyt vagy a kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidőben nem dönt, a képviselő az adott kérelem vonatkozásában a Mentelmi Bizottság döntésének, illetve az (5) bekezdés szerinti tájékoztatónak az írásbeli közlését követő nyolc napon belül – a házelnökhöz benyújtott kérelemmel – kérheti az Országgyűléstől

a) az (1) bekezdés szerinti esetben annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye,

b) a (2) bekezdés szerinti esetben a döntés hatályon kívül helyezését.

(8) A (7) bekezdés szerinti kérelemről az Országgyűlés vita nélkül, a kérelem benyújtását követő ülésén határoz, ha a kérelem legkésőbb az ülést megelőző hét utolsó munkanapján beérkezik. Ellenkező esetben az Országgyűlés a kérelemről az annak benyújtását követő második ülésén dönt.

(9) Az Országgyűlés

a) az (1) bekezdés szerinti kérelem esetén az ülést vezető elnök intézkedését helybenhagyhatja, vagy a kérelemnek helyt adva megállapíthatja, hogy az intézkedésnek nem volt helye,

b) a (2) bekezdés szerinti kérelem esetén a házelnök döntését hatályában fenntarthatja, vagy a kérelemnek helyt adva a házelnök döntését hatályon kívül helyezheti.

(10) Ha az Országgyűlés a képviselő kérelmének helyt ad, a képviselővel szemben elrendelt intézkedés nem hajtható végre és a fegyelmi eljárás megszűnik.”

„51/A. § (1) A házelnök az ülést vezető elnök által elrendelt kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás hatályát kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva, a kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás elrendelését követő öt napon belül megszüntetheti. E döntéséről a házelnök haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülést vezető elnököt, valamint a Mentelmi Bizottság elnökét.

(2) A házelnök (1) bekezdés szerinti döntésével az elrendelt intézkedés hatálya – ideértve a 48. § (2) bekezdése alapján elrendelt további intézkedést is – megszűnik, illetve a 49. § (2) bekezdésében foglaltak az adott magatartás tekintetében nem alkalmazhatóak.

(3) Az (1) bekezdés szerinti intézkedés nem zárja ki az 51. § szerinti eljárás lefolytatását.”

„107/B. § (1) Az e törvény rendelkezései alapján elrendelt tiszteletdíj-csökkentés összegét a képviselőnek a tiszteletdíj-csökkentés elrendelésének jogerőre emelkedését követően folyósított tiszteletdíjából kell levonni.

(2) A tiszteletdíj-csökkentés végrehajtása során a képviselő részére folyósított tiszteletdíj összege – a képviselő tiszteletdíjának e törvény szerinti valamennyi csökkentését figyelembe véve – egyik hónapban sem lehet alacsonyabb a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) adott hónapra érvényes összegénél.

(3) Ha az elrendelt egy vagy több tiszteletdíj-csökkentés végrehajtására – a (2) bekezdésben foglaltakat is figyelembe véve – a képviselő egyhavi tiszteletdíja nem nyújt fedezetet, akkor a fennmaradó részt a képviselő következő hónapokban folyósított tiszteletdíjából kell levonni.

(4) Ha az elrendelt egy vagy több tiszteletdíj-csökkentés összege a képviselői megbízatás megszűnése miatt nem vonható le, úgy a le nem vont összeg adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet – önkéntes teljesítés hiányában – az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényben meghatározott eljárás szerint az állami adó- és vámhatóság hajt végre.

(5) Ha a képviselő megbízatása az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével szűnik meg, a tiszteletdíj-csökkentés még le nem volt összegét – a (4) bekezdésben foglaltak alkalmazását megelőzően – a 119. § (1) bekezdés szerinti ellátásból kell levonni.”

[15] 3. Az Ogytv.-nek a Módtv. hatálybalépését megelőzően hatályos, az elbírálás szempontjából lényeges fegyelmi jogi rendelkezései:

„46. § (1) Azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülést vezető elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire.

(2) Az ülést vezető elnök megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki felszólalása során a második felszólítás ellenére is folytatja az (1) bekezdésben meghatározott magatartást.”

„47. § Az ülést vezető elnök – a szómegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét.”

„48. § (1) Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire.

(2) Az ülést vezető elnök megvonja a szót attól a felszólalótól, aki a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ.

(3) Ha a képviselő felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos zavarhoz vezet, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve az 51/A. § alkalmazásával a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

(4) A kizárásra vonatkozó javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(5) Az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra. Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.”

„49. § (1) Az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.

(2) Az (1) bekezdés kivételével nem lehet megvonni a szót, ha az ülést vezető elnök a felszólítás alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítás következményére.

(3) Akitől a szót az (1) bekezdés, a 46. § (2) bekezdése vagy a 48. § (2) bekezdése alapján megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel újra.

(4) Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve az 51/A. § alkalmazásával a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(5) A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(6) Az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra. Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.”

„50. § (1) Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezetését akadályozta, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását, illetve az (5)–(8) bekezdés és az 51/A. § alkalmazásával a képviselő jogainak gyakorlása felfüggeszhető, esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

(2) A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Ha a képviselőt az (1) bekezdés szerint az ülésnapról kizárták, a kizárás időtartama alatt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt, tiszteletdíjra nem jogosult. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

[...]

(5) Az Országgyűlés az (1) bekezdésben meghatározott magatartás ugyanazon ülésnapon belül való folytatása esetén a képviselő jogainak gyakorlását

a) a második alkalommal hat ülésnapra,

b) a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra függesztheti fel.

(6) Ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.

(7) A felfüggesztés első ülésnapja a felfüggesztésről való döntés napját követő ülésnap. A felfüggesztés időtartamának számításakor az ülésnapok közötti szünetet figyelmen kívül kell hagyni.

(8) Az (5) bekezdés alkalmazásában figyelembe kell venni azt is, ha a képviselő az (1) bekezdésben meghatározott magatartást bizottsági ülésen tanúsította.”

„51. § Ha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Az ülés berekesztése esetén a házelnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket, amellyel az ülés megszakad. Az ülés megszakadása esetén az ülés csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt.”

„51/A. § (1) A Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére a 48. § (3) bekezdésében, a 49. § (4) bekezdésében, az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül elrendelheti a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentését. A tiszteletdíj csökkentésre vonatkozó döntésben meg kell jelölni annak okát, valamint – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szemléltetésre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(2) A Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül javasolhatja a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztését. A képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztésére vonatkozó javaslatban meg kell jelölni annak okát, valamint – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szemléltetésre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(3) A házelnök az (1) vagy a (2) bekezdés alapján hozott indokolt döntésről vagy javaslatról haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt.

(4) Ha a képviselő a rá vonatkozó, az (1) bekezdés alapján hozott döntéssel nem ért egyet, a (3) bekezdés szerinti tájékoztatást követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését. Ha a képviselő

az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését határidőben nem kérte, a képviselő esedékes tiszteletdíja az (1) bekezdés alapján hozott döntésben megállapított mértékben csökken.

(5) Ha a képviselő a rá vonatkozó, a (2) bekezdésen alapuló javaslattal nem ért egyet, a (3) bekezdés szerinti tájékoztatást követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól a (2) bekezdésen alapuló javaslat hatályon kívül helyezését. Ha a képviselő a (2) bekezdésen alapuló javaslat hatályon kívül helyezését határidőben nem kérte, a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztéséről a (14) bekezdés alkalmazásával az Országgyűlés dönt.”

III.

- [16] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja azon jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját, amelyek tekintetében az Abtv. 24. §-a szerinti eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítványt 58 országgyűlési képviselő írta alá, az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, mivel tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a támadott törvényhelyeket miért tartják ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

IV.

- [17] Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.
- [18] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként utal az Országgyűlés működése és az országgyűlési képviselőket megillető jogok és kötelezettségek tekintetében kialakult több évtizedes, továbbá a kötelezettségekkel összefüggésben a képviselők fegyelmi felelőssége vonatkozásában az utóbbi időben kidolgozott gyakorlatára. Ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy ugyan az e körben tett leglényegesebb megállapítások egy része eredetileg még az Alkotmány hatálya alatt született, de – az alkotmányos szintű szabályozás tekintetében az Alaptörvényben fennálló tartalmi azonosságra tekintettel – azok az Alaptörvény hatálybalépését követően az alkotmánybírósági gyakorlatban több döntésben is megerősítésre, illetve további kifejtésre kerültek {vö.: 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság a népszuverenitás elve és az Országgyűlés általános működése egymáshoz való viszonyával összefüggésben rögzítette, hogy „Az Alaptörvény B) cikke értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam; a közhatalom forrása pedig a nép, ami a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris demokrácia. Mindezekre tekintettel az országgyűlési választásokon demokratikusan megválasztott képviselők az ország egésze szempontjából leglényegesebb közhatalmi döntéseket a köz érdekében, az őket megillető jogok és terhelő kötelezettségek szem előtt tartásával, a választópolgárok közössége és képviselőtársaik véleményének kellő megfontolásával, az Ogytv.-ben és a határozati házsabályi rendelkezésekben [egyreszt házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, a továbbiakban: HHSZ.] foglalt működési szabályok és tárgyalási rend megtartásával hozzák meg. »A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkor 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 szabályoknak a tényleges betartása« (Abh. [6/2013. (III. 1.) AB határozat], Indokolás [66])” {15/2019. (IV. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [29]}.
- [20] Az országgyűlési képviselők jogállására, az őket megillető jogosultságokra és terhelő kötelezettségekre vonatkozó szabályokat (az ún. „képviseleti jogok” összességét) több jogszabály együttesen tartalmazza. Egyes jogokat és kötelezettségeket az Alaptörvény kifejezetten is nevesít, míg másokat – az előbbiekre vonatkozó részletsza-

bályokkal együtt – az Alaptörvényben adott felhatalmazás alapján megalkotott jogszabályok [legfőképpen az Ogytv. és az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ.)], valamint azokhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság egyes döntései (és a jogtudomány általánosan elismert tézisei) tartalmaznak és bontanak ki részletesen. Ezek legfontosabb jellemzői az alábbiakban foglalhatóak össze.

- [21] Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése értelmében „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”, amelynek tagjai a 2. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelő, szabad választások útján nyerik el megbízatásukat. A 4. cikk (1) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.
- [22] Az országgyűlési képviselőket tevékenységükkel összefüggésben, illetve tiszttségükből adódóan jogok és kötelezettségek illetik meg és terhelik. Az előbbi csoportba egyrészt klasszikus jogosultságok tartoznak (pl. az ülésen való megjelenés és részvétel joga; a beszédjog; a javaslattevési és indítványozási jog; a szavazáshoz való jog; a parlamenti tisztségek viselésének joga); másrészt pedig „speciális” képviselői jogok (pl. a kérdés; az interpelláció vagy az információkérés joga). Az országgyűlési képviselők legfontosabb kötelezettségei hagyományosan a részvételi kötelezettség, a parlamenti etika és fegyelem betartása, bizonyos bevallási és nyilatkozattételi kötelezettségek, illetve a választókkal való kapcsolattartás kötelezettsége. Mindezen jogok és kötelezettségek befolyásmentes gyakorlásának és ellátásának biztosítása érdekében az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése alapján a képviselőket mentelmi jog és a függetlenségüket biztosító javadalommal illeti meg.
- [23] A képviselői kötelezettségek nagyobbik része a parlament folyamatos működésével, illetve a képviselői megbízatás ellátásával kapcsolatos teendőkhöz kötődik, melyek bizonyos értelemben az említett részvételi jogok másik oldalának megtestesítéseként is felfoghatóak. A részvételi kötelezettség (amelynek elmulasztását a különböző parlamentek belső szabályai adott esetben már önmagukban is szankcionálják), a parlamenti munkában való részvétel keretében a szavazásokban való részvételt is jelenti. Ennek a határozatképesség és a törvényhozás aktusainak közjogi érvényessége szempontjából van fokozott jelentősége. A bevallási és nyilatkozattételi kötelezettségek teljesítésének a jelentősége a parlamenti munka függetlenségének biztosításában és a befolyásmentesség garantálásában áll. Részben más oldalról ugyan, de – például az összeférhetlenségi szabályokkal is összefüggésbe hozhatóan – ugyanezt biztosítják azok a szabályok is, amelyek alapján az országgyűlési képviselők e tisztségük ellátásával összefüggésben tiszteletdíjra jogosultak, illetve amelyek alapján (főszabály szerint) más kereső tevékenységet nem folytathatnak, más tisztséget, megbízatást nem viselhetnek, díjazást szűk kivétellel nem fogadhatnak el (képviseleti összeférhetlenségi szabályok).
- [24] A parlamenti etikára és fegyelemre, a tárgyalási rendre vonatkozó szabályok betartásának kötelezettsége ezzel szemben elsősorban a (részvételi kötelezettséggel is biztosított) parlamenti munka, vagyis a tárgyalás (a közéleti vita lefolytatása) és a jogalkotás zavartalan működését, rendeltetésszerű működését, egyszersmind az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának védelmét hivatott garantálni.
- [25] Az obstrukció intézménye és az annak megakadályozására irányuló szabályozás, illetve egy konkrét képviselői rendezavarás esetében tanúsított ülésvezetési mód vizsgálatával összefüggésben az Abh1. rögzítette: „A választásokon képviselőhez jutó politikai erők eltérő politikai motivációkkal, preferenciákkal rendelkeznek. Ezek érvényre juttatásának elsődleges helyszíne a parlament, módja pedig a legfőbb jogi kereteket kialakító törvényeknek (adott esetben az alkotmánynak) az elfogadása. Mivel mindezek kapcsán a parlament egyben a politikai viták lefolytatásának is a legfontosabb helyszíne, az itt folyó jogalkotás legfontosabb vezérlő elve a tárgyalási elv. A demokratikusan működő törvényhozó szerv tárgyalási elven nyugvó működési szabályai két fő alapelvet kell érvényre juttassanak (és ezért egyben céljuk ezek megfelelő egyensúlyának biztosítása is): egyrészt a tanácskozás demokratizmusának elvét, másrészt pedig a többségi döntés elvét.” (Abh1., Indokolás [29])
- [26] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének rendelkezéseivel összefüggésben az Abh1. megállapította, hogy „[...] e rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabályi rendelkezésekben foglaltaknak megfelelő, zavartalan működés biztosítása és az Országgyűlés méltóságának megőrzése az Országgyűlés elnökének joga és kötelezettsége; ennek érdekében az Alaptörvény felhatalmazza az elnököt a házsabályi rendelkezésekben foglalt rendészeti és fegyelmi jogkör gyakorlására. Ezen eszközök alkalmazása tekintetében – a parlamenti véleménynyilvánítás szabadsága és annak korlátai összefüggésében – az Alkotmánybíróság a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy az Országgyűlés hatékony és zavartalan működéséhez olyan nyomós (köz)érdek fűződik, amely az egyes képviselői jogok bizonyos feltételek esetén történő korlátozását, vagyis a fegyelmi és rendészeti jogkör

gyakorlását alkotmányosan igazolhatja [lásd: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17], [21]–[30] és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17]–[30]].” (Abh1., Indokolás [36])

- [27] A jelen indítványban támadott rendelkezések olyan, a parlamenti fegyelmi jog körébe tartozó, az Ogytv. 18., az „A tárgyalási rend fenntartása és a fegyelmi jogkör az Országgyűlés ülésén” című fejezetében található szabályozás részét képezik, amelyek az országgyűlési képviselők jogait, azok egészének vagy egyes részjogosítványainak érvényesülést érintik; egyes – nem rendeltetésszerűnek tekintett – megnyilvánulási formái tekintetében korlátozást, azok ennek ellenére történő tanúsításához társítottan pedig jogkövetkezményt tartalmaznak.
- [28] Az Alkotmánybíróság a képviselői jogok védelmének kiemelt fontossága tekintetében legutóbb egy, a HHSZ.-től való eltérést tartalmazó országgyűlési határozattal szemben előterjesztett képviselői indítvánnyal összefüggésben, a 3178/2021. (V. 19.) AB végzésében hangsúlyozta, hogy „Az Alkotmánybíróság mind az Országgyűlésnek, mint Magyarország legfőbb népképviselési szervének működését, működőképességének biztosítását, mind pedig az ezzel szoros összefüggésben álló, az Alaptörvényben külön is nevesített képviselői jogok érvényesülésének garanciáit, az országgyűlési képviselők egyenlőségét, illetve az egyenlő mandátum elvének érvényre juttatását fokozottan védendő alkotmányos értéknek tekinti. [...] Erre tekintettel azon jogi előírások megalkotása során, amelyek a képviselők ezen Alaptörvényben rögzített jogát érintő szabályozást tartalmaznak, a jogalkotónak különös figyelmet szükséges fordítania arra, hogy a megalkotandó szabályozásban esetlegesen megjelenő korlátozások e jogot egyrészt ne üresítsék ki, másrészt pedig, hogy azzal valamennyi országgyűlési képviselő függetlenül attól, hogy valamely képviselőcsoport tagja-e vagy független, azonos eséllyel (jóllehet e minőségükből adódóan nem feltétlenül azonos előírások alapján) ténylegesen is élni tudjon. A korlátozásokat tartalmazó [...] és az alkotmányosan elfogadható észszerű indokkal alá nem támasztható megkülönböztetést, illetve korlátozást megvalósító rendelkezések [...] megsemmisítendő; ezt kívánja meg az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvényben körülbástyázott modern népképviselési demokrácia működésének védelme, illetve magának az Alaptörvénynek a 24. cikk (1) bekezdésében rögzített védelmi kötelezettsége.” {3178/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [31]}
- [29] Utalni szükséges ugyanakkor arra is, hogy az Ogytv. fegyelmi joggal kapcsolatos rendelkezései, az azokban a képviselői jogok gyakorlása során egyes (meg nem engedettnek tekinthető) képviselői magatartások tekintetében rögzített korlátozások, valamint az ilyen magatartások tanúsításához fűzött szankciókat tartalmazó rendelkezések megengedhetősége tárgyában korábban már mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az indítványozók által hivatkozott EJEK-ítéletben az EJEK lényeges megállapításokat tett. A jelen ügy szempontjából ugyancsak lényeges megállapításokat tartalmaz általánosságban az egyes nemzeti parlamentek vonatkozó gyakorlata tekintetében a Velencei Bizottság „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” szóló jelentése [CDL-AD (2010)025.] (a továbbiakban: Jelentés) is (bővebben lásd: Abh1., Indokolás [38]).
- [30] Amint az a Jelentésből, illetve az EJEK-ítéletből is kiderül – és amint arra az Alkotmánybíróság saját korábbi gyakorlata is utal –, a nemzeti parlamentek nagy részének, sőt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének, illetve az Európai Parlamentnek a különböző „házaszályai” (Alapszabály, Eljárási Szabályzat stb.) is tartalmaznak egyrészt a működőképesség, a működés rendjének megőrzését, másrészt pedig az érintett szervek és az ott folyó diskurzusok demokratizmusát, tekintélyét és méltóságát biztosítani hivatott, a képviselők jogait az általuk tanúsítható magatartások tekintetében korlátozó előírásokat, illetve az azokhoz fűzött szankciókat. Az általában az elnök vagy az ülést vezető elnök által gyakorolható fegyelmi (és adott esetben rendészeti) jogkör tehát nemzetközi összehasonlításban sem szokatlan, bár nem feltétlenül minden nemzeti parlamentben (és legfőképpen nem azonos tartalommal) alkalmazott gyakorlat. Az EJEK maga is összehasonlította az Európa Tanács 47 tagállama közül 44 államban (kivételek: Andorra, Monaco és San Marino) a parlament rendjét sértő magatartásért a képviselőkre kiszabható fegyelmi intézkedéseket. Megállapította, hogy ezek közül „[m]inden vizsgált Tagállamban megfogalmaztak ilyen szabályokat a parlament eljárásrendjében vagy szabályzatában, és/vagy specifikus jogszabályokban. [...] A parlamenti képviselőkkel szembeni fegyelmi intézkedések jellege és mértéke országról országra jelentősen változik.”
- [31] Ezek között „rendreutasítás és/vagy figyelmeztetés – ez a leggyakrabban előforduló intézkedés, amelyet 33 tagország [...] (felsorolás) alkalmaz; a szó megadásának megtagadása vagy a szó megvonása 26 tagországban [...] (felsorolás) alkalmazott szankció; a legtöbb (28) vizsgált tagországban a legsúlyosabb szankció az ideiglenes kizárás, amely az ülés fennmaradó részéről való kitiltástól [...] (felsorolás) több parlamenti ülésről vagy ülészakrónál való kizárásig terjedhet [...] (felsorolás). A képviselőnek az ülésről való kizárása szükségképpen azzal is jár, hogy a vitában nem szólalhat fel. 58. A további fegyelmi intézkedések közt előfordulhat a bocsánatkérés [...] (felsorolás), a képviselő megnevezése [...] (felsorolás) vagy a feddés [...] (felsorolás). 59. A parla-

menti képviselőkre kiszabható pénzbüntetések különböző formáit tekintve, ezt a 44 vizsgált tagállamból 18 joga teszi lehetővé [... (felsorolás)]. Németországban (Bundestag), Grúziában, Magyarországon és Szlovákiában a pénzbírság önálló büntetés. A fennmaradó 14 vizsgált tagállamban bizonyos fegyelmi intézkedések kiszabása további szankcióként azzal is jár, hogy a képviselő fizetését bizonyos időre csökkentik. A többi 26 tagországban a jelek szerint nincs pénzbüntetés.” (lásd: EJEb-ítélet, Indokolás 56–59. pont). Az EJEb rögzítette továbbá azt is, hogy egyes tagországokban a rend fenntartása és a fegyelmi intézkedések meghozatala többnyire az elnök feladata, míg más országokban megoszlik az elnök és maga a parlament vagy annak más testülete (pl. Hivatal vagy egy adott bizottság) között. A jogorvoslati lehetőségek tekintetében is vegyes eredményre jutott az EJEb vizsgálata: megállapította, hogy míg jó néhány államban ilyen lehetőség nem biztosított, más országokban a képviselők vagy egyfajta belső kifogásolási eljárásban vagy pedig bírósági jogorvoslat útján („belső jóvátételi lépések mellett vagy azok alternatívájaként”) vitathatják a parlamenti rendzavarásért velük szemben alkalmazott fegyelmi intézkedéseket (vö.: EJEb-ítélet, Indokolás 60–61. pont).

[32] Az Alkotmánybíróság korábban, a vonatkozó hazai szabályozás, vagyis az Ogytv. fegyelmi jog körébe tartozó egyes – a rendzavaró képviselők kizárásával, illetve tiszteletdíjának csökkentésével kapcsolatos – rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti (közvetlen) alkotmányjogi panasz(ok) alapján már vizsgálta az Abh1.-ben is hivatkozott 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.). Annak ellenére, hogy ezen döntések még a Módtv. által bevezetett módosításokat megelőzően hatályos szabályokra nézve tartalmaznak – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadsága és annak e cikk (4)–(5) bekezdésében foglalt korlátai tekintetében – megállapításokat, az azokban írtak általánosságban a fegyelmi szabályok, illetve az ezek megsértéséhez fűzött szankciók (szankciótípusok) megengedhetősége [az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségessége] tekintetében a jelen ügyben is megfelelően irányadóak.

[33] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság a bizottsági ülésekre is kiterjedően már kifejtette, hogy „[m]inden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel. [...]

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmánysértés esetén avatkozhat be. [...] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint, továbbá az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. A parlamenti fegyelmi és rendészeti jog célja tehát a parlamenti munka zavartalanságának biztosítása és méltóságának megőrzése. Ezzel az Alaptörvény megteremt a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog – amely szükségszerűen korlátozza a képviselők jogait, így a szólásszabadságát is – alkotmányos alapját az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés – ideértve a bizottsági ülések zavartalan és kiegyensúlyozott lefolyását is – előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának. [...]

Az Országgyűlés működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának megőrzése tehát alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja. [...]

Összegezve, a parlamenti képviselők tiszteletdíjának csökkentése valamint a képviselők kizárása a parlament munkájából a legsúlyosabb – bár sem jogtörténeti, sem nemzetközi összehasonlításban nem ismeretlen – fegyelmi büntetéseknek számítanak. Ezeknek a szankcióknak az alkalmazására azonban – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – az Ogytv. 52. § (2) bekezdés a) pontjában felsorolt esetekben a jogalkotó részéről megfelelően igazolható alkotmányos értékek védelme érdekében kerülhet csak sor, [...]” {Abh2., Indokolás [25]–[30]; hasonlóan ld. Abh3., Indokolás [27]–[30]}.

[34] A hazai alkotmányfejlődést és a történeti alkotmány vívmányait is szem előtt tartva, a magyar alkotmányos gyakorlat és a nemzetközi gyakorlat tükrében – az obstrukció és annak alkotmányos eszközökkel történő megakadályozása vizsgálata során – hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a meg nem engedett képviselői magatartások fegyelmi előírásokkal történő szankcionálásának igazolhatósága [az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségessége] tekintetében az Abh1.-ben is (lásd: Indokolás [38]).

- [35] 2. Az Alkotmánybíróság tehát a saját gyakorlata és a nemzetközi gyakorlat áttekintése alapján a fentiek szerint általánosságban megállapította, hogy a megfelelő alkotmányos értékek védelme érdekében sarkalatos törvényben (Ogytv.), az egyes képviselői jogoknak a tiszteletdíj csökkentése, illetve adott esetben az Országgyűlés ülésétől, ülésnapjától való távoltartás vagy eltávolítás útján történő korlátozása mint fegyelmi jogkörben meghozott intézkedés – mindaddig, amíg ezen intézkedés a képviselő által tanúsított magatartással arányban állónak tekinthető, nem öncélú, és észszerűen feltételezhető, hogy a kellő visszatartó erő és a védendő alkotmányos cél elérésére alkalmas – alkotmányosan megengedhető; ilyen szabályok léte igazolható.
- [36] Az egyes indítványozói kifogásokban a jelenleg hatályos szabályokkal – elsősorban azok arányosságával – szemben felhozott konkrét érvek vizsgálatára azonban már ezen érvelések egyenkénti értékelése során van lehetőség. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálta *i)* az indítványozók által a tiszteletdíj-csökkentés lehetséges mértékének aránytalanságával és az így szankcionálható magatartások előreláthatatlanságával (bizonytalan jogfogalmak használatával) összefüggésben előadott, a határozat indokolásának 1/2.1. pontjában (Indokolás [3] és köv.) ismertetett érveit; *ii)* a jogorvoslathoz való jog sérelme tekintetében hivatkozott, a határozat indokolásának 1/2.2. pontjában (Indokolás [5] és köv.) leírt érveket; valamint *iii)* a kitiltással és az ezzel összefüggő, a helyettesítéssel történő szavazással szemben felhozott, a határozat 1/2.3. pontjában (Indokolás [8] és köv.) részletezett érveket.
- [37] 2.1. Az említett vizsgálatok lefolytatása érdekében az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette, hogy az indítványozók által kifogásolt, a Módtv. 18. §-ával bevezetett rendelkezések milyen tartalmi változásokat eredményeztek a parlamenti fegyelmi jog szabályaiban, illetve mik voltak azok a megfontolások, amelyeket a jogalkotó ezen rendelkezések megalkotása során figyelembe vett.
- [38] Amint az a Módtv. indokolásának vonatkozó részéből is kiderül, a jogalkotó a döntése kialakítása során figyelembe vett számos, az Alkotmánybíróság által az Abh2.-ben és az Abh3.-ban, valamint az EJEB és a Velencei bizottság által, az EJEB-ítéletben, illetve a Jelentésben tett megállapítást, valamint más parlamentek (elsősorban a Bundestag, az Európai Parlament, valamint az Egyesült Királyság Alsóháza) fegyelmi szabályozását. A – kétségkívül számos tekintetben szigorításokat tartalmazó – módosítások céljaként az indokolás alapvetően a valamennyi említett dokumentumban egyaránt igazolhatóként elfogadott célt, az Országgyűlés hatékony és zavartalan működésének biztosítását, tekintélyének, méltóságának megőrzését, valamint azt a törekvést jelölte meg, hogy a többségi döntés elve ne szenvedhessen indokolatlanul hátrányt a tanácskozás demokratizmusával való visszaélés okán; továbbá valamennyi országgyűlési képviselő üléstermi jogainak gyakorlása és kötelezettségeinek teljesítése egyformán érvényesüljön, más képviselők, országgyűlési és közjogi tisztségviselők munkájának, valamint az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása, akadályozása nélkül.
- [39] Mindezekre tekintettel a módosítás – más, az indítványozók által nem kifogásolt változások mellett – a korábbiaknál részletesebb szabályozást vezetett be a fegyelmi jogba ütköző magatartások meghatározása tekintetében (lásd: Ogytv. 46–46/G. §). Ezekben az egyes, a tárgyalási rend megzavarására, az intézmény tekintélyének megsértésére vagy más személyek joggyakorlásába történő beavatkozásra alkalmas és ezért meg nem engedhetőnek tekintett magatartásokat a Módtv. az indokolás szerint – utalva egyben az EJEB-ítéletben megfogalmazott szempontokra is – az egyes cselekmények súlyához igazodóan differenciáltan, a fokozatosság elvére tekintettel határozta meg. A már a korábbi szabályozásban is (de akkor még egységesen) szankcionálni rendelt magatartásokon kívül a jogalkotói indokolás szerint két új elem jelent meg a szabályozásban: *i)* a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavaró közbeszólás; valamint *ii)* az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása vagy akadályozása, illetve más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztségviselő zavarása vagy akadályozása üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében. Abban az esetben, ha a fegyelmi jogba ütköző magatartást folytató képviselő az ülést vezető elnök figyelmeztetéseit, rendreutasításait sorozatosan figyelmen kívül hagyja; magatartásával sem önként, sem az ülést vezető elnök felhívására nem hagy fel, a módosítás értelmében az ülést vezető elnök intézkedéseinek eredménytelensége esetén a képviselő a törvény alapján köteles az ülésterem elhagyására (46/H. §).
- [40] A módosítás a korábban hatályos rendelkezésektől eltérően szabályozta a kizárás (levezető elnök által alkalmazható) jogkövetkezményét is [46/D–46/E. §; 48. § (1) bekezdés], és – más parlamentek szabályaihoz hasonlóan – arról is rendelkezett, hogy a kizárt képviselő köteles az üléstermet a vele szóban közölt döntést követően haladéktalanul elhagyni [48. § (1) bekezdés]. Amennyiben ennek nem tesz eleget, vele szemben súlyosabb azonnali intézkedés, azaz kitiltás is alkalmazható [48. § (2) bekezdés]. [Mivel a Módtv. indokolása szerint a kizárás részletes, jogorvoslati kérelem alapjául is szolgáló indokolása az ülésen nyomban, az ülésvezetési tevé-

kenység ellátása mellett nem lehetséges, azt a képviselővel három munkanapon belül írásban kell közölni; lásd: 48. § (3) bekezdés.] A kizárás időtartama a magatartás súlyától függően az ülésnap hátralévő részére vagy az ülés teljes tartamára vonatkozhat, a kizárt képviselő döntéshozatalban való részvételét azonban nem zárja ki, mivel a határozathozatalok idejére az intézkedés hatálya alatt is visszatérhet az ülésterembe [48. § (1) bekezdés].

- [41] A már korábban is lehetséges kizárás mellett a Módtv. a fentebb utaltak szerint egy új, súlyosabbnak tekinthető jogkövetkezményt, a kitiltást is bevezette [48. § (2) bekezdés]. Az ezzel érintett képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét is köteles elhagyni [49. § (1) bekezdés]. A kitiltást azonnali hatályú intézkedésként vagy az ülést vezető elnök rendelheti el szóbeli döntésével, a kitiltásra okot adó magatartás tanúsítását követően haladéktalanul, vagy – a német Bundestagban irányadó szabályokhoz hasonlóan, ahol szintén lehetséges ennek azonnali és utólagos alkalmazása is – a házelnök (hivatalból vagy az ülést vezető elnök, illetve a képviselőcsoportok vezetőinek írásbeli kérelmére), a magatartás megvalósítását követő tizenöt napon belül. Az azonnali hatályú kitiltásra vonatkozó szabályok a jogalkotói indokolás szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében kötelezővé teszik a szóban közölt döntés részletes, írásos indokolását és három munkanapon belül történő közlését [49. § (3) bekezdés]. Ha az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal kitiltott képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, a vele szemben elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés összegének a felső határa a kétszeresére emelkedik [49. § (2) bekezdés]. Az ülést vezető elnök által elrendelt (azonnali hatályú) kitiltás mértékét a törvény – a magatartás súlya ülésvezetői mérlegelésének az adott helyzetből adódó korlátaira tekintettel – egységesen, minden esetben azonos időtartamban (tizenöt naptári nap) határozza meg [49. § (4) bekezdés]. A házelnök által (utólag) elrendelt kitiltás időtartama az elkövetett cselekménytől függően (lásd: 46/B–46/G. §) három ülésnaptól vagy legfeljebb nyolc naptári naptól huszonnégy ülésnapig vagy legfeljebb hatvan naptári napig terjedhet [47. § (2) bekezdés]. Az időtartam számítása során a rendes ülésszakok közötti időtartamot is figyelembe kell venni, és az ülésnapokban meghatározott kitiltás hatálya kiterjed a kitiltással érintett ülésnapok közötti naptári napokra is [49. § (5) bekezdés].
- [42] A Módtv. a nyílt szavazások esetében a megbízott útján történő szavazás intézményét is bevezette (49/A. §). A képviselőcsoportokhoz tartozó kitiltott képviselő a képviselőcsoport vezetőjét bízhatja meg, hogy a kitiltás teljes időtartama alatt tartott szavazások során a nevében eljárva és szándéka szerint, helyette is szavazzon. A képviselőcsoport-vezető a megbízást köteles ellátni, akadályoztatása esetén a megbízás ellátása során helyette az általa erre a feladatra kijelölt képviselőcsoport-vezető-helyettes jár el. E kivétellel a szavazásra adott megbízás személyhez kötődik, azaz más képviselőre nem ruházható át. A képviselőcsoport vezetője a saját kitiltása esetén vezetőhelyettesének adhat megbízást. A független képviselők bármely képviselőtársukat felkérhetik a megbízás ellátására; a megbízást ebben az esetben nem kötelező elfogadni. A 49/A. § (5) bekezdése lehetővé teszi a megbízó számára, hogy az egyes szavazásokra vonatkozó kifejezett szándékát a megbízást ellátó képviselővel kötött írásbeli megállapodásban is rögzítse. Ha a kitiltott képviselő a gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy az elektronikus nyilvántartás nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza, a 49/A. § (6) bekezdése alapján egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihöz (a kihirdetett szavazási eredményt azonban ez nem módosítja). A 49/A. § (7) bekezdése a titkos szavazások esetében a kitiltott képviselők számára is lehetővé teszi a szavazati jog személyesen történő gyakorlását. A képviselő a titkos szavazások ideje alatt, képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt – az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területén található – helyiségben adhatja le szavazatát.
- [43] A Módtv. – figyelembe véve az EJEJ joggyakorlatában lefektetett megállapításokat is – újraszabályozta az alkalmazott jogkövetkezményekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok rendszerét (51. §). A jogorvoslati eljárás minden jogkövetkezmény alkalmazásának esetében kétfokozatú: első jogorvoslati fórumként a Mentelmi bizottság jár el [51. § (1)–(6) bekezdés], másodfokon az Országgyűlés jogosult a döntés meghozatalára [51. § (7)–(10) bekezdés]. A jogorvoslati kérelmek előterjesztésére egységesen nyolc nap áll rendelkezésre. Tekintettel arra, hogy az ülést vezető elnök a fegyelmi jogi rendelkezések alkalmazására a házelnököt helyettesítő jogkörben jogosult, ezért az 51/A. § lehetőséget biztosít a házelnöknek arra, hogy az azonnali hatállyal az ülésen alkalmazott kitiltás és kizárás esetében az intézkedés hatályát méltányossági szempontok alapján, kivételesen, hivatalból megszüntethesse.
- [44] Mivel a jogalkotó – feltehetően részben éppen a már említett alkotmánybírói döntésekben és az EJEJ-ítéletben érintett, illetve azokat követően tanúsított más, a fegyelmi jog körébe eső képviselői magatartások

okán – úgy ítélte meg, hogy a korábban meglévő szankciók súlya nem elegendő az említett célok garantálására, a képviselőknek a meg nem engedhető magatartások tanúsításától való visszatartására, ezért az egyes szankciómértékek (jelentős) megemeléséről is határozott. Ennek megfelelően a tiszteletdíj-csökkentés tekintetében egy lépcsőzetesen meghatározott, lehetséges minimum (1/2–4 havi) és maximum (1–6 havi) mértékeket tartalmazó, a 46. §-ban és a 46/B–46/F. §-ban körülírt magatartásokhoz társított rendszert vezetett be, ahol a 49. § (2) bekezdésében írt esetben a kiszabható felső határ a kétszeresére emelkedik. Ehhez hasonlóan jelentős emelkedést eredményezett a Módtv. a korábban hatályos szabályokban rögzített, az „a képviselői jogok felfüggesztése” szankció helyébe lépő kitiltás tekintetében is. Ez a korábbi, első alkalommal az érintett ülésnapra, második alkalommal hat ülésnapra, harmadik és minden további alkalommal pedig kilenc ülésnapra szóló intézkedés helyett vezette be a kitiltást, és annak vonatkozásában az említett, a 47. § (2) bekezdése szerinti, három ülésnapról vagy legfeljebb nyolc naptári naptól huszonnégy ülésnapig vagy legfeljebb hatvan naptári napig terjedő rendszert.

- [45] 2.2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozóknak a véleménynyilvánításhoz való jog és a jogbiztonság sérelmével összefüggésbe hozott, a tiszteletdíj csökkentésének mértékével és az ezt megalapozó magatartások meghatározásával kapcsolatos érveit vizsgálta.
- [46] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet, hogy mind az Abh1., mind pedig az Abh2. és az Abh3. rögzítette, hogy a szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, vagyis az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. „Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. [...] A közügyek szabad parlamenti megvitatása tehát egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele, másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban. [...] Az Országgyűlés egyik feladata, hogy a társadalomban meglévő ellentétes véleményeket jelenítse meg. Ezzel a tevékenységével mintegy feloldja a társadalomban lévő feszültségeket, még ha ténylegesen sokszor nem is tudja megoldani ezeket. A plurális társadalom stabilitását növeli, ha a parlament nyilvánossága előtt összezsáphatnak a társadalom nagy megosztó kérdései felett a politikai táborok képviselői.” {Lásd: Abh3., Indokolás [17]–[19], hasonlóan: Abh2., Indokolás [21]}
- [47] Ezért a parlamenti szólásszabadság, vagyis az általános, mindenkire egyaránt vonatkozó szólásszabadságnak mintegy a parlamenti működés során történő alkotmányos leképeződését jelentő, speciális tartalmú, az országgyűlési képviselőket megillető parlamenti beszédjog az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll. (Annak ellenére, hogy az egyfelől a véleménynyilvánításhoz való jog védelmének általános szabályaihoz képest a mentelmi jog által biztosított szélesebb körű védelem okán tágabb; másfelől viszont az Országgyűlés tekintélyét és méltóságát védő, a vitakultúra követelményeit, illetve a parlamenti viták észszerű keretek között tartását meghatározó írott, és a parlamenti gyakorlat révén tartalommal kitöltött íratlan szabályok révén eleve korlátozott.) Ezen szabadsággal összefüggésben ugyanakkor korábban már kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy ez a védelem mindenkor csak az alkotmány (Alaptörvény) értékrendjén belül értelmezendő; különösen vonatkozik ez az országgyűlési képviselőkre, akik az alakuló ülésen a mindenkor hatályos alkotmány megtartására tesznek esküt. Megállapította, hogy az Abh2.-ben és az Abh3.-ban elbírált indítványokban támadott, a Módtv. hatálybalépése előtt hatályos rendelkezésekben foglalt – de a jelen indítványban kifogásolt jogkövetkezményekkel szintén szankcionálható – magatartások részben olyan tényállási elemeket tartalmaznak (valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezések használata), amelyekre a IX. cikk (4)–(5) bekezdése értelmében eleve nem terjedhet ki a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvényi védelme.
- [48] Más, az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsításával, a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegő magatartással kapcsolatos rendelkezések tekintetében viszont – különbséget téve a képviselői szólásszabadság vonatkozásában maga a véleménynyilvánítás (az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának védelméhez mint külső korlátokhoz kötött) szabadsága és a vélemény külső megjelenítésének formája, módja között – megállapította, hogy utóbbira nézve az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Úgy ítélte meg, hogy az ilyen tartalmú rendelkezések gyakorlatilag olyan „tűrési ha-

tárt” vannak meg, amelyen belül maradván még biztosítható az érdemi testületi működés [lásd: Abh2., Indokolás [21]–[26], Abh3., Indokolás [20]–[25]]. Mindezt az Abh2. a következőképpen foglalta össze: „Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmány sértés esetén avatkozhat be.

[...] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint, továbbá az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. A parlamenti fegyelmi és rendészeti jog célja tehát a parlamenti munka zavartalanságának biztosítása és méltóságának megőrzése. Ezzel az Alaptörvény megteremti a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog – amely szükségszerűen korlátozza a képviselők jogait, így a szólásszabadságát is – alkotmányos alapját az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés [...] előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának. [...] Az Országgyűlés működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának megőrzése tehát alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja.” {Abh2., Indokolás [28]–[29], hasonlóan: Abh3., Indokolás [28]–[29]}

- [49] Mindezekre tekintettel a jelen ügy kapcsán is kijelenthető, hogy – lényegét tekintve ugyanúgy, mint más országok, nemzetközi szervezetek jogalkotóinak, valamint a különböző nemzetközi (jogi) fórumok álláspontja szerint is – „[m]inden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel.” {Abh2., Indokolás [27], hasonlóan: Abh3., Indokolás [25]}.
- [50] Ez a megállapítás tehát az Országgyűlésnek az EJEB által is hasonlóan értelmezett [vö. pl. EJEB-ítélet, Indokolás 142–143., 146–147. pont], korlátoktól sem mentes, mégis nagyfokú önszabályozási autonómiájának elismerése mellett egyaránt vonatkozik azokra a képviselői magatartásokra, amelyeket az Ogytv. a fegyelmi jog körében az indítványozók által kifogásolt jogkövetkezményekkel (jogkövetkezmény-mértékekkel) szankcionálni rendel.
- [51] Ugyanakkor – amellett, hogy elsődlegesen nem maguk a jogkövetkezmények, hanem valójában az azokkal szankcionálni rendelt magatartásokat tiltó rendelkezések azok, amelyek a képviselői beszédjog és más képviselői jogok tekintetében korlátozásként felfoghatóak – az Alkotmánybíróságnak az indítványozói érvekben foglaltak alapján két kérdést kellett elsőként vizsgálnia. Egyfelől, hogy az Ogytv.-ben tilalmazott képviselői magatartások kellően egyértelműen, az egyes képviselők számára beazonosíthatóan kerültek-e rögzítésre; másrészt pedig, hogy az azokhoz társított szankciók mértéke önmagában már az alkalmazható jogkövetkezmények súlyában a Módtv.-vel bevezetett, kétségkívül jelentős emelkedés, vagy netán a szankciók alkalmazása feltételeinek mérlegelhetősége okán vezethet-e olyan eredményre, amely akár az Alaptörvény valamely rendelkezésének kiüresítését, megsértését eredményezi.
- [52] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen kérdések (vagyis a tilalmazott magatartások, valamint az azokhoz társított jogkövetkezmények) vizsgálata egymással szoros összefüggésben lehetséges, tekintettel arra, hogy a Módtv.-vel bevezetett módosítások nyomán az Ogytv. fegyelmi jogi rendelkezései a tilalmazott képviselői magatartások vonatkozásában olyan, (legalábbis a legtöbb esetben) lépcsőzetesen súlyosabb jogkövetkezmények alkalmazását lehetővé tevő szabályösszességet alkotnak, amelyben a szankcionálni rendelt képviselői magatartások absztrakt módon rögzítettek; az ezek miatt alkalmazható jogkövetkezmények mértéke pedig – többnyire, az azonnali hatályú kitiltás időtartamát leszámítva – nem konkrétan, hanem alsó és felső határ rögzítése mellett került meghatározásra. Ebből adódóan az egyes (konkrét esetben kiszabandó) szankciók alkalmazására kizárólag a kifogásolt képviselői magatartást értékelő és ahhoz adott esetben az indítványozók által sérelmezett jogkövetkezményeket társító személy (a házelnök) mérlegeléssel meghozott döntése alapján kerülhet sor. Mindez a vizsgálat során az Alkotmánybíróságtól is komplex, annak tényét is szem előtt tartó megközelítést igényel, hogy az Országgyűlés vagy annak elnöke egyedi döntései alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az indítványból megállapítható, hogy az indítvány az ülést vezető elnök által önállóan is alkalmazható szankciókat nem, kizárólag csak a házelnök mérlegelése alapján, utólagosan megállapítható jogkövetkezményeket, illetve ezek mértékét támadja.

- [53] 2.2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a tilalmazott magatartások meghatározásával, ezek egyértelműségének, előreláthatóságának és kiszámíthatóságának az indítványozók szerinti hiányosságával kapcsolatos érveket vizsgálta. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az indítványozók annak ellenére, hogy kifejezetten csak „az ülés, a vita vagy a szavazás zavarását” mint szankcióval fenyegetett magatartást nevesítették, mint amely „indokolatlanul széles körű mérlegelést enged”, a normavilágosság sérelmével kapcsolatos érvelésüket mégis általánosságban, többes szám használatával, egyidejűleg több „tényállásra” is utalva fogalmazták meg mint a képviselői véleménynyilvánítások aránytalan korlátozását eredményező jogalkotási hibát. Indítványuk ezenfelül egy táblázatban, a kifogásolt szankcióértékekkel egymás mellett megjelenítve fel is sorolja az Ogytv.-ben a Módtv. hatálybalépésével a jogkövetkezményektől különálló rendelkezésbe került, absztraktnan megfogalmazott valamennyi tilalmazott magatartást megállapító rendelkezést is. Mindezekre tekintettel a vizsgálata során az Alkotmánybíróság is egyaránt figyelemmel volt valamennyi, az Ogytv. által tilalmazott képviselői magatartásra.
- [54] Az Alkotmánybíróság ezen indítványozói érveléssel kapcsolatban általánosságban hangsúlyozza, hogy önmagában az, hogy valamely jogszabályi rendelkezés egyes nemkívánatosnak tekintett és ezzel összefüggésben szankcióval fenyegetett magatartásokat absztrakt módon határoz meg, még nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett normavilágosság, jogbiztonság sérelmét. Tekintettel arra, hogy egy adott eredményre vezető vagy tényállást megvalósító lehetséges magatartások köre meglehetősen változatos lehet, bizonyos fokú általánosítás, absztrakció a jogkövetkezménnyel fenyegetett magatartások jogszabályban történő meghatározása során leggyakrabban elkerülhetetlen. Ilyen típusú kodifikációs technika alkalmazása nélkül nemcsak a (parlamenti vagy más) fegyelmi jog, de egyéb jogterületek (pl. a büntető- vagy szabálysértési, de akár még a polgári vagy közigazgatási jog jelentős részének) megfelelő, a gyakorlatban a rendeltetésszerű alkalmazást biztosító szabályozása is ellehetetlenülne. Erre tekintettel mindaddig, amíg az absztrakció mértéke nem ér el egy olyan szintet, amely az azokat tartalmazó rendelkezések alkalmazását objektív szempontok szerint már önmagában is lehetetlenné vagy éppenséggel kiszámíthatatlanná, önkényessé tenné, ezen módszer alkalmazása alkotmányosan megengedett, sőt kifejezetten indokoltnak tekinthető.
- [55] Az Ogytv. fegyelmi jogi szabályainak áttekintése révén az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a 46. §-ban és a 46/B–46/H. §-ban a tilalmazott képviselői magatartások körülírására használt kifejezések [zavarás; valamely személyt, csoportot sértő / kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése; szemléltetésre vonatkozó házszabályi rendelkezések megsértése; az ülésen részt vevő más személyek üléstermi jogainak gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében való zavarása/akadályozása; fizikai erőszak alkalmazása, arra való felhívás vagy azzal való fenyegetés; más kivezetetésének akadályozása] meghatározása nem tekinthető olyan mértékben általánosnak vagy értelmezhetetlennek, amely a normavilágosság sérelmének megállapítását megalapozná. Az említett megfogalmazások egy része (pl. sértő kifejezés használata, fizikai erőszak alkalmazása, arra való felhívás vagy azzal való fenyegetés) más jogágakban, például a büntetőjogban vagy a polgári jogban is megtalálható, és a jogalkalmazás során megfelelően értelmezhető. Az ilyen kifejezések parlamenti fegyelmi jogban való alkalmazását, értelmezését – amint arra az EJEK-ítélet is utal – az egyes nemzeti parlamentek gyakorlata rögzíti, formálja. Másrészt ezen szabályok valamennyi országgyűlési képviselő által ismertek, a képviselői jogok és kötelezettségek egyenlősége jegyében valamennyiükre egyformán irányadóak. Az országgyűlési képviselőktől pedig, mint arra az Abh2. és az Abh3. is utalt (lásd fentebb), elvárható, hogy tartsák be a házszabályi rendelkezéseket.
- [56] A normavilágosság alkotmányos elvéből fakadó alapvető elvárás az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata értelmében a valamely magatartást tilalmazó és annak esetleges tanúsításához társítottan adott esetben szankciót is tartalmazó jogszabályi rendelkezésekkel szemben, hogy azok alkalmasak legyenek arra, hogy a potenciális érintettek az elvárható mértékben előre láthassák a magatartásuk várható (lehetséges) következményeit. Mivel az Alkotmánybíróság szerint a lehetséges magatartások sokrétűsége okán a teljeskörűen egzakt vagy taxatív meghatározás a vizsgált esetben a szabályozással szemben nem elvárható, szükségszerű, hogy a tényállások meghatározásában bizonyos fokú általánosság jelenjen meg, amelynek értelmezését, tartalommal való „kitöltését” a gyakorlat végezheti el {vö.: Abh2., Indokolás [36], Abh3., Indokolás [38]}. Ezenfelül pedig az országgyűlési képviselőktől mint olyan tevékenységet végző személyektől, akiknek megbízatásukból fakadó körülmény, hogy tevékenységük ellátása, feladataik teljesítése során körültekintő gondossággal járjanak el, elvárható, hogy különös alaposággal mérjék fel valamely magatartás tanúsításának kockázatát, következményeit is (hasonlóan lásd: EJEK-ítélet, Indokolás 124–127. pont).

- [57] Az egyes, így meghatározott képviselői magatartásokhoz társítottan a Módtv. az Ogytv. 47. §-ának az indítványozók által kifogásolt (1) és (2) bekezdésében az illetménycsökkentés és a kitiltás fegyelmi szankciók vonatkozásában egy több lépcsőben megállapított, az adott bekezdések *a)–d)* pontjaiban egyenként is alsó és felső határral rendelkező büntetési mértéket vezetett be. Ez a szabályozási megoldás lehetővé teszi, hogy – esetről esetre történő mérlegelés alapján – a ténylegesen elkövetett képviselői jogsértés súlyának megfelelően, egyediesítetten kerüljön sor az ahhoz társított jogkövetkezmény megállapítására. Azon túlmenően, hogy az ilyen típusú szankciómérték-meghatározás a jogrendszerben nemcsak nem ismeretlen, de bizonyos esetekben tipikusnak is tekinthető (lásd pl. büntetőjog), ez a megoldás tehát az elkövetett jogsértés súlyával arányban álló mértékű szankció kiszabását teszi lehetővé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozók azzal kapcsolatos kifogása tekintetében sem jelenthető ki, hogy a jogbiztonság vagy a normavilágosság sérelmének megállapítását megalapozná, miszerint a sérelmezett szabályozás nemcsak a diszpozíciók tekintetében túlzottan általános, de az azokhoz társított szankciók kiszabása során az alkalmazandó mértékre nézve sem tartalmaz kellően objektív (kógens és esetleg taxatív jellegű) szempontrendszert.
- [58] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak a támadott rendelkezések kapcsán a jogbiztonság sérelmével összefüggésben előadott érvei nem megalapozottak.
- [59] 2.2.2. A fegyelmi jogba ütköző magatartások miatt alkalmazható jogkövetkezményeket tartalmazó rendelkezések tekintetében az indítványozók egyrészt azok mértékét (ennek lehetséges tartományát), másrészt pedig a konkrét mértékek meghatározása során irányadó szempontok – előbbieken elbírált – hiányát kifogásolták. Az indítvány szerint a támadott rendelkezések mindkét okból kifolyólag aránytalan korlátozást jelentenek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában.
- [60] Az indítványozók kifogásolták, hogy a Módtv. a korábban hatályban volt szabályokhoz képest jelentősen megemelte a szankcióként megállapítható tiszteletdíj-csökkentés maximumát. A korábbi szabályozás alapján a csökkentés mértéke nem haladhatta meg a képviselő egyhavi tiszteletdíját. Ilyen mérték akkor volt kiróható, amennyiben a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, azzal fenyegetett, vagy arra hívt fel, vagy más kivezetését akadályozta; egyebekben minden más magatartás esetén ezen szankció felső határa az egyhavi tiszteletdíj egyharmada volt.
- [61] Az indítványozók sérelmezték, hogy a Módtv.-vel bevezetett új szabályozás alapján ezzel szemben „az ülés méltóságát sértő kifejezés alkalmazása” és más, az indítványozók által enyhébbnek ítélt magatartások esetén is a korábbi maximális mérték többszörösére emelkedik az alkalmazható büntetési mérték (2–4 havi összegre), míg fizikai erőszak vagy azzal való fenyegetés esetén az egyhavi tiszteletdíjnyi büntetés helyett akár 4–6 havi is lehet. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy amint arra az indítvány is utal, adott esetben az Ogytv. Módtv.-vel módosított 49. § (2) bekezdése alapján az elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés felső határa a kétszeresére is emelkedhet; vagyis a legsúlyosabb szankció alkalmazása esetén a képviselők tiszteletdíja akár tizenkét havi összeggel is csökkenthető.
- [62] Az alkalmazható szankciók felső mértékének meghatározása tekintetében a korábban hatályos rendelkezésekhez képest a módosítás – a jogalkotói indokolás szerint az EJEB-ítéletben rögzített, az arányosítással, a különböző súlyú magatartások differenciált szankcionálásával kapcsolatos elvárásoknak téve ezzel eleget – lépcsőzetessé tette az alkalmazható szankciók mértékének rendszerét. Az kétségtől megállapítható, hogy ennek révén a hatályos szabályozás elvben a korábbiaknál számottevően súlyosabb jogkövetkezmények megállapítását teszi lehetővé.
- [63] Az új rendelkezések értelmében a legenyhébb, már tiszteletdíj-csökkentéssel szankcionálható magatartás esetében [lásd: 47. § (1) bekezdés *a)* pont (közbeszólással – figyelmeztetés ellenére történő – zavarás)] egyezik meg a kiszabható mérték az ilyen típusú jogkövetkezmény korábbi szabályok szerint (kizárólag súlyosnak minősülő magatartások esetén) megállapítható legnagyobb mértékével (egyhavi tiszteletdíj). A megvonható összeg további két lépcsőben – minimum kéthavi, de legfeljebb négyhavi [lásd: 47. § (1) bekezdés *b)* pont], illetve minimum négyhavi, de legfeljebb hathavi tiszteletdíj összege [lásd: 47. § (1) bekezdés *c)* pont] – a többszörösére nőtt. Amennyiben pedig az azonnali hatályú kitiltással is érintett képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés összegének a felső határa – ezen, már megemelt összegek tekintetében – a kétszeresére emelkedik [49. § (2) bekezdés]. Mindez olyan jelentős emelkedésnek számít, ami – az Alaptörvény IX. cikkében foglalt alapvető jog érintettségével összefüggésben – elvben felvetheti a támadott szabályozás arányosságát vizsgálatainak szükségességét. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán hangsú-

lyozza, hogy az ilyen típusú szankciók megengedhetősége tekintetében a már idézett korábbi döntéseiben (Abh2., Abh3.) az azok szükségessége tárgyában tett megállapítások továbbra is megfelelően irányadóak.

- [64] A Módtv. általánosságban szigorító – ugyanakkor bizonyos eljárási garanciákat is bevezető – rendelkezései, továbbá az azokhoz fűzött, az EJEK elvi jelentőségű megállapításai mellett a közelmúlt eseményeire is utaló jogalkotói indokolás alapján látható, hogy a jogalkotó a korábbi szabályozásban foglalt szankciók mértékét olyanként ítélte meg, mint amelyek nem jelentenek kellő visszatartó erőt a képviselők számára ahhoz, hogy minden esetben az Országgyűlés rendjét és méltóságát tiszteletben tartó, a zavartalan, hatékony működést nem akadályozó magatartást tanúsítsanak. Erre tekintettel döntött úgy, hogy amellett, hogy a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét az említett, alkotmányosan igazolható célok előmozdítása érdekében – és egyben az EJEK-ítéletben foglaltaknak is eleget téve – az egyes cselekmények súlya szerint differenciálva határozza meg; egyúttal az azokhoz kapcsolható pénzügyi jellegű szankció mértékét is megemeli, valamint bevezeti a kiltítás jogkövetkezményét is.
- [65] Megállapítható, hogy ez a szigorítás (éppen az indítványozók által szintén támadott házelnöki mérlegelési jogkör, illetve a lehetséges legkisebb és legnagyobb mértéket meghatározó jogalkotási technika révén) nem jelenti egyben szükségképpen azt is, hogy az alkalmazható jogkövetkezmények a maximális mértékben vagy annak közelében kerülnének alkalmazásra. Másfelől viszont ez elméletileg nem is kizárt. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat során a megállapításait ezért ezen tények szem előtt tartása mellett tette meg.
- [66] 2.2.2.1. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos indítványozói hivatkozások és az említett alapvető jog esetleges sérelmének vizsgálati szempontjaival összefüggésben – arra tekintettel, hogy az indítványozók az Ogytv.-nek a jogkövetkezményeket tartalmazó 47. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kérelmezték, ilyen indítványt azonban az egyes tilalmazott magatartásokat megállapító 46–46/H. § tekintetében nem tettek – az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az állított alapjogi sérelem a támadott rendelkezések kapcsán értelmezhető és vizsgálható-e. Amennyiben ugyanis az állapítható meg, hogy az országgyűlési képviselők által tanúsítható magatartások és ezáltal az azokkal esetlegesen összefüggésbe hozható vélemény szabadság (vagy a képviselői beszédjog) tekintetében korlátozást kizárólag az Ogytv. 46–46/H. §-a tartalmaz, azzal a 47. § (1) bekezdése [és (2) bekezdése] azonban nem hozható összefüggésbe, úgy az indítványban petitumként konkrétan is megjelölt utóbbi rendelkezések tekintetében az előadott alkotmányjogi érvelés és a támadott rendelkezések közötti tartalmi összefüggés hiánya okán érdemi vizsgálat lefolytatására sem lenne lehetőség, és ezen indítványi elem tekintetében visszautasításnak lenne helye.
- [67] A fenti kérdésben való állásfoglalása kialakításakor az Alkotmánybíróság az értelmezése során figyelembe vette a saját korábbi döntéseiben foglaltakat; a vizsgált törvény érintett szabályozásában a Módtv. módosításaival bevezetett szabályozási módszerbeli változásokat és a jogelméletnek a szankciók jogi természetére és a jogi normák szerkezetére vonatkozó legfontosabb megállapításait is (együttesen: a történeti és rendszertani értelmezés módszerét); továbbá azt is, hogy az indítvány a III/1. pontjában a támadott fegyelmi jogi rendelkezéseket kifejezetten az azok alapjául szolgáló – az indítványozók által „indokolatlanul széles körű mérlegelést engedőnek” minősített – tényállások hivatkozása mellett, azokkal összefüggésben tartotta aránytalannak. [Az indítvány említett pontjában ezért a támadott szankció mértékek felsorolását tartalmazó táblázatban – a hozzájuk tartozó §-számok feltüntetésének mellőzésével ugyan, de – a szankcionálható magatartásokat (a diszpozíciókat) is tételesen feltüntették.]
- [68] Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Az indítványozók – annak ellenére, hogy a jogbiztonság szempontjából a szerintük túlzottan széles mérlegelési jog okán azokat is aggályosnak tartották – a tilalmazott magatartásokat megfogalmazó diszpozíciós rendelkezések megsemmisítését nem indítványozták. Ez az Alkotmánybíróság szerint tartalmi értelemben azt jelenti, hogy az indítványozók, mint azt az érvelésükben az Abh3.-ra történő utalás is alátámasztja, azt nem vitatják, hogy bizonyos képviselői magatartások [melyek tételes meghatározása a IV/2.1. pontban (Indokolás [37] és köv.) már kifejtettek szerint nem lehetséges] tiltása és szankcionálása alkotmányosan elfogadható lehet. Ugyanakkor az ezek tanúsításától való kellő visszatartó erő érdekében a Módtv. által bevezetett szankciórendszerrel (mértékekkel) társítottan a hatályos szabályozás – ez utóbbiak aránytalannak tartott mértéke okán – az indítványozók szerint már a hivatkozott alapjogi sérelmét eredményezi. Ez az indítványozói érvelés ezáltal az Ogytv. 46–46/H. §-a megsemmisítésének indítványozása hiányában is arra irányul, hogy a diszpozí-

- ciókat és a szankciókat tartalmazó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság együttesen, egymással összefüggésben értékelje.
- [69] Ennek lehetőségével kapcsolatban a történeti és a rendszertani értelmezés alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakra világít rá.
- [70] Az Ogytv. már a Módtv.-vel bevezetett változtatások előtt is tartalmazott fegyelmi jogi jellegű szabályozást; a tilalmazott képviselői magatartások tanúsítása esetére pedig ezekhez fűződő, a támadott szabályokhoz jellemben hasonló (jóllehet számottevően enyhébb mértékű) hátrányos jogkövetkezményeket. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban már érdemi vizsgálatokat is folytatott (lásd: Abh2., Abh3.), és – a jelen ügyben is irányadó – megállapításokat tett. Megállapítható, hogy az Ogytv. Abh2.-ben és Abh3.-ban vizsgált, a Módtv. hatálybalépése előtt (2020. február 1. napját megelőzően) hatályban volt fegyelmi szabályai a jelenlegitől eltérő kodifikációs megoldás alkalmazásával kerültek rögzítésre, mivel azok egyazon szerkezeti egységen belül tartalmazták a diszpozíciót és a szankciót tartalmazó rendelkezéseket. A Módtv.-vel a jogalkotó által bevezetett differenciált rendszer ugyanakkor – éppen e jellegéből adódóan – eltérő jogszabályszerkesztési módon került elfogadásra. Ennek lényege, hogy külön rendelkezésekben (46–46/H. §) jelennek meg a tilalmazott képviselői magatartások, és külön rendelkezésekben [47. § (1) bekezdés a)–d) pont, valamint (2) bekezdés a)–d) pont] a – a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14) IRM rendelet 18. §-a alapján ún. merev (belső) hivatkozással azokhoz társított – jogkövetkezmények. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy egy jogszabály-módosítás során egy egyébként megengedett kodifikációs technika szükségessé válása és jogalkotó általi alkalmazása révén a diszpozíció és a szankció külön szerkezeti egységben kerül rögzítésre, még nem teszi lehetővé, hogy az egyébként tartalmilag összetartozó, korábbi szövegváltozat esetén az Alkotmánybíróság által is egységben vizsgált jogi norma (normák) érdemi vizsgálatát arra hivatkozással mellőzze, hogy az indítványozók a képviselők által tanúsítható magatartások tekintetében tilalmakat megfogalmazó rendelkezéseket külön nem támadták meg az indítványukban.
- [71] A vonatkozó és uralkodó jogelméleti álláspont is szorosan összetartozóként tekinti a diszpozíciót és – amennyiben a jogalkotó ahhoz társít ilyet – a hozzá tartozó szankciót. Ezt attól függetlenül is teszi, hogy a jogi szabályozás az adott jogszabályon belül egy szerkezeti egységben (szakaszban vagy bekezdésben) vagy külön szerkezeti egység(ek)ben tartalmazza-e azokat.
- [72] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozóknak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése kapcsán előadott érvelése – hasonlóan az Abh2.-ben és az Abh3.-ban vizsgált indítványokhoz – annak ellenére érdemben elbírálnak, hogy az indítványozók a tilalmazott magatartásokat rögzítő – a korábbitól eltérő kodifikációs megoldás alkalmazása okán a támadott, szankciókat tartalmazó rendelkezésektől a Módtv. hatálybalépése után különálló §-okba került – jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését nem indítványozták. Mivel az említett rendelkezések önmagukban – a szankciók által elérni kívánt jogi kényszer, vagyis a kikényszeríthetőség hiánya okán – a hivatkozott alapjog vonatkozásában sérelem okozására elméletileg sem lennének alkalmasak; a szankciókra vonatkozó előírások pedig egyrészt a diszpozíciós szabályra a merev belső hivatkozás révén maguk is utalnak, másrészt pedig az utalt diszpozíciós szabályok alkalmazási kényszere nélkül önmagukban nem is lennének értelmezhetőek vagy alkalmazhatóak, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozói érvelés helytállósága csak a 46–46/H. §-nak és a 47. § (1) bekezdésének tartalmilag szorosan összefüggő rendelkezései együttes, komplex vizsgálata révén ítéltető meg.
- [73] 2.2.2.2. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos indítványozói hivatkozások és az említett alapvető jog esetleges sérelmének vizsgálati szempontjaival összefüggésben az Alkotmánybíróságnak másodikként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a vizsgálatnak az I. cikk (3) bekezdésének megfelelően a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával vagy az – ettől eltérő szempontokon alapuló – ún. „észszerűségi teszt” alapulvételel kell-e történnie.
- [74] Ennek oka, hogy az országgyűlési képviselők esetében a véleménynyilvánítási szabadság – abban az esetben, ha véleménynyilvánításra az Országgyűlésben kerül sor – az ezen alapvető jogra irányadó általános elvi tételeken túl további speciális, a képviselői (köz) megbízatásból fakadó jellemzőkkel, maga az országgyűlési képviselő pedig az Alaptörvényben rögzített vagy abból közvetlenül levezethető képviselői jogokkal is rendelkezik. Ez éppen abból fakad, hogy ilyen esetben a politikai vélemény közlésére nem magányszemélyként, hanem megválasztott képviselőként, és nem bárhol (bármilyen platformon és módon), hanem a közéleti viták lefolytatásának kiemelten fontos helyszínén, a legfőbb népképviselői szerv, vagyis az Országgyűlés ülésén kerül sor.

Ez az oka annak, hogy a képviselők felszólalási joga, más néven a képviselői beszédjog bár összefüggésben áll a vélemény szabadsággal, és bizonyos értelemben, a mentelmi jog révén az ezzel nem rendelkezők által artikulált véleményhez képest (pl. a polgári vagy büntetőjogi felelősség szempontjából) még fokozottabb védelemben is részesül; másfelől viszont a fentebb már idézettek szerint az Országgyűlés méltósága, tekintélye és működőképessége megőrzésének alkotmányosan igazolható céljából az Alkotmánybíróság által is elismerten és a IX. cikk (4)–(5) bekezdésében rögzített általános határokon túlmenően – akár fegyelmi felelősség konstruálásával – is korlátozható.

- [75] A képviselői beszédjog a képviselői jogok részjogosítványaként – szemben az „anya jogával”, a véleménynyilvánítási szabadsággal – bár a megválasztott képviselők szempontjából az Alaptörvényből közvetlenül levezethető jognak minősül, és mint ilyen alkotmányos védelemben is részesül, nem alapvető jog. A képviselői jogok egyes elemeit [kérdés, interpelláció joga; 7. cikk (1)–(2) bekezdés] az Alaptörvény nevesíti ugyan, de azokat sem az alapvető jogok felsorolását tartalmazó „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetben. A képviselői felszólalási jog összessége, részletszabályai, gyakorlásának feltételrendszere és módja valójában az alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott más jogszabályokban, a házszabályi rendelkezések körében (Ogytv., HHSZ.) található. Mindezekre tekintettel az ezen jogot korlátozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során sem az I. cikk (3) bekezdése az irányadó. A beszédjogot érintő korlátozás mindaddig alkotmányosnak tekintendő, amíg arra alkotmányosan igazolható okból kerül sor, és észszerűen feltételezhető, hogy alkalmas az elérni kívánt cél vagy hatás elérésére; de a korlátozás nem irányul vagy vezet magának a beszédjognak a kiüresítésére vagy más, az Alaptörvényben is rögzített képviselői jog igazolhatatlan sérelmére.
- [76] Az Abh3. – még a Módtv.-t megelőzően hatályban volt rendelkezések tekintetében – ezért is foglalt úgy állást [az Ogytv. akkor hatályos 48. § (3)–(4) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény-típusok (kizárás és tiszteletdíj-csökkentés) és -mérték (az ülésnap hátralévő része és legfeljebb egyhavi tiszteletdíj) alkalmazása mellett], hogy a vizsgált, a „valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő” és ezért a IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt a (4)–(5) bekezdésre tekintettel nem álló kifejezések mellett az Országgyűlés tekintélyét sértő kifejezések használatának tilalmazása és szankcionálása, vagyis a beszédjog ilyen jellegű tartalmi korlátozása is alkotmányosnak tekintendő. Az ABh2. hasonlóan foglalt állást az abban vizsgált, az Országgyűlés plenáris ülésén, illetve bizottsági ülésein tanúsított magatartásokra vonatkozó rendelkezések [az Ogytv.-nek a Módtv. előtt hatályos 50. § (1) bekezdése és 52. § (2) bekezdés a) pontja] tekintetében.
- [77] Az Alkotmánybíróság emlékeztet ugyanakkor arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapján megindult ezen korábbi eljárása során megállapította azt is, hogy az indítványozó érintettsége egyes támadott rendelkezések tekintetében nem áll fenn, mivel azok vele szemben nem kerültek alkalmazásra, ezért azok tekintetében az indítványt visszautasította. Így nem vizsgálta meg többek között az Ogytv. korábban hatályos 49. § (4) bekezdését és 52. § (2) bekezdés b) pontját sem. Ezek olyan magatartásokra nézve tartalmaztak rendelkezéseket (az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsítása; a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése), amelyek, tekintettel arra, hogy nem, vagy nem feltétlenül a házszabályi rendelkezéseknek a felszólalási rendre vonatkozó szabályai által megadott keretek között felfogható megszólalásként, vagy akár egyáltalán nem is verbális közlés révén valósulnak meg, nem a szűk értelemben vett képviselői beszédjog keretén belül értelmezhetőek. Az ezen magatartások korlátozására (tiltására) és szankcionálására vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát, illetve ennek elvi szempontjai tekintetében tehát az Alkotmánybíróság ez idáig – még a korábban hatályos szövegváltozat tekintetében sem – nem foglalt állást.
- [78] Tekintettel a fentiekre, valamint a két korábbi döntésben értékelt fegyelmi szabályok hatályvesztésére és a Módtv.-vel hatályba lépett, a jelen ügyben vizsgált képviselői indítványban támadott rendelkezések (részben) eltérő tartalmára, koncepciójára és az eltérő szankció mértékekre, az Abh2. és az Abh3. nem teremt res iudicatát; ugyanakkor az ezen döntésekben foglalt elvi megállapításokat – a fenti megszorításokkal – az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megfelelően irányadónak tekintette.
- [79] Az indítványozók az egyes, a fegyelmi jog körében szankcionálható, illetve szankcionálandó magatartások miatt kiszabható pénzügyi jellegű jogkövetkezmény, a tiszteletdíj-csökkentés lehetséges mértékének a IX. cikk (1) bekezdését sértő aránytalanságára hivatkozással az Ogytv. 47. § (1) bekezdésének egészét támadták. A támadott rendelkezés a)–f) pontból áll, amelyek a szankciók már említett differenciált rendszerét a 46. §-ban, valamint a 46/B–46/G. §-ban meghatározott egyes képviselői magatartásokhoz társítottan vezette be. Amint az a IV/2.2.2.1. pontban (Indokolás [66] és köv.) megállapításra került, a belső jogszabályi hivatkozás mint sza-

bályozási megoldás alkalmazása okán az Alkotmánybíróság ezen rendelkezések figyelembevételét annak elle- nére sem mellőzhette a vizsgálata során, hogy azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmi- sítését az indítványozók nem kérték.

- [80] Az így folytatott vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen indítványban érintett ren- delkezések vegyesen szankcionálnak olyan képviselői magatartásokat, amelyek alapvetően – mint vélemény- nyilvánítási módok – a képviselői beszédjog, míg mások a IX. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartoznak, az alábbiak szerint.
- [81] A 46. § (1) bekezdés a)–b) pontja (felszólalás tárgyától való indokolatlan eltérés, ismétlés, illetve kirívó mérték- ben zavaró közbeszólás); a 46/B. § első fordulata (az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezés használata); a 46/D. § első fordulata (az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely sze- mélyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata); valamint a 46/G. §-ban szabályozott egyik esetkör (az Országgyűlés ülésén fizikai erőszak alkalmazásával közvetlenül fenyegetés, fizikai erőszak alkalmazására felhívás) olyan magatartá- sokra vonatkozik, amelyek szükségképpen, vagy legalább elképzelhetően az országgyűlési képviselők felszólá- lásához, de legalábbis az ülésteremben – a házszabályi rendelkezésekben foglalt felszólalási rendben vagy annak megsértésével – történő szóbeli megnyilvánuláshoz társíthatóak.
- [82] Más rendelkezések viszont, így a 46/C. § (a szemléltetésre vonatkozó házszabályi rendelkezések megsértése); a 46/B. § második fordulata (a sértő kifejezés használatán kívüli egyéb, az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közössé- get – sértő vagy illetlen cselekmény elkövetése); 46/D. § második fordulata (a sértő kifejezés használatán kívüli egyéb, az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő cselekmény elkövetése); a 46/E. § (az ülés, a vita vagy a szavazás menetének, vagy az Országgyűlés ülése résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében történő zavarása); a 46/F. § (az ülés, a vita vagy a sza- vazás menetének vagy az Országgyűlés ülése résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezett- ségei teljesítésében történő akadályozása); valamint a 46/G. §-ban szabályozott második és harmadik esetkör (más kivezetetésének akadályozása, fizikai erőszak alkalmazása) nem feltétlenül vagy nyilvánvalóan nem a képviselők szóbeli megnyilvánulásával, közlésével járó magatartásokat nevesítenek.
- [83] A képviselői beszédjog körébe vonható rendelkezések közös jellemzője, hogy az országgyűlési képviselőknek a mindenkori házszabályi előírásokban részletezett formában és eljárási rend szerint történő vagy éppenséggel azt sértő megszólalásával kapcsolatosak. Ezek a szabályok (a felszólalási rendre és az időkeretekre vonatkozó szabályoktól az interpelláció jogát és a mentelmi jogot tartalmazókig) elsősorban és döntő többségükben pozi- tív természetűek. Elsődleges céljuk, hogy jogosultságokat biztosítsanak az országgyűlési képviselők számára az álláspontjuk kifejtése vagy az ahhoz szükséges információkhoz, tájékoztatáshoz való hozzáférés érdekében. Noha például éppen a felszólalási rendre és az időkeretekre vonatkozó garanciális eljárási szabályok bizonyos (formai) értelemben – a többi képviselő jogainak, valamint az Országgyűlés működőképességének védelme (például az obstrukció akadályozása) érdekében – egyben korlátozásokat is jelenthetnek, alapvetően mégis azt az alkotmányos célt hivatottak biztosítani, hogy valamennyi megválasztott országgyűlési képviselő egyaránt élni tudjon azzal a jogával, hogy az általa valamely közéleti kérdés kapcsán artikulálni kívánt álláspontot, véle- ményt a megfelelő formában és keretek között a parlamenti vita során vagy akár azon kívül is (lásd pl. a men- telmi jog felelőtlenségre vonatkozó rendelkezéseit) félelem nélkül és külső befolyástól mentesen megjelenít- se; illetve hozzájuthasson a képviselői munka felelős elvégzéséhez szükséges információkhoz.
- [84] Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette, hogy „[a] parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, amely az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll. A sza- bad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az or- szág sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a kép- viselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. A közügyek szabad parlamenti megvitatása tehát egyfelől a megfelelő törvény- alkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele, másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a válasz- tópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevé- kenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban. Az Országgyűlés egyik feladata, hogy a társadalomban meglévő ellentétes véleményeket jelenítse meg. Ezzel

- a tevékenységével mintegy feloldja a társadalomban lévő feszültségeket, még ha ténylegesen sokszor nem is tudja megoldani ezeket. A plurális társadalom stabilitását növeli, ha a parlament nyilvánossága előtt összezsugorodhatnak a társadalom nagy megosztó kérdései felett a politikai táborok képviselői.” (Abh3., Indokolás [17]–[19])
- [85] Mindezekhez képest a parlamenti beszédjoghoz társított tartalmi korlátozások, a negatív tartalmú (tilalmakat tartalmazó) szabályok, mint például a jelen ügyben is érintett előírások kivételesnek számítanak, és alkotmányosan annyiban igazolhatóak, amennyiben védett alkotmányos érték, cél előmozdítását hivatottak és alkalmassak garantálni.
- [86] Mivel a beszédjog nem csupán a képviselő személyes jogosítványa, hanem egyben a parlamenti tárgyalás alap-eleme is, ezért a törvényhozás működése szempontjából is szabályozásra szorul. Ezek a szabályok elsősorban a tárgyalási rendre vonatkoznak, megalkotásuk mögött pedig egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll. Ezért is rendelkezik az Országgyűlés az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésén alapuló azon autonómiával, amely nemcsak a saját működésének szabályai és tárgyalási rendje – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történő – megállapítására terjed ki, de a zavartalan működés és az Országgyűlés méltóságának megőrzése érdekében kifejezetten felhatalmazást is ad a házelnök számára rendészeti és fegyelmi jogkör házsabályi rendelkezésekben rögzített szabályok szerinti gyakorlására. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a parlamenti képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi jog mind történetileg, mind nemzetközi összehasonlításban alapvetően a parlamenti önkormányzati jog körébe tartozik; az annak konkrét esetekre történő alkalmazása, az ilyen ügyekben a házelnök javaslatára meghozott egyedi döntés pedig házelnök és végső soron a mindenkori parlamenti többség felelőssége. Az Alaptörvény és az alkotmánybírósági határozatok értelmében az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házsabályi rendelkezéseknek az 5. cikk (7) bekezdése alapján történő megalkotásakor; önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmány sértés esetén avatkozhat be. A képviselők jogait, így a szólásszabadságukat is szükségszerűen korlátozó, a fegyelmi és rendészeti jog körébe tartozó egyes korábbi szabályokat az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel minősítette olyannak az ABh2.-ben és az ABh3.-ban, amely alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja {vö.: Abh2., Indokolás [28]–[30] és [40]–[43], illetve Abh3., Indokolás [26]–[30] és [41]–[45]}.
- [87] Az Alkotmánybíróság mindezekkel összefüggésben a jelen ügy kapcsán megállapította azt is, hogy az Országgyűlés ülésén olyan képviselői magatartások is elképzelhetők, amelyekre esetleg egyáltalán nem is verbális módon, de mindenképpen a házsabályi rendelkezésekben szabályozott kereteken [napirendi pontokhoz való hozzászólás, felszólalás (vagy kérdés, interpelláció) rendje] kívül kerül sor; ezért a beszédjogra vonatkozó szabályozáson kívül, de a képviselői véleménynyilvánítás keretein belül esnek. Az Alkotmánybíróság előrebocsátja, hogy a korábbi megállapításainak megfelelően a fizikai erőszak vagy a támadott szabályozásban is megjelenő sértő, illetlen cselekedeteket megvalósító magatartások ennek védelmi körébe – már csak a IX. cikk (4)–(5) bekezdése okán sem – elméletileg sem tartozhatnak bele. Ugyanakkor megállapította azt is, hogy a támadott rendelkezések más olyan képviselői magatartásokra is vonatkoz(hat)nak, amelyeknek az országgyűlési képviselőkre (is) kiterjedő véleménynyilvánítási szabadság általános védelmi körébe beletartozhatnak.
- [88] A meg nem engedett magatartásokat tartalmazó szabályok – a IV/2.1. pontban (Indokolás [37] és köv.) kifejtettek szerint alkotmányosan igazolhatóan – absztrakt módon történő megfogalmazása okán nem minden esetben határozható meg egyértelműen, általános érvennyel, hogy pontosan milyen magatartásokra terjedhet ki az indítványozók által támadott szankciós rendelkezések hatálya. Vannak a beszédjog védelmi körébe nem vonható, de elméletileg lehetséges képviselői magatartások között olyan véleménynyilvánítási módok, amelyekre nézve az említett szabályok bizonyosan tilalmat állítanak fel [mint pl. a bekiabálás, közbeszólás (46. §) (1) bekezdés b) pontja vagy a külön nem engedélyezett (38/A. §) szemléltetés alkalmazása (lásd: az ezt szankcionáló 46/C. §-t)]. Más magatartások – a keretfogalmak (pl. „zavarás”, „akadályozás” kifejezések) használata okán – csak az azok konkrét megvalósulását követően egyedileg, a támadott szabályozásban is megjelenő (a házelnök, a Mentelmi Bizottság és végső soron plenáris ülés általi) mérlegelés révén eshetnek a támadott szabályok hatálya alá. Olyan egyéni vagy csoportos képviselői véleménynyilvánítási módok is léteznek azonban mindezek mellett, amelyek a hazai és a nemzetközi parlamentáris joggyakorlat, szokásjog alapján nem, vagy szinte biztosan nem vezethetnek a vizsgált szankciók alkalmazására (pl. taps, kivonulás, felállás stb.).
- [89] A támadott szabályozás tehát olyan szankciórendszer tartalmaz, amely egyfelől az elvont jogi fogalmak használata okán, másfelől amiatt, hogy egyes szankciók egyaránt alkalmazhatóak a képviselői beszédjog és a kép-

viselői véleménynyilvánítási szabadság egyéb módjai körébe tartozó magatartásokra, rendkívül komplex, összetett rendszert alkot.

- [90] Az Alkotmánybíróság ismételten kiemeli, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jog vagy a képviselői beszédjog tényleges korlátozását nem a megsemmisíteni kért 47. § (1) bekezdése, hanem valójában – az indítványozói érvelésben szintén érintett, de a széles körű mérlegelési jogra tekintettel elsősorban a jogbiztonsággal összefüggésben kifogásolt – 46–46/H. § tartalmazza. Ez utóbbi rendelkezéseket a képviselői beadvány érvelése ugyan összefüggésbe hozza a támadott rendelkezésekkel, azonban azoknak önmagában a véleménynyilvánítási joggal összefüggésben történő vizsgálatára és megsemmisítésére nézve az indítvány nem tartalmaz külön kérelmet. Ez egyben azt is jelenti, hogy az indítványozók az Ogytv. fegyelmi felelősség alá vont magatartásokra vonatkozó 46–46/H. §-át, vagyis magukat a képviselői jogok tekintetében korlátozásokat elsődlegesen tartalmazó rendelkezéseket – az azok egyértelműségével kapcsolatos, a IV/2.1. pontban (Indokolás [37] és köv.) már értékelt érveiken túlmenően – nem tartják ellentétesnek az Alaptörvénnyel. Lényegében maguk is elismerik tehát, hogy bizonyos képviselői magatartások az Országgyűlésben bizonyos alkotmányos értékek és célok érdekében tilalmazhatóak, a fegyelmi jog körébe vonhatóak, és szankcionálhatóak is. Az általuk állított alaptörvény-ellenesség érvelésük alapján abból fakad, hogy az ezen – általuk kiszámíthatatlannak tartott – körbe már eleve házelnöki mérlegelés alapján „bevonható” magatartások tanúsítása esetén az egyes képviselők rendkívül – szerintük aránytalanul – súlyos, ráadásul a konkrét mértéket tekintve szintén házelnöki mérlegelés alapján megállapítható mértékű szankcióval fenyegetett. A szankciók lehetséges mértéke, valamint az annak megállapításához kapcsolódó objektív szempontrendszer indítványozók által állított hiánya nézetük szerint megakadályozhatja az országgyűlési képviselőket képviselői jogaik rendeltetésszerű gyakorlásában. Az egyes, általuk kifogásolt fegyelmi büntetések így egyrészt a képviselői munkavégzés és ezáltal a népfelség elve érvényesülésének akadályozását, másrészt pedig – azok aránytalanul súlyos lehetséges mértéke okán – maguknak a szankcióval sújtott országgyűlési képviselőknek az egzisztenciális ellehetetlenülését is eredményezheti. Az általuk támadott, szankciókat tartalmazó rendelkezések tehát a vélemény szabadság aránytalan korlátozását végső soron annak ellenére eredményezik, hogy beadványuk tartalma szerint magukat a véleménynyilvánítási szabadságot ténylegesen is korlátozó magatartási tilalmakat tartalmazó, Ogytv.-beli rendelkezéseket ezen alapjog szempontjából nem – csak a B) cikk (1) bekezdése szempontjából – tartják aggályosnak.
- [91] Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak a támadott szankció mértékeknek a IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos vizsgálatát is egy szükségszerűen összetett szempontrendszer alapján kellett lefolytatnia. Ennek körében azon lehetséges magatartások elméleti érintettsége okán, amelyek a mindenkit megillető véleménynyilvánítási jog védelmi körében értelmezhetőek, kitért egyrészt az arányosság kérdéskörére. Másrészt, tekintettel arra, hogy a potenciálisan érintett magatartások egy jelentős része az alapjognak nem minősülő képviselői beszédjoggal hozható összefüggésbe, a vizsgálata során megállapításait az észszerűségi teszt lefolytatásával tette meg. Az ez utóbbi alapján megengedett tágabb körű korlátozási lehetőségek végső határaként az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel volt arra is, hogy a támadott szankció mértékek nem eredményezik-e a képviselőket az Alaptörvény kötelező előírásai alapján megillető más képviselői jogok, vagy magának az Alaptörvénynek az Országgyűlés működésével kapcsolatba hozható más előírásai, általános elvei sérelmét. Mindezek során az Alkotmánybíróság szem előtt tartotta tehát egyfelől az Alaptörvénynek az Országgyűlés működésének zavartalanágához, méltóságának megőrzéséhez és az ehhez kapcsolódó parlamenti autonómiához (az Országgyűlés önszabályozási jogához), másfelől pedig a képviselői jogok összességéhez kapcsolódó előírásait, valamint a népfelség és a képviselői demokrácia elve érvényesülésének alapvető fontosságú alkotmányos követelményét is.
- [92] Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vizsgált szankciórendszer megengedhetősége szempontjából továbbra is megfelelően irányadónak tekinti a korábbi döntésekben rögzített megállapításait. Ezek értelmében az Országgyűlés zavartalan és funkcionálisan ép működése, méltóságának és tekintélyének megőrzése olyan alkotmányos értékek, amelyek alkotmányosan igazolhatóvá teszik úgy az országgyűlési képviselők fegyelmi felelősségére, a nemkívánatosnak tekintett képviselői magatartások meghatározására, mint az azokhoz társított pénzügyi és más szankciókra vonatkozó – szükségszerűen a képviselők jogait is érintő, korlátozó – szabályok megalkotását mindaddig, amíg azok nem öncélúak, arányosnak tekinthetőek, és észszerűen feltételezhető, hogy alkalmasak lehetnek a célzott hatás elérésére (bővebben lásd az Abh1.-ben, az Abh2.-ben és az Abh3.-ban foglaltakat). Általánosságban megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgálttal érintett szabályok megalkotásának szükségessége alkotmányosan igazoltnak tekinthető; azokban a képviselői jogok az egyéb alkotmányossági szempontok érvényesülése mellett korlátozható.

- [93] Az indítványozók érvelése szerint az alkalmazható szankciók mértéke és – részben – az egyes szankciótípusok kombinálhatósága, illetve alkalmazhatóságuk tekintetében lényegében a házelnöki mérlegelés szempontjainak határozatlansága az, amely a IX. cikk (1) bekezdésében megjelölt alapjoguk és más képviselői jogaik aránytalan korlátozását okozza, illetve teszi lehetővé; az állított alaptörvény-elleneséget ezek együttesen eredményezik. Ezért a konkrét szabályokban (de a fentiek értelmében nem, vagy nem kizárólag a véleménynyilvánításhoz való jog tekintetében) megvalósuló korlátozások megengedhetősége kapcsán az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie azok jellegét és lehetséges mértékét is. Ennek során különválasztotta az egyes kifogásolt jogkövetkezmények közül azokat, amelyek a képviselők javadalmazásával (tiszteletdíj-csökkentés), és azokat, amelyek a képviselői munkavégzés más aspektusaival hozhatóak összefüggésbe. Utóbbiakra (kitiltás, kizárás) vonatkozóan jelen határozat külön pontja tartalmaz megállapításokat.
- [94] Az indítványozók kifejezetten hivatkoztak arra, hogy álláspontjuk szerint a tiszteletdíj csökkentésének a Módtv.-vel bevezetett mértéke – tekintettel a mérlegelés szempontjainak szerintük hiányos voltára is – alkalmas a képviselők „egzisztenciális ellehetlenítésére”. Az Alaptörvénynek a IX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben általuk szintén sérülni vélt egyéb rendelkezései közül a 4. cikknek csak az (1) bekezdését nevesítették az indítványban. Az Alkotmánybíróság azonban töretlen gyakorlata alapján az indítványokat, az egyes indítványi elemeket és érveket azok tartalma szerint értékeli, így az említett érveléssel összefüggésben ezen cikk (2) bekezdését (a függetlenséget biztosító javadalmazáshoz való jog, képviselői összeférhetetlenség) is be kellett vonnia vizsgálata körébe.
- [95] A lehetséges tiszteletdíj-csökkentés mértékének a képviselői jogokat alaptörvény-ellenesen sértő voltát állító indítványozói érvelés kapcsán mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőkre világít rá.
- [96] A tilalmazott képviselői magatartások meghatározása során a jogi szabályozás általános jogfogalmakat használ, az egyes magatartási módokhoz kapcsolatosan pedig többlépcsős, súlyozottan emelkedő mértékű jogkövetkezményeket határoz meg. Ez a kodifikációs megoldás az Alkotmánybíróság megítélése szerint lehetővé teszi, hogy az egyes ténylegesen tanúsított, a házelnöki (adott esetben levezető elnöki) mérlegelés szerint a fegyelmi előírásokat sértő magatartás miatt a házelnök – vagy az érintett képviselő ezzel kapcsolatos kifogása esetén végső soron az Országgyűlés – annak súlyával arányban álló mértékű szankciót szabjon ki a házszabályi rendelkezéseket megsértő képviselőre. Az Alkotmánybíróság megállapította (lásd: IV/2.1. pont, Indokolás [37] és köv.), hogy az „elkövetési magatartások” általános formában – de egyébként tartalmilag értelmezhető, más jogágakban is alkalmazott fogalmakkal – történő meghatározása alkalmas arra, hogy a lehetséges, az Országgyűlés tekintélyét, méltóságát sértő vagy a működését zavaró, illetve akadályozó képviselői magatartások széles spektrumát lefedje. Megjegyzi azt is, hogy éppen ezen fogalomhasználat okán ez a skála elméletileg a kisebb súlyú rendzavarásoktól az egészen súlyos, adott esetben akár a mentelmi jog felfüggesztésével, polgári jogi vagy közbiztonsági eljárás megindításával és végső soron akár mandátumvesztéssel is fenyegető cselekményekig is kiterjedhet, tekintettel arra, hogy a tilalmazott magatartások megfogalmazásából adódóan „átfedés” sem zárható ki az Ogytv. fegyelmi és a Btk. büntetőjogi szabályai alá eső magatartások között. Ilyen esetben [vagyis a közbiztonsági (büntető)eljárás szükségességét is felvető cselekmények esetén] pedig a fentebb említett más, nem a fegyelmi jog körébe tartozó jogkövetkezmények lehetősége is reálisan felmerül. Az ezen kérdések mérlegelését igénylő, a fegyelmi jog körében szankcionálni rendelt magatartások (pl. erőszak alkalmazása) az Alkotmánybíróság megítélése szerint már olyan súlyú fegyelmi vétségnek tekintendők, ami a jelenleg hatályos szabályok szerinti legsúlyosabb, szélsőséges esetben akár a képviselő 12 havi tiszteletdíját is érintő elvonás alkalmazását is igazolhatja az arányosság szempontjából. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint kellőképpen igazoltnak tekinthető, hogy a lehetséges szankciómértékek felső határa a vizsgált szabályozásban rögzített, valóban súlyosnak tekinthető mértéket is tartalmazzon.
- [97] A tiszteletdíj csökkentése szankció szempontjából a többlépcsős, súlyozottan emelkedő mértékű jogkövetkezmény-meghatározás azt jelenti, hogy a jogszabályi feltételek az alkalmazás módját tekintve adottak ahhoz, hogy kisebb súlyú magatartáshoz társítottan kisebb (kevesebb havi), míg a súlyosabbnak tekinthető fegyelmi vétségért nagyobb mértékű (többhavi) képviselői tiszteletdíj kerüljön elvonásra.
- [98] A jogszabályokban rögzített jogkövetkezmények lényegi eleme és egyben funkciója, hogy az azokkal szankcionálni rendelt magatartás tanúsításától való tartózkodás kiváltása érdekében kellő visszatartó erővel rendelkezzenek. (Ugyanakkor általános, nem csak a képviselői fegyelmi jog körében érvényesítendő alkotmányos elvárás az is, hogy az ezen cél eléréséhez elégséges, még indokolt legnagyobb mértéket ne haladják meg.) A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a korábban hatályos szankciómértékek nem voltak elégségesek a különböző, a házszabályi rendelkezések által tilalmazott képviselői magatartások megakadályozására. A közelmúlt eseményei rávilá-

gítottak arra, hogy a korábbi szabályok mellett – kétségkívül kivételesnek tekinthetően, de – olyan képviselői „akciók” is előfordultak, amelyek a legfőbb népképviselői és a törvények megalkotásáért is felelős szerv működésének súlyos zavarát, akár annak időleges ellehetetlenülését is okozták (lásd például az Abh1.-ben érintett, az ülés vezetésének a levezető elnök elnöki pulpitusra való feljutásának és ezáltal a parlamenti munka folytatásának az országgyűlési képviselők általi megakadályozását). A jogalkotó ezen tapasztalatokra (és az EJEB-ítéletben foglaltakra) tekintettel döntött a fegyelmi szankciók rendszerének átalakításáról, az alkalmazható jogkövetkezményeknek a Módtv.-vel bevezetett szigorításáról. Annak megítélése, hogy milyen mértékű szigorítás alkalmas és elégséges annak elérésére, hogy a jogkövetkezmények az alkotmányosan igazolható célok elérése érdekében kellő visszatartó erőt jelentsenek, általában a jogalkotó felelőssége. Az Alaptörvényben biztosított önszabályozási jog révén e téren – a saját működése biztosítása érdekében, saját tagjaira vonatkozóan – az Országgyűlés különösen széles körű szabadsággal rendelkezik, amelybe az Alkotmánybíróság csak kivételesen, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányosértés esetén avatkozhat be és állapíthat meg alaptörvény-ellenességet (hasnolón lásd: Abh2., Indokolás [28]; Abh3., Indokolás [28]).

- [99] Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a támadott rendelkezések alkotmányosan elfogadható célja, hogy kellő visszatartó erőt garantáljon azon képviselői magatartásokkal szemben, amelyek az Országgyűlés méltóságát, tekintélyét veszélyeztetik, működését zavarják vagy akadályozzák. Ennek értelmében az országgyűlési képviselők nem élveznek teljes körű szabadságot annak megválasztása tekintetében, hogy valamely közéleti – vagy akár személyes jellegű – kérdésben az álláspontjukat mikor, milyen módon és tartalommal fejezik ki; erre ugyanis csak a mindenkor jogszabályi (házaszabályi) keretek adta keretek között van lehetőség. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint e körben az Országgyűlés által olyan rendelkezések megalkotása is megengedett, amelyek a képviselői jogokat (szükségszerűen) korlátozó szankciók alkalmazásának lehetővé tétele útján is biztosítják ezen szabályok megtartását. Mivel egy szankció az alkalmazható mérték szempontjából akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az alkotmányos cél megléte mellett az is igazolható, hogy észszerűen feltételezhető, hogy alkalmas a kívánt (jog)hatás elérésére, de nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban ezt vizsgálta.
- [100] Az indítványozók a 47. § (1) bekezdésében foglalt pénzügyi jellegű szankciók tekintetében azt kifogásolták, hogy annak a korábbi szabályokhoz képesti jelentős emelkedése eltúlzott, a támadott szabályok „indokolatlanul széles körű mérlegelést engednek a szankció kiszabójának”, továbbá „valójában a képviselő egzisztenciális ellehetetlenítését, nem a Ház rendjének fenntartását szolgálják”.
- [101] A tiszteletdíj csökkentésére mint jogkövetkezmény alkalmazására vonatkozó szabályok hónapokban meghatározott, többlépcsős csökkentést tesznek lehetővé. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályozás olyan differenciált rendszert alkot, amely lehetővé teszi, hogy nagyobb súlyú szabályszegés esetén több, míg kisebb súlyú fegyelmi „vétség” esetén kevesebb havi képviselői tiszteletdíjat érintsen a csökkentés. Mivel mindezek meghatározására csak a konkrét magatartás megvalósítását követően, annak ismeretében van lehetőség, az Alkotmánybíróság megítélése szerint sem a házelnök számára biztosított széles körű mérlegelési jog, sem pedig az nem eredményezi a támadott szabályok alaptörvény-ellenességét, hogy – miként azt az indítvány tartalmazza – „a tiszteletdíjcsökkentésnél a minimális mértéket mindig kötelező kiszabni”.
- [102] Az Országgyűlés, illetve a házelnök egyedi ügyekben hozott döntései szükségképpen az adott konkrét ügy egyedi sajátosságaihoz igazodóan, a folyamatban lévő fegyelmi ügyre okot adó magatartás összes jellemzőjére tekintettel, mérlegelés útján születnek. A ténylegesen is tanúsított és fegyelmi szankcióval sújtott képviselői magatartások, az azok értékeléséhez társuló mérlegelési szempontok és a végül megállapításra kerülő fegyelmi büntetésekre vonatkozó egyediesítési kötelezettségből adódóan a tiszteletdíj-csökkentés még alkotmányosnak tekinthető legnagyobb mértékének, hónapokban kifejezhető felső határának általános érvénnyel történő meghatározása azontúl, hogy az a jogalkotó elsődleges felelőssége, lehetetlen is volna. (Ez egyébként megfelelően igaz a legkisebb mérték tekintetében is.) Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben mindössze azt kérheti számon a jogalkotón, hogy a kiszabható lehetséges mértékmeghatározáson belül lehetőség legyen az arányosításra, vagyis a szankció mértéke és az elkövetett fegyelmi jogsértés súlyának egymáshoz való igazítására; ennek feltételeit a vizsgált szabályozás megteremtse. Másrészt pedig alkotmányos elvárás, hogy a kiszabható fegyelmi büntetés ne legyen öncélú vagy a képviselő mandátumát kiüresítő mértékű.
- [103] Utóbbi elvárás tekintetében az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában az, hogy egy pénzügyi jellegű szankció az elkövetett jogsértés súlyától függően az országgyűlési képviselők akár hathavi, kivételes esetben (a támadott szabályozás szerint: ha a kizárt képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, ezért az ülést vezető elnök az azonnali hatályú kitiltását rendeli el [48. § (2) bekezdés]; de az (immár)

azonnali hatállyal kitiltott képviselő az ülésterem elhagyására irányuló (ismételt) felszólításnak továbbra sem tesz eleget [49. § (2) bekezdés]} pedig akár tizenkét havi illetményét is érintheti, nem éri el az említett mértéket; ezért – tekintettel a lehetséges magatartások sokféleségére és a védendő alkotmányos értékek szempontjából akár kirívóan súlyos voltára is – nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek sem.

- [104] Az esetleges öncélúság (indokolatlanság) kérdése általánosságban a vizsgált szabályozás alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint szintén nem merül fel, a szankciók kiszabásának a lehetőségét az Ogytv. olyan magatartások esetére teszi lehetővé, amely a védendő, a fegyelmi jogi szabályok megalkotását alkotmányosan igazolónak tekintett célokkal, értékekkel (működőképesség, méltóság stb.) nyilvánvalóan ellentétesek. Annak garantálása, hogy az egyes marasztalások a képviselők által tanúsított konkrét magatartások szempontjából indokoltak, mértéküket tekintve pedig a törvény által megállapított kereteken belül maradva annak súlyával arányban állóak legyenek, a jogalkalmazók, vagyis az Országgyűlés elnöke, a mentelmi bizottság, illetve a plenáris ülés kötelezettsége és felelőssége. Az ezen alkotmányos elvárásnak való megfelelés – teljesen abszurd szabályozás esetét leszámítva, ami a jelen ügyben nem áll fent – elsődlegesen nem a kereteket meghatározó jogszabály, hanem a konkrét, egyedi döntések ismeretében és tekintetében lehet(ne) értelmezhető; a normakontroll-eljárás erre természeténél fogva nem alkalmas. Az Alkotmánybíróság pedig a jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy a parlamenti fegyelmi döntések kapcsán ilyen természetű vizsgálat lefolytatására egyébként sem, vagyis alkotmányjogi panasz eljárás alapján sem rendelkezik hatáskörrel. Az alkotmányjogi panasz eljárás megindítására ugyanis bírósági eljárásban született döntésekkel szemben van lehetőség; az Országgyűlés által hozott fegyelmi tárgyú (egyedi) döntések azonban nem minősülnek ilyen alkotmánybírósági eljárást megalapozó döntésnek.
- [105] A tiszteletdíj-csökkentések minimális mértékének kiszabási kötelezettségével kapcsolatos indítványozói érv tekintetében az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ilyen előírások jogszabályban történő rögzítésének általánosságban is alapvető jellemzője és célja, hogy bizonyos esetekben a tiszteletdíj csökkentése szankciójának kiszabására a jogszabályban írt minimummértéknél alacsonyabb összegben ne kerülhessen sor. A minimummérték meghatározása során a jogalkotó azt a szempontot köteles szem előtt tartani – és e tekintetben szintén széles körű mérlegelési joggal rendelkezik –, hogy az ilyen módon rögzített mérték (már) alkalmas legyen a funkciója betöltésére. Tekintettel arra, hogy a Módtv. hatálybalépését megelőzően az Ogytv.-ben rögzített mérték a jogalkotói mérlegelés szerint nem volt alkalmas a kívánt cél (visszatartó erő) elérésére, olyan szabályozási megoldás mellett döntött, amely minimummeghatározást is tartalmaz. Ennek mértékét a 47. § (1) bekezdésében bevezetett súlyozott rendszer szerinti egy–négy havi illetménymértékben határozta meg. Tekintettel arra, hogy a 49. § (2) bekezdésében szabályozott kivételes esetkör kizárólag a büntetés felső mértékének kétszeresére emelkedését teszi lehetővé, a megállapítható tiszteletdíj-csökkentés legkisebb mértéke az ott szabályozott esetben is változatlan marad. Az Alkotmánybíróság pedig ezen mértékmeghatározást nem tekintette olyan kirívóan magasnak, amely az Országgyűlés önszabályozási autonómiájába való, kivételesen megengedhető beavatkozását megalapozhatná.
- [106] A kiszabható szankció mértékének alkotmányossága megítélésével összefüggésben azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni az egzisztenciális ellehetetlenüléssel kapcsolatos indítványozói érveket sem. Amellett ugyanis, hogy az elvonás többhavi javadalmazást is érinthet, a 47. § (1) bekezdése és az 50. § értelmében „[a] tiszteletdíj-csökkentés összegének megállapításakor az intézkedés elrendelésére okot adó magatartás tanúsításának hónapjában a képviselőt megillető tiszteletdíj levonásoktól mentes teljes összegét kell figyelembe venni”; vagyis a szankció az érintett hónapokra az országgyűlési képviselő tiszteletdíjának teljes összegére kiterjed.
- [107] A 107/B. § rendelkezései alapján az Ogytv. rendelkezései szerint bármely jogcímen elrendelt tiszteletdíj-csökkentés összegét a képviselőnek a tiszteletdíj-csökkentés elrendelésének jogerőre emelkedését követően folyósított tiszteletdíjából kell levonni [(1) bekezdés]. A tiszteletdíj-csökkentés végrehajtása során a képviselő részére folyósított tiszteletdíj összege – a képviselő tiszteletdíjának Ogytv. szerinti valamennyi csökkentését figyelembe véve – egyik hónapban sem lehet alacsonyabb a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) adott hónapra érvényes összegénél [(2) bekezdés]. Amennyiben mindezekre tekintettel a – akár több különböző jogcímen elrendelt – tiszteletdíj-csökkentés(ek) végrehajtására az így fennmaradó összeg nem nyújt fedezetet, úgy a fennmaradó összeget a képviselő további havi tiszteletdíja(i) terhére kell levonni [(3) bekezdés]. Amennyiben pedig a képviselői megbízátság megszűnése miatt az elrendelt csökkentés nem vonható le, az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amit a vonatkozó végrehajtási szabályok alapján az állami adó- és vámhatóság hajt végre [(4) bekezdés], kivéve, ha a megbí-

- zatás az Országgyűlés megbízatásának megszűnése miatt szűnik meg; ez esetben a 119. § (1) bekezdése alapján a volt képviselőt megillető ellátásból (háromhavi képviselői tiszteletdíj) kell azt levonni.
- [108] Az Ogytv. alapján elrendelhető tiszteletdíj-csökkentésekre vonatkozó szabályok áttekintése eredményeként az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [109] Az országgyűlési képviselőt a 4. cikk (2) bekezdése értelmében – a mentelmi jogon kívül – a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Ez Alaptörvényben biztosított képviselői jog.
- [110] A tiszteletdíj-csökkentés a Módtv.-vel bevezetett új szabályozás alapján már nemcsak a képviselők egyhavi, hanem több, szélsőséges esetben akár tizenkét havi illetményét is érintheti. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy – tekintettel a lehetséges magatartások sokféleségére és azoknak a védendő alkotmányos értékek sérelme szempontjából elképzelhető eltérő súlyosságára – ez önmagában nem okoz alaptörvény-ellenességet.
- [111] A minimálbér a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalónak jogszabályi kötelezettség alapján fizetendő legkisebb munkabér; melynek összege az elbíráláskor hatályos szabályok alapján 232 000 Ft, ami mintegy 65 000 Ft-tal alacsonyabb a legalább középfokú végzettséggel rendelkező, illet igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalónak fizetendő kötelező bérminimum összegénél. Funkcióját tekintve a minimálbér az a legkisebb összeg, amely egy teljes munkaidőben munkát vállaló egyén megélhetéséhez a jogalkotó megítélése szerint Magyarországon aktuálisan szükséges és elégséges. Erre tekintettel – összevetve a szabályozást a fegyelmi előírások céljaival – az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapozottnak az egzisztenciális ellehetetlenülés érveire történő indítványozói hivatkozást sem, amelyre az indítványozók a tiszteletdíj-csökkentés szankciójával összefüggésben kizárólagosan hivatkoztak.
- [112] Mindezekre tekintettel az indítványozóknak az Ogytv. 47. § (1) bekezdésében rögzített tiszteletdíj-csökkentés pénzügyi jellegű fegyelmi szankciójának az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését sértő aránytalanságát állító érvei nem megalapozottak.
- [113] 3. Az indítványozók az Ogytv. 47. § (3) bekezdését és 49. § (3) bekezdését a jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozással kifogásolták. Érvelésük lényege szerint az említett rendelkezésekben megjelenő azon különbség, miszerint előbbi a tiszteletdíj-csökkentés alkalmazása esetére indokolási kötelezettséget ír elő, míg utóbbi a kitiltás esetére csupán a döntés írásbeli közlésére nézve tartalmaz előírást, az indítványozók álláspontja szerint – amiatt, hogy a szankcionált képviselő így nem ismerheti meg a döntés indokait, a mértékmeghatározás szempontjait, illetve azt sem, hogy a jövőben pontosan milyen magatartásoktól kellene tartózkodnia – valójában kiüresítik a jogorvoslathoz való jogot.
- [114] Ezen érveléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Egyrészt az érvelés tartalmából megállapítható, hogy az indítványozók valójában csak a 49. § (3) bekezdését sérelmezik, ugyanis a 47. § (3) bekezdése éppen az általuk hiányolt indokolási kötelezettséget (is) tartalmazza. Másrészt pedig az is megállapítható, hogy az indokolási kötelezettség sérelmezett hiánya nem általában a „kitiltás”, hanem kizárólag az „azonnali hatályú kitiltás” jogkövetkezménye tekintetében értelmezhető. Előbbi szankciót a 47. § (2) bekezdése, míg utóbbit a 48. § (2) bekezdése tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a 47. § (3) bekezdés megfogalmazása szerint a házelnök abban rögzített indokolási kötelezettsége a 47. § (1) és (2) bekezdése alapján kiszabott szankciók alkalmazása, vagyis a tiszteletdíj-csökkentés és a kitiltás esetén is fennáll, az indítványozók érvelése utóbbi jogkövetkezmény tekintetében eleve nem értelmezhető. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi elbírálásának elvét ezúttal is szem előtt tartva az indítványozói érvelést úgy tekintette, mint amely eleve csak az azonnali hatályú kitiltás esetére vonatkoztatható.
- [115] Mindezeket követően az Alkotmánybíróság vizsgálta az Országgyűlés fegyelmi jogi döntései, és az Alaptörvény indítványozók által hivatkozott XXVIII. cikk (7) bekezdésének egymással való kapcsolatát.
- [116] Ezzel összefüggésben megállapította, hogy ezen kapcsolat tárgyában az Abh2.-ben és az Abh3.-ban korábban már állást foglalt. A vizsgált indítványozói hivatkozás tekintetében az ezen döntésekben foglalt leglényegesebb megállapításában „[a]z Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jog biztosításának kötelezettségét tehát a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel szemben írja elő. Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jog egyik eleme, a felelőtlenség (immunitás, felelősségmentesség) azt jelenti, hogy a képviselő képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – bizonyos kivételektől eltekintve – bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott

szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jog biztosításának kötelezettségét viszont – a közigazgatási döntések mellett – csak a bírósági és hatósági döntésekkel szemben írja elő, amely döntések alól az országgyűlési képviselőnek épp a mentelmi joga biztosít mentességet. [...]

Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.” {Abh2., Indokolás [38]–[39]; ezzel egyezően: Abh3., Indokolás [40]–[41]} A két korábbi döntésében az Alkotmánybíróság ezenfelül történeti és nemzetközi kitekintésekre (az angol és a német parlament hasonló szabályaira) is figyelemmel megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem vezethető le az ülést vezető elnöknek az Ogytv. szerinti döntésével vagy az arról adott esetben végső soron döntő országgyűlési határozattal szembeni, az Alaptörvényben rögzített jogorvoslati jogra vonatkozó követelmény (lásd: Abh2., Indokolás [40]–[44]; Abh3., Indokolás [42]–[47]). Ezen megállapítások a jelen ügyben is megfelelően irányadóak. Ennek alapján az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog sérelmével kapcsolatos indítványi elemet a jelen ügyben is elutasította.

[117] Megjegyzi mindazonáltal az Alkotmánybíróság, hogy nem helytálló az indítványozók érvelése már csak azon okból kifolyólag sem, mert az indokolási kötelezettségről a 49. § (3) bekezdése az azonnali hatályú kitiltás esetére ugyan valóban nem rendelkezik, azonban a Módtv. előterjesztői indokolása azzal kapcsolatban az alábbiakat tartalmazza: „Az azonnali hatályú intézkedésre vonatkozó szabályok a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében kötelezővé teszik a szóban közölt döntés részletes, írásos indokolását és három munkanapon belül történő közlését.” Vagyis a jogalkotó maga is evidenciának tekintette a szabályozás megalkotásakor, hogy a három munkanapon belüli írásbeli közlésnek fogalmi eleme az ahhoz tartozó indokolás is.

[118] Szükséges hangsúlyozni mindezek mellett azt is, hogy bár az Alaptörvényből a fentieknek megfelelően a fegyelmi ügyekben véglegesen döntő országgyűlési határozatok tekintetében nem vezethető le külön (további) jogorvoslathoz való jog, ugyanakkor valójában már maguk az említett határozatok – amennyiben ügyükkel kapcsolatban az ezek útján történő döntéshez való (törvényi) jogukkal az érintett képviselők élni kívánnak – is egy [belső, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésbe nem hozható vagy abból le nem vezethető] jogorvoslati eljárás lezárásának tekintendők. A házelnök sérelmezett fegyelmi döntésével szemben ugyanis az érintett képviselők az Ogytv. 51–52. §-ában rögzített eljárási rend szerint – más országok gyakorlatahoz hasonlóan a parlamenten belüli – jogorvoslattal élhetnek. A sérelmezett döntéssel szemben a Mentelmi bizottsághoz lehet kérelmet előterjeszteni; amennyiben a bizottság a kérelemnek helyt ad, a támadott intézkedés nem hajtható végre, és a fegyelmi eljárás megszűnik. Amennyiben a Mentelmi bizottság az irányadó határidőben nem hoz döntést, vagy a kérelemnek nem ad helyt, az érintett képviselő abban az esetben kérheti, hogy az Országgyűlés plenáris ülése határozattal döntsön annak megállapításáról, hogy a kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás fegyelmi intézkedések elrendelésének nem volt helye, illetőleg az egyéb házelnöki fegyelmi döntések (tiszteltdíj-csökkentés, kitiltás) hatályon kívül helyezéséről. Az Országgyűlés tehát a belső önszabályozási autonómiája keretében bevezetett – és a Módtv.-vel utóbb kétségkívül szigorított – fegyelmi szabályok megalkotásával párhuzamosan számos más állam parlamentjéhez hasonlóan egy (töblépcsős) belső jogorvoslati rendszert is létrehozott.

[119] 4. Az indítványozók a 47. § (2) bekezdésében foglalt, a 46/B–46/G. §-ban írt, a magatartásokhoz társítottan kiszabható kitiltás jogkövetkezményét két szempontból is támadták. Egyrészt az (1) bekezdésben foglalt tiszteltdíj-csökkentéssel együtt és ahhoz hasonlóan az általuk aránytalanul nagyknak tartott lehetséges mérték (időtartam) okán a véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan és ezért alaptörvény-ellenes korlátozásaként értékelték az egyes esetekben kiszabható mértékeket. Másrészt pedig az indítványozók a képviselői jogok aránytalan korlátozását (a képviselői mandátumtól való időszakos de facto megfosztást) és a népképviselést elvének megsértését látják abban, hogy a kitiltás a Módtv.-t megelőzően hatályos szabályokhoz képest nemcsak hosszabb időtartamra, de más területre, az üléstermen (illetve a bizottsági ülések helyszínén) kívül az Országház és az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületek teljes területére terjedhet ki. Harmadsorban az indítványozók a kitiltást a plenáris ülésen a Módtv.-vel bevezetett helyettesítés (megbízott) útján történő szavazás intézményével összefüggésben, illetve kölcsönhatásban is támadták (bővebben lásd: IV/5. pont, Indokolás [145] és köv.).

- [120] Amint arra az Alkotmánybíróság a jelen határozatban már a történeti és a nemzetközi áttekintés körében is kitért, a kitiltáshoz hasonló fegyelmi jellegű jogkövetkezményt (kizárás, képviselői jogok felfüggesztése stb.) a Módtv. hatálybalépését megelőző magyar szabályozás és más parlamentek házszabályai is tartalmaztak, tartalmaznak. Elképzelhetőek olyan képviselői magatartások, a parlamentek rendeltetészerű működését, méltóságát veszélyeztető helyzetek, amelyek ilyen jellegű szankció létezését igazolhatják vagy szükségessé is tehetik. Önmagában tehát az, hogy az országgyűlési képviselők az őket e megbízatásuknál fogva megillető jogaikkal ideiglenesen – részben vagy egészében – nem tudnak élni, kötelezettségeiknek nem tudnak eleget tenni, nem alapozza meg alaptörvény-ellenesség megállapítását mindaddig, amíg a részletszabályok biztosítani képesek, hogy az ilyen szankció alkalmazása a ténylegesen tanúsított képviselői magatartással (időben és térben) arányosan kerülhessen alkalmazásra.
- [121] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ennek megfelelően az indítványozók sem magának a kitiltás intézményének jogszabály biztosította lehetőségét kifogásolták, hanem annak időbeli (időtartam) és térbeli (a kitiltással érintett terület) kiterjedése, vagyis ezek – szerintük – eltúlzott voltának lehetséges következményei okán állították a módosított szabályozás alaptörvény-ellenességét.
- [122] Az indítványozók véleménynyilvánítási szabadság sérelmével összefüggésben előadott érvei tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [123] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitiltás alkalmazására csak kivételesen kerülhet sor. Feltehetően ez az oka annak, hogy bár – mint arra az indítvány is utal – a kitiltás elvileg a tiszteletdíj-csökkentés mellett, azzal együtt is alkalmazható, annak ellenére, hogy utóbbi jogkövetkezmény megállapítására több ízben is volt példa a Módtv. hatálybalépése óta is, az előbbi alkalmazására – az Alkotmánybíróság hivatalos tudomása szerint – nem került sor.
- [124] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitiltásnak a parlamenti véleménynyilvánítási szabadsággal fennálló összefüggése mindezekre tekintettel távolabbi, mint a tiszteletdíj-csökkentés jogkövetkezményéé, miközben az összefüggés szorosabb az egyéb képviselői jogokkal és kötelezettségekkel. Elismerve ugyanakkor, hogy az ilyen szankcióval való esetleges fenyegetettség olyan magatartások tekintetében is jelenthet visszatartó erőt, amelyek – a kitiltást esetlegesen megalapozó magatartások többségével ellentétben – a véleménynyilvánítás körében (is) értelmezhetőek, a tiszteletdíj-csökkentéssel érintett hónapok száma kapcsán a IV/2. pontban (Indokolás [35] és köv.) tett egyes megállapításait az Alkotmánybíróság megfelelően irányadónak tekintette a kitiltás lehetséges időtartama vonatkozásában is.
- [125] Ennek megfelelően a kitiltás lehetséges időtartama vonatkozásában is kijelenthető, hogy egyfelől az elméletileg elképzelhető és a kitiltás szankciójának alkalmazását is megalapozó – a „csak” tiszteletdíj-csökkentéssel szankcionált más képviselői magatartásoknál, megnyilvánulásoknál eleve súlyosabb – képviselői magatartások is sokfélék lehetnek, amelyek taxatív felsorolása nem lehetséges. Ezek azonban egymáshoz viszonyítva eltérő súlyúak lehetnek, így a szabályozás az észszerűség követelményének akkor tesz eleget, ha a ténylegesen megállapításra kerülő szankció mértéke vonatkozásában is megteremti annak lehetőségét, hogy igazodjon ezekhez. A Módtv.-vel bevezetett többlépcsős rendszer ennek az elvárásnak megfelel. A lehetséges képviselői magatartások körében az Országgyűlés méltóságát, működését viszonylag kisebb mértékben sértő vagy veszélyeztető magatartások mellett akár azokra vagy más képviselők munkavégzésére, személyére nézve kirívóan súlyos – de közbizalomra üldözendő és emiatt a mentelmi jog felfüggesztését, (büntető) bírósági eljárás megindítását, majd annak eredményétől függően esetlegesen a mandátum elvesztését [lásd: Ogytv. 101. § (1) bekezdés b)–e) pont] is eredményező magatartások szintjét el nem érő – magatartások is előfordulhatnak. Ez indokolhatja, hogy a kitiltás jogkövetkezménye időtartamának felső határa akár hosszabb időtartamot is elérjen; ugyanakkor ennek konkrét mértékének meghatározására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Ez – a tiszteletdíj-csökkentés mértékére vonatkozó szabályokhoz hasonlóan – olyan, az önszabályozási autonómia körébe tartozó kérdés, amelyben a jogalkotó széles körű mérlegelési szabadsággal rendelkezik, és amelybe az Alkotmánybíróság csak kivételesen avatkozhat be. Erre a vizsgált szabályozásban rögzített mértékek tekintetében az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget.
- [126] Más a helyzet azonban a kitiltás területi értelemben vett terjedelmével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv.-t megelőzően hatályos szabályozás számottevően rövidebb időtartamra tette lehetővé, hogy a képviselőket a magatartásuk következményeként fegyelmi büntetés részben vagy egészben elzárja képviselői jogaik gyakorlásának lehetőségétől [ezzel összefüggésben lásd: az Ogytv. 2020. február 1. napja előtt hatályos 48. § (3)–(4) bekezdésének, 49. § (4)–(6) bekezdésének és 50. §-ának a kizárásra és a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztésére vonatkozó rendelkezéseit]. Az ülésnap – vagy az új szabályok szerint akár az ülés –

hátralévő részéről történő kizárás értelemszerűen csak az adott ülésnapo(ka)t érinti, és egyébként ezen időtartamra sem jelenti a képviselői jogok vagy a képviselői munkavégzés teljes ellehetetlenítését [a kizárt képviselő ez idő alatt is nyújthat be ugyanis törvény- és határozati javaslatot, módosító javaslatot, kérdést, interpellációt (írományok), illetve beléphet az ezekhez szükséges hivatali helyiségekbe; bizottsági üléseken és a plenáris ülésen azonban nem vehet részt]. A Módtv. alapján a kizárás szabályai változtak is abban a tekintetben, hogy a kizárt képviselő a hatályos rendelkezések értelmében a kizárás időtartama alatt is visszatérhet az ülésterembe a szavazások idejére, és részt vehet azokon.

- [127] A képviselői jogok korábbi szabályok szerint lehetséges felfüggesztése valójában a kizárás fegyelmi büntetésének időbeni és – ezzel összefüggésben – a szavazáson való részvételhez való jogra is kiterjedő kiterjesztése volt. Elrendelésére az 50. § (5) bekezdése alapján akkor volt lehetőség, ha az adott képviselő az (1) bekezdésben meghatározott erőszakos vagy azzal közvetlenül fenyegető magatartást ugyanazon ülésnapon belül ismételtelen folytatta. Ennek mértéke második alkalommal hat ülésnapra, harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra terjedhetett ki. Ugyan elnevezéséből más következne, de az érintett képviselő a jelenleg hatályos szabályok szerinti kizárt képviselőkkel azonos terjedelemben ezen szankció hatálya alatt is gyakorolhatta (volna, amennyiben ezen rendelkezések alkalmazásra kerülnek) képviselői jogainak egy részét, mivel a Módtv. hatálybalépését megelőzően hatályos 50. § (6) bekezdésének rendelkezése alapján a képviselői jogok felfüggesztése fegyelmi büntetés is „csak” a plenáris és bizottsági ülésekről való kötelező távolmaradást rögzítette (beleértve tehát a szavazásokat is), továbbá azt, hogy az érintett képviselő a felfüggesztés időtartamára tiszteletdíjra nem jogosult; azonban az említett rendelkezés szövege (sem pedig annak jogalkotói indokolása) nem érintette az ezekkel össze nem függő képviselői jogokat.
- [128] A Módtv.-vel bevezetett, az utóbb említett korábbi szankciót felváltó kitiltás jogkövetkezménye nemcsak – a fentebb alkotmányosan igazolhatóként elismert – szigorítást tartalmaz a lehetséges időtartamok tekintetében, hanem a jogalkotó szándéka szerint (vö.: előterjesztői indokolás) enyhítést is abban a tekintetben, hogy a helyettesítés (megbízás) útján történő szavazás lehetővé tételével a kitiltott képviselők számára is lehetővé kívánja tenni a szavazásokon való részvételt. {Az Alkotmánybíróság ezt a jogintézményt a jelen határozat IV/5. pontjában (Indokolás [145] és köv.) külön pontban vizsgálja.}
- [129] Mindezekkel párhuzamosan azonban a módosítás a területi hatály vonatkozásában is szigorítást vezetett be a korábbi szabályozáshoz képest. A kitiltott képviselő ugyanis „az Országház és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén – a 49/A. § (7) bekezdésében [titkos szavazás] és az 51. § (4) bekezdésében [az ügyében kért jogorvoslati eljárásban a Mentelmi bizottság ülése] foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.” Az indítványozók a Módtv.-vel bevezetett ezen szigorítást a képviselői jogegyenlőség elvével és – a megbízás útján történő szavazás lehetőségének bevezetésével együtt – a népképviselő elvével, valamint a képviselők személyes feladatellátási kötelezettségének sérelmével összefüggésben kifogásolták.
- [130] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemmel összefüggésben az alábbi megállapításokat tette.
- [131] A képviselői munkavégzés számos olyan, a képviselői jogosultságok gyakorlásával közvetlenül összefüggő rész-cselekmény elvégzését igényli vagy igényelheti, amelyeket – szemben például a politikai véleménynyilvánításokkal vagy a szavazásokon, üléseken való részvétellel – az országgyűlési képviselők nem, vagy nem minden esetben személyesen, hanem a munkájukat az Ogytv. vonatkozó szabályainak keretei között segítő személyek, irodai helyiségek és eszközök igénybevétele útján láttnak el. Az Ogytv. úgy az egyéni választókerületben, mint a pártlistákról mandátumot szerző képviselők munkájának segítése érdekében igyekszik biztosítani az ehhez szükséges személyi és fizikai feltételeket. Az egyéni képviselők munkáját ennek keretében a képviselő választókerületében az Országgyűlés Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) által biztosított és finanszírozott, a szükséges irodafelszerelésekkel együtt működtetett irodahelyiség, illetve szintén a Hivatal által finanszírozott személyek útján segíti [lásd: Negyedik rész, „Az országgyűlési képviselők javadalmazása”, „37. A képviselő juttatásai és a képviselői tevékenységéhez kapcsolódó támogatások” című rendelkezései, különösen az Ogytv. 111. § (1) és (3) bekezdése, 112. § (1)–(9) bekezdése]. Az Ogytv. ezenfelül a képviselőcsoportok működési feltételeinek biztosítására nézve is tartalmaz rendelkezéseket („38. A képviselőcsoport működési feltételeinek biztosítása”). A listáról mandátumot szerző (és a független) képviselők munkavégzését az ezen fejezetben a képviselőcsoportok számára hasonlóképpen a Hivatal által biztosított irodahelyiségek és szakmai személyzet (tárgyi és személyi feltételek biztosítása) révén segíti (Ogytv. 113–117. §).
- [132] Mivel a képviselői munka nem merül ki az Országgyűlés és bizottsági ülésein való részvételben, így a kitiltás fegyelmi szankció alkalmazása önmagában – tekintettel arra, hogy az bizonyos helyekre történő belépés tilal-

mára terjed ki – nem jelenti a képviselői feladatok nemcsak jogosultságokon, de az Alaptörvényből fakadóan egyben kötelezettségen is alapuló ellátásának teljes ellehetetlenülését. Értelemszerűen vannak olyan képviselői jogosultságok, amelyeket a kitiltás alapvetően nem érint, vagy nem kellene, hogy érintsen. A kitiltott képviselő ugyan az Országgyűlés és bizottságai ülésén a kitiltás időtartama alatt nem, de az üléstermen kívül továbbra is artikulálhatja például az őt mandátumhoz juttató választópolgárok (feltehető) politikai akaratát, álláspontját; a közügyekben saját véleményét egyéb fórumokon továbbra is megjelenítheti. Az állami szervek területére is beléphet (a jogszabályokban meghatározott feltételek mellett) információszerzés céljából.

- [133] A képviselői munkavégzésnek viszont kiemelten fontos részjogosítványa az is, hogy a képviselő irományokat (pl. törvény-, határozati és módosító javaslatok) nyújthasson be, és más, a parlamenti (belső) rendszeren keresztül elérhető információkhoz hozzáférjen. Az ilyen jellegű munkavégzés – elméletileg és távolról történő munkavégzéssel – a kitiltás hatálya alatt sem kizárt. Ugyanakkor a képviselővé válásnak nem feltétele az ehhez szükséges szakmai, híradástechnikai-informatikai, jogszabály- és szövegszerkesztési ismeretek megléte. Emiatt is biztosítja az ilyen természetű képviselői feladatok megfelelő színvonalon történő ellátásának segítése érdekében a fentebb említett rendelkezések révén az Ogytv. jogszabályban rögzített formában is a szükséges fizikai és személyi feltételeket a képviselőcsoportok és a független képviselők számára egyaránt. Ezeket a feltételeket azonban a Hivatal a saját – az Országház épületén kívüli – épületeiben, elsősorban a Barankovics István (vagy ún. Képviselői) Irodaházban (a továbbiakban: Irodaház) biztosítja, amelyekre viszont a Módtv.-vel bevezetett kitiltás hatálya az indítványozók által támadott szabályok alapján szintén kiterjed.
- [134] A jelenkor technikai lehetőségei az Alkotmánybíróság megállapítása szerint elvben lehetővé, legalábbis megoldhatóvá teszik, hogy az említett feladatokkal kapcsolatos teendőket (egyeztetés, szerkesztés, ellenjegyzés, benyújtás, informálódás stb.) a képviselők távolról vagy segítők közreműködésével is elvégezhessék. Ez ugyanakkor még abban az esetben is a képviselői joggyakorlás jelentős elnehezedését jelenti, ha az adott esetben nem válik teljesen lehetetlenné amiatt, hogy a kitiltott képviselő az említett, az Országház épületétől eltérő más azon hivatali épületbe sem léphet be, ahol ezek az irodák elhelyezésre kerültek. Ezenfelül – tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitiltás nem terjed ki az egyéni képviselők számára a Hivatal erőforrásaiból, ám nem annak épületeiben biztosított választókerületi irodahelyiségekre – az esetlegesen kitiltással érintett egyéni és listás képviselők vonatkozásában megalapozottan merülhet fel a képviselői egyenlőség Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített elvének sérelme is azzal összefüggésben, hogy előbbiek a feladatellátásuk segítése érdekében a Hivatal finanszírozásában a választókerületükben számukra biztosított irodahelyiséget a kitiltás hatálya alatt is teljeskörűen igénybe tudják venni a munkavégzésükhöz, addig az utóbbiként említett képviselőkről ugyanez már nem mondható el. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak – az észszerűségi teszt elvégzésével – külön is vizsgálnia kellett, hogy a támadott szabályozásban megjelenő, helyrajzi jellegű korlátozás alkotmányosan igazolható-e.
- [135] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos szabályok alapján a fegyelmi jog körében értékelhető, tilalmazott magatartások a rendszerváltozás óta eltelt jogállami időszakban, annak is különösen a fegyelmi jog bevezetése óta eltelt időszakában tipikusan valamely politikai (vagy obstrukciós) cél, törekvés elérésére, álláspont kinyilvánítására irányultak. Öncélú, felindulásból vagy személyes ellentétből fakadó, erőszakos (és esetleg büntetőjogilag, a fegyelmi eljárás hatókörén kívül is értékelhető) cselekmény(ek)re, amelyek a megelőzés jegyében és a képviselők testi épsége védelme érdekében önmagukban is igazolhatóvá tennének egy teljes, az Országgyűlés és a Hivatal épületeinek teljes egészére kiterjedő kitiltást, ez idáig – még az Abh1.-ben vizsgált, az ülésvezetés fizikai akadályozására irányuló obstrukciónak szánt magatartás esetén sem – nem került sor.
- [136] Mindennek azért van jelentősége, mert az elsőként körülírt magatartások lényegi eleme az Országgyűlés nyilvánosságának felhasználása révén a sajtófigyelem és azon keresztül közvetetten a választópolgárok nyilvánosságának elérése. Ezen célok elérése amiatt is, mert a sajtónyilvánosság és -tudósítások rendje külön házelnöki rendelkezésben (lásd: 8/2020. számú házelnöki rendelkezés; 12. §, 16. §; <https://www.parlament.hu/web/guest/a-sajtotudositas-rendje>) szabályozott, amely a tudósítást és általában a sajtó jelenlétét kizárólag meghatározott rendben és helyszíneken teszi lehetővé: azok az Országgyűlés és a Hivatalhoz tartozó más épületek területének nagy részén – beleértve éppen a hivatali (iroda)helyiségeket is – eleve kizártak, vagy külön engedélyhez kötöttek. Mindezekre tekintettel nem feltételezhető, hogy a kitiltott képviselők az arra okot adó magatartást ezen területeken is tanúsítsák, tovább folytassák, vagy amennyiben esetleg mégis ezt teszik, az ilyen körülmények között alkalmas legyen a fegyelmi jog körében alkotmányosan elismert védendő célok, értékek veszélyeztetésére.

- [137] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott szabályozás mellett nem hozható fel olyan észszerűen elfogadható, a képviselői egyenlőség elve érvényesülésének és a képviselői tevékenységnek a korlátozását alkotmányosan alátámasztó érv, amely megalapozná, hogy a képviselőkkel szemben fegyelmi okból megállapított kitiltás az Országház mellett a Hivatal épületeinek teljes területére is kiterjedjen. Ilyen érvelést a Módtv. előterjesztői indokolásában az előterjesztő sem jelölt meg. (Abban elsődlegesen annak hangsúlyozása történik, hogy a kitiltás – a meghatalmazás útján lehetővé tett szavazás bevezetése révén – nem vonja meg a szavazati jog gyakorlásának lehetőségét. Az indokolás vonatkozó része a következőképpen fogalmaz: „A kitiltás jogkövetkezménye a hatályos rendelkezések szerinti képviselői jogok felfüggesztését váltja fel, azonban attól eltérően csak az Országházban, és az ahhoz tartozó épületekben való fizikai jelenléthez kötődő egyes képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztésével jár. Bár más európai államok házzabályainak rendelkezéseitől nem idegen a szavazásra is kiterjedő felfüggesztés lehetősége, a Javaslat olyan helyzetet teremt, amelyben a képviselő szavazati jogát – mint az egyik legfontosabb képviselői jogosultságot – meghatározott szabályok szerint a kitiltás időtartama alatt is gyakorolhatja.”) A jogalkotói indokolás sem ad ugyanakkor magyarázatot arra, hogy az épület(ek)nek az olyan, nem a plenáris vagy bizottsági ülések megtartására szolgáló, illetve más, a sajtónyilvánosság számára is hozzáférhető helyiségeitől eltérő részeiben való, fizikai jelenléttel gyakorolható képviselői jogok korlátozását – amelyet egyébként az elnevezésétől eltérően az Alkotmánybíróság megítélése szerint valójában a korábbi „képviseleti jogok felfüggesztése” szankció sem tett meg [Tekintettel arra, hogy az Ogytv. 2020. február 1. napja előtt hatályos 50. § (6) bekezdése értelmében: „Ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.” Ezen túlmenően a képviselői jogok korlátozása vagy kizártsága tekintetében sem az Ogytv., sem pedig a HHSZ. nem tartalmazott semmilyen rendelkezést.] – mi okból tartja szükségesnek vagy igazolhatónak.
- [138] Miközben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a plenáris ülésnek és a bizottsági ülések nagy részének helyet adó Országház épületébe való belépés tiltásával összefüggésben a korábbiakban kifejtetteknek megfelelően a vizsgált szankció alkotmányossága megállapítható, ugyanez nem jelenthető ki az attól funkcióban alapvetően eltérő egyéb épületek (alapvetően az Irodaház) tekintetében.
- [139] A vizsgált fegyelmi jogi rendelkezések alapvetően, sőt az Ogytv. megfogalmazásából adódóan kizárólag (plenáris vagy bizottsági) ülésen tanúsított képviselői magatartásokat tilalmazznak, illetve rendelnek jogkövetkezménnyel sújtani. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseiből is következően a fegyelmi jogi jogkövetkezmények alkalmazása is a védett alkotmányos értékek, vagyis az Országgyűlés működőképességének, méltóságának, az ülésezés rendjének védelmével, azaz a plenáris és a bizottsági ülések rendeltetésszerűen és méltóságteljesen való lebonyolíthatóságának a biztosításával összefüggésben igazolhatóak alkotmányjogi szempontból.
- [140] Az Irodaház ugyanakkor – eltérően az Országháztól – funkcióját tekintve (elsődlegesen) nem az ülések megtartásának helyszínéül, hanem a képviselői munkavégzés elősegítéséhez szükséges materiális (technikai eszközök és helyiségek), valamint humán (szakmai személyzet) feltételek elhelyezésének helyszínéül szolgál, amelyek pedig az egyéb, az Országgyűlés ülésén való személyes jelenléthez nem, vagy nem feltétlenül kapcsolódó képviselői jogok gyakorlását hivatottak előmozdítani. Mivel ezen képviselői jogok gyakorlásának kizárását, illetve (aránytalan) korlátozását, a fegyelmi jog körébe vonható, az üléseken tanúsítható magatartásoktól való visszatartás – mint az Országgyűlés működőképességének, illetve méltóságának megőrzése érdekében alkotmányosan elfogadható cél – nem indokolja, az Irodaház teljes területére is kiterjedő kitiltás az Alkotmánybíróság megítélése szerint észszerű indokokkal nem támasztható alá. Ezért az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze a képviselői egyenlőség elve érvényesülésének és a képviselői tevékenység korlátozásának szempontjából alkotmányosan nem igazolható, így azok megsemmisítéséről döntött.
- [141] Eljárása során ugyanakkor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy – bár nem ez az épület elsődleges funkciója – az Országgyűlés egyes bizottságai alkalmanként vagy állandó jelleggel az Irodaház épületében tartják üléseiket. A fent említett alkotmányossági aggályok – mivel az Alkotmánybíróság által is alkotmányosan elismert értékek védelme érdekében és hatókörrel alkalmazott kitiltás szankciójának ez alapvető célja – a bizottsági üléseken való részvételtől való „távoltartásra” nem vonatkoznak. Az egyes képviselőkkel szemben kiszabott ilyen szankciónak ezért akkor is érvényre kell tudni jutnia, ha a bizottsági ülés megtartására az Irodaházban kerül sor; a kitiltott képviselő ebben az esetben sem vehet részt annak ülésén. Az Alkotmánybíróság az előzőekben általánosságban már megállapította, hogy az Alaptörvényben is rögzített értékek védelme érde-

kében – az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülésén való részvételt kizáró – kitiltás mint fegyelmi jogkövetkezmény alkalmazása önmagában nem alaptörvény-ellenes.

- [142] Az Irodaház teljes területére, így a bizottsági üléssel esetlegesen sem érintett területeire is kiterjedő kitiltás (az ezt megtestesítő belépési tilalom) fentebb megállapított alkotmányjogi szempontból való indokolatlansága, illetve az Irodaházban tartandó bizottsági ülésektől a kitiltás hatálya alatt álló képviselő(k) távoltartása szükségességének igazolhatósága között ellentmondás feszül. Ezen ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Országgyűlésnek – úgy is, mint jogalkotónak és úgy is, mint az országgyűlési munkát az ütemezés és a helyszínválasztás szempontjából egyaránt belátása szerint alakító entitásnak – számos (akár jogalkotást sem igénylő) lehetőség áll rendelkezésére. Amennyiben azonban úgy ítéli meg, hogy az legmegfelelőbb jogalkotás révén valósítható meg, úgy az egy differenciált szabályozás megalkotását teheti szükségessé. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel, a vizsgált szabályozás kapcsán úgy határozott, hogy – élve az Abtv. 45. § (4) bekezdése által számára az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke védelme érdekében biztosított lehetőséggel – az említett szövegrészeket nem a főszabály szerinti ex nunc hatállyal, hanem (biztosítva a jogalkotó számára az esetlegesen a megfelelő szabályok megalkotásához szükséges időt) a jövőre nézve semmisíti meg.
- [143] Mindezeknek megfelelően az Alkotmánybíróság, mivel megállapította, hogy az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített képviselői egyenlőség elvét és az 1. cikk (1) bekezdésében foglalt népképviselő elvét, azokat az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdése alkalmazásával 2023. június 30-i hatállyal megsemmisítette.
- [144] Az Ogytv. 49. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „49. § (1) A kitiltott képviselő az Országház területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.”
- [145] 5. Az indítványozók a kitiltással összefüggésben nem csak annak hatókörét, időtartamát és érvényességének területét kifogásolták; véleményük szerint a kitiltással érintett képviselők szavazati joga gyakorolhatóságának érdekében a Módtv.-vel bevezetett megbízott útján történő szavazás intézménye és ezért az azt tartalmazó 49/A. § is ellentétes az Alaptörvénnyel. Hivatkozva az Alkotmány Kommentárjának [Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009] az Alkotmánybíróság kapcsolódó álláspontjára is utaló elvi megállapítására is, kifejtették, hogy az ilyen módon (helyettes útján) történő szavazás lehetősége sérti a népképviselő elvéből, az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdéséből és az Ogytv. 28. § (2) bekezdéséből egyaránt levezethető képviselői személyes jelenlétre és feladatellátásra vonatkozó, jogként és kötelezettségként egyaránt megjelenő alkotmányos elvárást is.
- [146] Az Alaptörvény 5. cikke az Országgyűlés működésével összefüggő egyes alapvető szabályok körében kifejezetten a képviselők jelenlétének tulajdonít jelentőséget, illetve ahhoz fűz joghatást. Az (5) bekezdés értelmében az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselők több mint fele jelen van. A (6) bekezdés értelmében az Országgyűlés a határozatait a jelen lévő képviselők szavazatával hozza, mégpedig főszabály szerint egyszerű többséggel, hacsak a közjogi érvényességhez szükséges szavazati arányok tekintetében az Alaptörvény ettől eltérően nem rendelkezik, illetve egyes döntések meghozatalát a házszabályi rendelkezések is minősített többséghez köthetik. A (7) bekezdés értelmében pedig maguk a házszabályi rendelkezések is a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával kerülhetnek megalkotásra. Az országgyűlési bizottságokban való személyes részvételre nézve – így a szavazati jog személyes gyakorlásának kötelezettségre sem – az Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezéseket; az azokon való személyes feladatellátási kötelezettség a házszabályi rendelkezések szintjén (Ogytv. és HHSZ.) került rögzítésre.
- [147] Az Alaptörvény egyetlen rendelkezése sem teremt meg az Országgyűlés plenáris ülésén, az azokon történő szavazásokon a szavazati jog meghatalmazás útján történő gyakorlásának lehetőségét.
- [148] Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy ugyanez megállapítható a bizottsági üléseken végzett munka és döntéshozatal tekintetében is, ennek ellenére az országgyűlési bizottságok ülésein – már a kitiltás lehetőségének vagy általában a fegyelmi jogi szabályoknak a megjelenését megelőzően is – évtizedes hagyományai voltak (és vannak) az eseti megbízással történő helyettesítés intézményének. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban a bizottsági üléseken történő szavazások a plenáris ülésen történő döntéshozattól alapvetően eltérő esetnek számítanak, amellyel kapcsolatban a helyettesítés útján történő szavazás – jelen ügy kapcsán egyébként sem támadott – létjogosultsága megállapítható, alaptörvény-ellenessége pedig nem merül fel. Ennek oka elsőd-

legesen éppen a fentebb említett azon körülmény, hogy az Alaptörvény a bizottsági munkavégzésre nézve nem rögzít személyes részvételt, azt főszabályként csak az alacsonyabb szintű jogszabályok írják elő; így az az alóli kivétel ugyanezen jogszabályi szinten való megállapítása sem okoz ellentétet az Alaptörvénnyel. Másrészt pedig bizottsági ülések tekintetében ezen lehetőség bevezetésének racionális indokai is vannak, tekintettel arra, hogy egyrészt a bizottságok (legalábbis azok egy része) hagyományosan több ülést tartanak; ráadásul egyazon képviselő akár több bizottsági tagsággal is rendelkezhet, az pedig nem kizárható, hogy ezen bizottságok szükség esetén időnként egy időben tartsanak ülést, így az érintett képviselők valamely bizottság ülésén ilyen esetben értelem szerűen eleve nem tudnak személyesen jelen lenni.

- [149] Az Országgyűlés ülésén történő határozathozatalt azonban az Alaptörvény kifejezetten képviselői jelenlétéhez köti, ez alóli kivételként pedig nem tartalmaz rendelkezést a megbízás útján történő szavazati joggyakorlásra. Ez csak az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban, az Ogytv.-ben jelenik meg.
- [150] Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor, hogy a támadott rendelkezés (7) bekezdése nem a megbízás útján történő szavazással kapcsolatos, hanem azzal ellenkezőleg, titkos szavazások esetére éppen arra nézve teremt lehetőséget, hogy a kitiltott képviselők a házelnök által kijelölt helyiségben a kitiltás időtartama alatt is személyesen gyakorolhassák szavazati jogukat. Ennek érdekében egyébként ilyen célból a kitiltásra vonatkozó 49. § (1) bekezdése is – kivételként – a kitiltott képviselők számára is lehetővé teszi az Országház (és a Hivatal elhelyezésére szolgáló épületek) területére való belépést. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogytv. indítványozók által egységesen megsemmisíteni kért 49/A. § (7) bekezdése alkotmányjogi szempontból nem vet fel az (1)–(6) bekezdéshez hasonló aggályokat.
- [151] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogytv. 49/A. § (1)–(6) bekezdésének rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével, ezért az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján azok megsemmisítéséről döntött. Az Alkotmánybíróság mérlegelési körébe vonta, hogy a helyettesítés útján történő szavazás lehetőségének azonnali hatállyal történő megsemmisítése következtében a jövőben előállhat olyan helyzet, hogy az esetlegesen kitiltás hatálya alatt álló képviselő az Országgyűlés egyes szavazásain ezen szankció alkalmazása esetében nem tud részt venni. Ezért döntése kialakítása során az ezen pontban érintett rendelkezésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság megvizsgálta a *pro futuro* hatállyal történő megsemmisítés lehetőségét.
- [152] Az Abtv. 45. § (1) bekezdése a megsemmisített jogszabály hatályvesztésével kapcsolatosan főszabályként akként rendelkezik, hogy az az Alkotmánybíróságnak a jogszabály megsemmisítéséről szóló határozata hivatalos lapban történő közzétételét követő napon következik be (*ex nunc* megsemmisítés). Az Abtv. 45. § (4) bekezdése kivételként (többek között) lehetővé teszi a jogszabály későbbi időpontban (*pro futuro*) történő hatályvesztését is, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
- [153] Az országgyűlési képviselők köz érdekében történő tevékenysége [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés] a nép közvetett, választott képviselői útján történő hatalomgyakorlásának [Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés] realizálását szolgálja. Ezért a képviselői tevékenység fegyelmi szankcióval történő korlátozása – valamennyi képviselői jog: így az ülésen történő részvétel, beszédjog, indítványozási jog, interpelláció és kérdés joga, szavazati jog stb. tekintetében – a nép közvetett hatalomgyakorlását is érinti. Egyfelől ezen korlátozások alkotmányosságát a jelen határozatban kifejtett fentebbi érvek igazolják, másfelől azok esetleges alkalmazásának szükségességéért a felelősség azt a képviselőt terheli, aki a fegyelmi vétséget megvalósító, illetve a rendészeti intézkedést kiváltó magatartásával ezt a helyzetet előidézte. Ebből következően az érintett képviselő szavazásban való részvételének a vele szembeni fegyelmi intézkedés következtében történő átmeneti ellehetetlenülése önmagában nem tekinthető Alaptörvényt sértő helyzetnek.
- [154] Önmagában az, hogy egy parlamenti képviselő fegyelmi szankció vele szemben történő alkalmazása következtében elesik a szavazati joga gyakorlásának lehetőségétől, sem a hazai, sem a nemzetközi szabályozásban nem ismeretlen, vagy előzmények nélkül való. A hazai jogi szabályozás körében ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság ismételtén visszautal az Ogytv. – a Módtv.-hez fűzött jogalkotói indokolásban említett – korábban hatályos 50. §-ának és 51/A. §-ának rendelkezéseire is. Ezek alapján a 2020. február 1. napját megelőző időszakban lehetőség volt („ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezetését akadályozta”) arra, hogy a képviselő jogainak gyakorlása fegyelmi szankcióként felfüggesztésre kerüljön. Ez – az Alkotmánybíróság hivatalos tudomása szerint alkalmazásra nem került szabály – értelem szerűen meghatározott ideig szintén kizárta a szavazásokon való részvételt és ezáltal a szavazati jog gyakorlását [mivel annak alapján, ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban az érintett képviselő nem vehetett

volna) részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem (lett volna) jogosult]. Megjegyzendő az is, hogy ezen korábbi szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát az erre jogosultak az Alkotmánybíróság előtt nem kezdeményezték.

- [155] A nemzetközi gyakorlatban pedig például a spanyol alsóház ügyrendje a képviselői jogok felfüggesztésével rendeli büntetni, ha a rendzavaró képviselő felszólítás ellenére nem hagyja el az üléstermet; avagy a brit *House of Commons* házszabálya szerint ha a képviselő a házelnök figyelmeztetése ellenére a rendzavaró magatartását szándékosan tovább folytatja, a ház dönthet a képviselő felfüggesztéséről (5, illetve 20 napra, további ismétlődés esetén mindaddig, míg a ház nem dönt annak visszavonásáról) (lásd: Szente Z.: Bevezetés a parlamenti jogba, Atlantis Kiadó, Bp., 1998, 264–266. oldal). De ezzel összefüggésben említhető még akár a jelen határozatban is hivatkozott EJE-ítélet is; ez a vizsgált országok gyakorlatának áttekintése körében maga is utal arra, hogy: „a legtöbb (28) vizsgált tagországban a legsúlyosabb szankció az ideiglenes kizárás, amely az ülés fennmaradó részéről való kiltástól [...] több parlamenti ülésről vagy ülészakról való kizárásig terjedhet.” (lásd: EJE-ítélet, Indokolás 57. pont). Ez utóbbi (a több parlamenti ülésről vagy ülészakról kizárás) értelemszerűen szintén akár a szavazati jog gyakorlásának ellehetetlenülését is jelentheti.
- [156] Az adott helyzet megítélésében lényeges körülmény, hogy – mint arra az Alkotmánybíróság fentebb utalt – az Abtv. kivételként megengedi az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartását [Abtv. 45. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság mérlegelte azt is, hogy ebben a helyzetben az olyan parlamenti döntés, melyben helyettes útján való szavazásra kerül sor, ha nem is eredményezi a döntés alaptörvény-ellenességét, de politikai értelemben vett legitimitációját gyengítheti, ha pedig a döntés helyettesként leadott szavazaton múlt, azt kifejezetten kérdésessé teheti. A *pro futuro* megoldás választásának mérlegelése kapcsán az Alkotmánybíróság ugyanakkor tekintettel volt arra is, hogy helyettes útján történő szavazásra ezt szükségessé tevő fegyelmi szankció hiányában mind ez idáig nem került sor, jóllehet ennek lehetősége az alaptörvény-ellenes rendelkezés időleges fenntartása esetén nem zárható ki.
- [157] Mindezek mellett az Alkotmánybíróság mérlegelése körébe vonta azt is, hogy a szavazati jog átmeneti ellehetetlenülése a közvetett hatalomgyakorlás legérzékenyebb pontját érinti. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint erre volt tekintettel a jogalkotó akkor, amikor a Módtv. elfogadásával a korábbi megoldástól eltérően lehetővé kívánta tenni a fegyelmi szankció alá vont képviselő szavazati jogának gyakorlását. Az Alkotmánybíróság a mérlegelésekor ezért különös hangsúlyt fektetett erre a korábbi jogalkotói szándékra; ennek folyamatos, megszakítatlan érvényesülésének nem akart akadályozója lenni.
- [158] A nép közvetett hatalomgyakorlása mint fundamentális alapelv és alaptörvényi intézmény az Alaptörvény védelme alatt áll. Még ha adott képviselői magatartás elkerülhetetlenül azzal a következménnyel jár is, hogy e hatalomgyakorlás működése a fegyelmi szankció alá vont képviselő magatartása folytán olykor nem marad érintetlen, méltányolható az a törekvés, ha a jogalkotó keresi annak módját, hogy legalábbis a legérzékenyebb ponton ezt a hatást kiküszöbölje. Ennek technikai lehetősége (figyelemmel az informatika eszközeire is) sem kizárt, anélkül, hogy a szankció alatt álló képviselőnek a Parlament épületébe be kellene lépnie. Természetesen ilyen változatlan jogalkotói szándék esetén ennek mikénti kialakítása és az ülésen való jelenlét fogalmának értelmezése (lásd például a titkos szavazás intézményét, melyre nem az ülésteremben kerül sor) az Országgyűlés feladatát képezi.
- [159] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdésének alkalmazásával az Ogytv. 49/A. § (1)–(6) bekezdésének rövid határidejű, 2023. június 30-i hatályú *pro futuro* megsemmisítéséről rendelkezett.
- [160] 6. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [161] 1. A határozat rendelkező részével és az alapját adó indokolással egyetértek. Ugyanakkor – tekintve az alkotmányos vizsgálat tárgyának jelentőségét – támogató álláspontom hangsúlyát illetően párhuzamos indokolást csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [162] 2. Bírói döntés nem – s egyik bírói döntés sem – lehet semmibe vezető. A bírói döntése nem személytelen, viszont semmiképp nem személyes, hanem intézményes feladat; ami nem azt jelenti, hogy a bíró közömbös, hanem azt, hogy semleges. Ehhez képest lényeges, hogy legyen a bírói döntésnek legitim perspektívája, ami viszont nem jelenti az ilyen meghatározásának feltétlen kötelezettségét, pláne nem kimerítő meghatározását. Kiváltképp így van, ha a bírói döntés arra vonatkozó, aki (amint az Országgyűlés) – alkotmányos helyzetében – önnön törvényhozója.
- [163] 3. Az Ogytv. – hatályos – szabályozásában megnyilvánuló törvényhozói szándék kétségtelen. A hatályos szabályozás alapján félreérthetetlen, hogy a kitiltás nem státuszbeli, illetve jogállási, hanem területi korlátozást jelent. Ekként nem a közügyektől eltiltással [Btk. 61. § (2) bekezdés c) pont] versengő, represszív jogkövetkezmény, hanem csupán időleges biztonsági intézkedés.
- [164] Félreérthetetlen, hogy a kitiltás jogintézménye, illetve annak alkalmazása nem a képviselő mandátumára, hanem a képviselő személyére vonatkozó. Valójában ez a – képviseleti demokráciát tiszteletben tartó – megfontolás áll azon hatályos szabályozás akarati hátterében, ami a (kitiltás idejére szóló) közvetett mandátumgyakorlásról rendelkezett. Megjegyzem, más magyarázat nehezen lenne elképzelhető.
- [165] Ehhez képest lehet azt mondani, hogy a hatályos szabályozás perspektívája nem öncélú, hanem a mandátumgyakorlást tiszteletben tartó.
- [166] 4. Ennélfogva pedig – egyetértve a törvényhozó által választott szabályozási megoldás alaptörvény-ellenességével – nézetem szerint nyilvánvalóan csak olyan alkotmánybírói álláspont fogadható, illetve foglалható el, ami nem (egy pillanatra sem) visszalépés a hatályos szabályozás mögött lévő megfontoláshoz képest.
- [167] Ellenkező esetben a rendelkező rész 2. pontja egyenes következménye, hogy a kitiltott képviselő a kitiltás hatálya alatt (a mandátumából fakadó) szavazati jogát – leszámítva a titkos szavazást – nem gyakorolhatja, illetve nem gyakorolhatná. Lévéen a megsemmisítés következtében – a hatályos szabályozástól eltérően – a megbízott útján való (közvetett) szavazás lehetősége is megszűnik. Ez pedig valójában azt jelentené, hogy a megsemmisítés eredményeként beálló jogállapot szerint a kitiltott képviselő sem közvetlen, sem közvetett módon nem vehet részt a szavazásban.
- [168] Álláspontom szerint ezért indokolt és helyénvaló a jövőre szóló, pontosabban egy jövőbeli időponttól kezdődő hatályú („*pro futuro*”) megsemmisítés. S ezáltal van annak perspektívája.
- [169] 5. Megemlítem, hogy a kitiltás területi hatálya – az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének szövegét érintő megsemmisítés következtében – az Országház területére vonatkozó. Időlegessége pedig – „az ülésekből határozott időtartamra való kizárás” – történetileg sem előzmény nélküli (vö.: A Képviselőház Házsabályai 250. §; 1913. évi hivatalos kiadás, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1913).

- [170] Megemlítem továbbá, hogy a 2. pont alatti rendelkezés *pro futuro*-szerű megsemmisítése – álláspontom szerint – nem feltétlen indoka annak, hogy az 1. pont alatti rendelkezés is jövőre szóló legyen (jövőre szólóvá váljon). A 2. pont alatti rendelkezés esetében a „*pro futuro*” megsemmisítés valójában azért indokolt, hogy „ne érje szó a Ház elejét”. Ám ettől külön-, önmagában álló az, hogy mi lehet az ilyen kitiltás területi hatályának alkotmányos terjedelme.
- [171] A vonatkozó indokolás szerint az 1. pont alatti „*pro futuro*” megsemmisítés oka, hogy rendezést igénylő körülmények merülhetnek fel, amire az alkotmányos moratórium ideje lehetőséget ad. Megemlítem, hogy álláspontom szerint kétségtelen ilyen – rendezésre feltétlen okot adó – körülmény, miszerint az Ogytv. 52/A. § (1) bekezdése értelmében, az 52/E. § (2) bekezdése szerinti esetben, ha az országgyűlési bizottság kezdeményezésére a házelnök dönt a kitiltásról, akkor az – értelemszerűen (s eltérő rendelkezés hiányában) – szintén a 49. § (1) bekezdése szerinti területi hatályú lesz, s ekként (csupán) az Országház területére vonatkozó. Tehát kétségtelen rendezendő a kitiltás területi hatálya a nem az Országház épületében tartott bizottsági ülésen megvalósult, kitiltásra alapot adó magatartás esetében. Amire nézve ugyanakkor a HHSZ. 107. §-a nyomán – amint az indokolás is tartalmazza – az Országgyűlésnek, illetve bizottságának önálló mozgásteret van.
- [172] 6. A hatályos szabályozás törvényhozói megfontolásához képest az alkotmánybíróági helytelenítés arra mutat rá, hogy bár a kitiltás kétségtelenül nem a mandátumra, hanem a képviselő személyére vonatkozó, viszont a kitiltás a képviseleti mandátumot – illetve annak törvényhozóként való gyakorlását – a képviselő személyéről nem választhatja le.
- [173] Ez a jövőbeni szabályozásra váró helyzet. Ehhez képest, ami a jövőbeli időponttól kezdődő hatályú megsemmisítésig terjedő időt illeti, annak múlása kétségtelenül a más szabályozás keresésével telik. E szabályozás perspektívája, kialakítása során pedig nyilvánvaló, kézenfekvő mindaz a szabályozási tapasztalat, ami a személy távollétében való eljárás(ok) esetében biztosítja valamely jog, jogosultság gyakorlását.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [174] A határozat rendelkező részének 1. pontjával és az ahhoz fűzött indokolással egyetértettem, a rendelkező rész 2. és 3. pontja tekintetében különvéleménnyel élek.
- [175] Az országgyűlési képviselők egyenlő mandátumának elvéből fakadóan – figyelemmel arra is, hogy a népszuverenitás elve miatt minden parlamenti képviselő mögött ugyanaz a nép áll – a képviselők jogai egyenlőek [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés]. Ezt az egyenlőséget csak abban az esetben lehet fenntartani, a népképviselet csak akkor működhet, ha az Országgyűlés ülésein biztosítható az ülés rendje. Ezért álláspontom szerint vitán felül áll, hogy az Országgyűlésről szóló törvényben lehetőség van olyan eszközöket adni a házelnök kezébe, amellyel a Ház rendjét és tekintélyét fenn tudja tartani. Ez már csak amiatt is fontos, mert csak ezáltal lesz biztosítható a többi képviselő jogainak védelme. Ezzel együtt az ülés rendjének védelmében tett intézkedéseknek (a tiszteletdíj csökkentésén túl) nem lehet büntető jellege, hiszen az intézkedéseknek nem a szankcionálás a célja, hanem az ülés rendjének a biztosítása. Az arányosság szempontja kiemelten fontos: a nép által megválasztott képviselő képviseleti jogosultsága csak annyiban korlátozható, amennyiben ez elengedhetetlen az Országgyűlés működésének fenntartása érdekében. Ha az adott ülésről el is kell távolítani a képviselőt, más ülés, akár más napirend tárgyalása tekintetében az eltávolítás indokai már nem állnak fenn.
- [176] Egyetértek azzal, hogy aggályos a meghatalmazás intézménye, mellyel a kitiltott képviselő élhetne. Ugyanakkor ennek kiiktatásával az érintett képviselő számára kedvezőtlenebb helyzet jön létre. Erre tekintettel a helyettesítés lehetőségét csak a kitiltás lehetőségének egyidejű kiiktatásával együtt tartottam volna elfogadhatónak. A jogalkotó az Ogytv. megalkotásakor úgy mérlegelt, hogy a kitiltás lehetősége arányos intézkedési lehetőség a jogsértésre, egyúttal azonban „enyhítette” is ennek hatását, amikor a helyettesítésre is lehetőséget adott. Azáltal, hogy a határozat a helyettesítés lehetőségét alaptörvény-ellenesnek ítélte, de ezzel egyidejűleg a kitiltás lehetőségét nem tekintette alkotmányellenesnek, a kitiltásnak még súlyosabb (ténylegesen büntető jellegű) következménye lesz, ami a képviseleti demokrácia elvének érvényesülése ellenében hat. A helyzetet csak új sza-

bályozás oldhatná fel, illetve aggálytalan megoldás az lehetne, ha a szavazásról nem lehetne kitiltani a képviselőt, legfeljebb az adott szavazás rendjét megzavaró képviselővel szemben lenne lehetőség konkrét intézkedésre.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/480/2020.
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 73. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3233/2023. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Handó Tünde, dr. Márki Zoltán, dr. Salamon László, dr. Sulyok Tamás és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.339/2012/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a alapján az indítványozó – jogi képviselője (dr. Tordai Csaba ügyvéd) útján – 2013. június 3-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Ítéltábla 2 Pf.22.339/2012/4. számú jogerős ítéletének – a Fővárosi Törvényszék 69.P.23.736/2012/5. számú ítéletére is kiterjedő – megsemmisítése iránt.
- [2] 1.1. Az indítványozó a bírósági eljárást megelőzően közérdekű adat kiadása iránti megkereséssel fordult a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársasághoz (a továbbiakban: MFB), amelyben kérte, hogy küldje meg egy Kft.-vel 1999. január 1-je és 2000. december 31-e között kötött kölcsön- és hitelszerződést. Kérte továbbá az e szerződéshez kapcsolódó cenzúra vagy hitelbizottsági döntésre, a szerződés teljesítésére, a hitel vagy kölcsön visszafizetésével kapcsolatos elszámolásra, valamint minden, a szerződés előkészítésével, megkötésével és teljesítésével kapcsolatos egyéb dokumentáció kiadását.
- [3] 1.2. Az MFB megtagadta az adatigénylés teljesítését. Arra hivatkozott, hogy a megkeresés tárgya teljes egészében banktitkot képez.
- [4] 1.3. Az indítványozó ezért keresetet nyújtott be, amelyben kérte, hogy a bíróság állapítsa meg az adatigénylés teljesítése megtagadásának jogellenes voltát, és kötelezze az MFB-t a fentiekben megjelölt adatok kiadására.
- [5] 1.4. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Indokolása szerint éles határt kell húzni az MFB-nek a rábízott vagyonnal kapcsolatos tevékenysége és a hitelezési tevékenysége között, illetve ennek megfelelően különbséget kell tenni az állami vagyonnal és a hitelezési tevékenységgel kapcsolatos titoktartási kötelezettség között. Álláspontja szerint az állami vagyonnal kapcsolatos adatok, információk nem tartoznak a bankitok körébe, ám a hitelezési tevékenységhez kapcsolódó, az egyes ügyfelekre vonatkozó adatok a törvényben meghatározott két kivételtől eltekintve bankitoknak minősülnek.
- [6] 1.5. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [7] Hangsúlyozta: kétségtelen, hogy az MFB állami vagyont kezel, azonban ezt sajátos tevékenység során hitelintézetként végzi. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiak-

- ban: régi Hpt.) 50. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a perben igényelt adatok banktitoknak minősülnek. A másodfokú bíróság szerint ezért abban a kérdésben kellett állást foglalnia: a közérdekű adatok, illetőleg a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő igény előnyt élvez-e a banktitkokhoz fűződő joggal szemben.
- [8] Utalt arra, hogy az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontv.) 5. § (1) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adatnak minősül az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó és közérdekű adatnak nem minősülő adat. Ezen adat megismerhetőségét azonban külön törvény korlátozhatja. Az adott ügyben az MFB személyi minőségére tekintettel irányadó régi Hpt. rendelkezései egyértelműen meghatározzák azokat az eseteket, amikor harmadik személynek a banktitok kiadható. E felsorolás azonban a közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok körét nem említi. Az adott esetben ezért a régi Hpt.-nek azt a rendelkezését kell alapul venni, amely szerint, aki banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani [rég Hpt. 55. § (1) bekezdés].
- [9] A másodfokú bíróság rámutatott arra is, hogy a régi Hpt. az üzleti titokra vonatkozóan tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó esetekben nem lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani (rég Hpt. 55/A. §). A régi Hpt. mint speciális jogszabály, ezért sem pozitív, sem negatív szabályozással nem teremti meg annak lehetőségét, hogy banktitok esetében ezek az információk közérdekű adat, vagy közérdekből nyilvános adat tartalmára hivatkozással kiadásra kerülhessenek.
- [10] A fentiekben kifejtettek alapján a másodfokú bíróságnak az volt az álláspontja, hogy a régi Hpt. szabályozása a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésének második mondata szerinti kivételt jelenti, vagyis a régi Hpt. mint speciális jogszabály banktitkokkal kapcsolatos szabályai a közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozzák.
- [11] 2. Az indítványozó a jogerős ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésben foglalt alapvető jog sérelmét állította. Hivatkozott továbbá az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is.
- [12] Kifejtette, hogy az MFB „nem egy magántulajdonban álló, a tulajdonosai pénzből gazdálkodó, normál kereskedelmi bankként” működő hitelintézet. Ennek alátámasztására utalt a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény (a továbbiakban: MFB tv.) 1. § (2) bekezdésére, 2. §-ára, 3. § (1) bekezdésére, továbbá az 5. § (1) bekezdés a) pontjára. Erre alapítottnan kifejtette, hogy „[a]z adós, aki az MFB Zrt. hitelét igénybe veszi, mindennek tudatában van: maga választja azt a lehetőséget, hogy a közcélokat szolgáló, közpénzekből működő MFB Zrt.-től vesz fel hitelt – különösen arra tekintettel, hogy a hitelvétele célja érdekében kereskedelmi banki szolgáltatáshoz kedvezőtlenebb feltételekkel vagy sehogyan nem jut hozzá”. Az indítványozó álláspontja szerint a közösségnek az információszabadság keretében joga van ahhoz, hogy a közpénzekből, közcélok érdekében nyújtott hitel feltételeit és részleteit megismerhesse, mivel a közpénz felhasználásának átláthatósága csak így érvényesülhet.
- [13] Nézete szerint a banktitok rendeltetése, hogy az ügyfél szenzitív gazdasági érdekeivel összefüggő egyes adatait, üzleti titkait védelmezze. „A banktitok ezért az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében elismert magánélet védelméhez való jog érvényesülését szolgálja.” Az indítványozó kifejtette, hogy a magánautonómia a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog legitim korlátja lehet. A korlátozás „alaptörvény-szerűségéhez” szükséges azonban, hogy a korlátozás arányos legyen.
- [14] Rámutatott, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. §-a közérdekű adatok megismerésének korlátjaként a banktitkot nem nevesíti. Utal azonban arra, hogy az üzleti titok a közérdekű adat megismerésének korlátja lehet. Álláspontja szerint a banktitok és az üzleti titok definíciójának összevetéséből megállapítható, hogy „a banktitok minden esetben kimeríti az üzleti titok fogalmát is”. Ebből következően – álláspontja szerint – nincs alkotmányos indok arra, hogy a magánautonómia védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti egyensúly magtálalása során a banktitok más megítélés alá essen, mint az üzleti titok. A bíróságnak ezért a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. § (3) bekezdése alapján kellett volna eljárnia. A régi Ptk. hivatkozott rendelkezése értelmében a bíróságnak ezért vizsgálnia kellett volna, és ehhez mérten a kért adatok kiadását csak akkor tagadhatta volna meg, ha az az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okoz. Álláspontja szerint az érintett jogszabályi rendelkezések előbbiek szerinti értelmezése következik az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakból is.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezése:

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

- [16] 2. Az Infotv. érintett rendelkezése:

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

- [17] 3. Az MFB tv. érintett – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„10/A. § (1) Az MFB Zrt. esetében - az ügyfél személyének, az ügylet összegének, valamint az arra jogosult pártoknak a működési feltételeiket szolgáló ingatlanok vásárlásához szükséges, külön törvényben szabályozott pénzkölcsön nyújtására vonatkozó szerződések, biztosítéki szerződések, továbbá a kapcsolódó végrehajtási eljárás iratai kivételével - banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint az MFB Zrt. által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.

(2) Nem minősül banktitoknak az MFB Zrt. tulajdonában álló, illetőleg a rábizott vagyon körébe tartozó gazdasági társaságok tulajdonlásával, illetve tulajdonosi irányításával összefüggő az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely e társaságok személyére, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi kapcsolataira vonatkozik.

(3) Nem minősül banktitoknak a QUAESTOR Pénzügyi Tanácsadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, továbbá a közvetlen vagy közvetett részesedésével működő gazdasági társaságok 3. § (2) bekezdése szerinti ügyleteire vonatkozó szerződés, biztosítéki szerződés, az ügyletekhez kapcsolódó igényérvényesítési eljárások irata, valamint a döntés-előkészítés és a döntéshozatal során keletkezett irat és adat.

(4) A végső kedvezményezett személyének és az ügylet összegének kivételével a banktitokkal azonos védelem alá esik az MFB Zrt. 2. § h) pontja szerinti feladatköre, valamint a 3. § (3) bekezdése szerinti tevékenysége során a végső kedvezményezettéről az MFB Zrt., valamint az általa megbízott pénzügyi közvetítő rendelkezésére álló minden tény, információ, megoldás vagy adat, amely a végső kedvezményezett adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, a benyújtott pályázatra, valamint az általa megvalósítandó projektekre vonatkozik.

(5) A (4) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni az MFB Zrt. európai uniós forrásból nyújtott pénzügyi eszközzel kapcsolatos és az Európai Unió szerveitől származó központi uniós forrásokból nyújtott támogatásokkal kapcsolatos adatok közzétételét előíró uniós jogi aktusok és jogszabályi rendelkezések által meghatározott adatok körére. Nem jelenti a (4) bekezdésben foglaltak sérelmét a 2. § h) pontja szerinti tevékenységekkel összefüggésben ellenőrzésre jogosult szerv részére történő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése.”

III.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit vizsgálta, és ennek során megállapította: az indítványozó határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz tartalmaz kérelmet tartalmaz [Abtv. 30. § (1) bekezdés, 51. § (1) bekezdés, 52. § (1) bekezdés]. Az indítványozó ugyanis egyértelműen megjelölte a) azt a törvényi rendelkezést (Abtv. 27. §), amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozó jogosultságát megalapozza; b) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést (Fővárosi Ítéltábla Pf.I.22.339/2012/4. számú ítélete); d) az Alaptörvény általa megsértettnek vélt rendelkezéseit [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés,

Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés]; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint f) a kifejezett kérelmet a bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

- [18] 2. Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásának egyéb feltételei is fennállnak. Az indítványozó ugyanis érintett az ügyben, mivel a megelőző peres eljárásban félként vett részt (Abtv. 27. §, Abtv. 51. §), továbbá a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette [Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pont].
- [19] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek vizsgálata körében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte, hogy az MFB működésében az MFB tv. 10/A. §-a szerint banktitoknak minősülő adatok megismerhetőségének korlátozása összeegyeztethető-e az információszabadsággal.
- [20] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panasz befogadásáról határozott.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény indítvánnyal érintett – és Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításával (2018. június 28.) megállapított – VI. cikk (3) bekezdése alapvető jogként garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.
- [23] Az Alkotmánybíróság — Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve — már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [27]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [32]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [17]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.), Indokolás [25]; 6/2016. (III. 11.) AB határozat (a továbbiakban: Abh6.), Indokolás [22]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [42]–[43]; 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [24]; 3077/2017. (IV. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh7.), Indokolás [20]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh8.), Indokolás [32]; 13/2019. (IV. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh9.), Indokolás [25]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh10.), Indokolás [14]}
- [24] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján is irányadó értelmezése szerint „szoros kapcsolat áll fenn a nyilvánosság elve, a demokrácia és az alapjogok védelme között. A közérdekű adatok nyilvánosságának célja, hogy biztosítsa az állami működés átláthatóságát, a polgárok által történő ellenőrizhetőséget. A közérdekű adatok nyilvánosságát nem lehet önkényesen, kellően súlyos és alkotmányosan elismerhető indokok nélkül korlátozni, máskülönben a közhatalmi tevékenység átláthatósága, ellenőrizhetősége sérülne, ami veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága ezért olyan kiemelkedően fontos közérdek, amelyet az információszabadság alapjogának bármilyen korlátozása során mérlegre kell tenni.” (Abh3., Indokolás [53])
- [25] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben rámutatott, hogy „[l]ényeges szerepe van az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően” (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint ugyanis „[a] két jog kapcsolata magától értetődő: a tájékozott véleménynyilvánítás feltételezi a közérdekű információkhoz való hozzáférést, az információszabadság »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának« [...], hiszen a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele [...]” (Abh9., Indokolás [31]; Abh10., Indokolás [14]) Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó. A Nemzeti

hitvallás értelmében: »[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi«. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.” (Abh1., Indokolás [32]–[33])

- [26] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] közérdekű adatok körét a törvény preambuluma szerint kifejezetten »az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján« megalkotott, az [Infotv.] 3. § 5. pontja határozza meg, általános jelleggel.
- [27] Az Alkotmánybíróság a közérdekű adat meghatározása során – következetes gyakorlata szerint – alapvetően az Infotv. fogalom-meghatározásából indul ki. Az Alkotmánybíróság az Abh7.-ben kiemelte, hogy az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja szerinti adatokat (közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat) illetően nem vitatott, hogy ezen adatok megismerésének biztosítása az Alaptörvény VI. cikk (2) – jelenleg (3) – bekezdésébe foglalt alapjog érvényesülését szolgálja [Indokolás [30]; lásd még: Abh9., Indokolás [40]].
- [28] Az Alkotmánybíróság az Abh9.-ben utalt továbbá arra is, hogy „[a]z információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerő-forrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is.” (Indokolás [32])
- [29] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének értelmezésével összefüggésben hangsúlyozta, hogy „[a]z információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek” (Abh9., Indokolás [28]).
- [30] 2. A kifejtett szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az ügy érdemében elsőként az MFB jogállását vizsgálta annak megítélése érdekében, hogy az olyan közérdekű adatot kezelő szervezetnek minősül-e, amely az általa kezelt adatok kiadására köteles.
- [31] Az MFB tv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a]z MFB Zrt. egyszemélyes, zártkörű részvénytársaság formájában működő szakosított hitelintézet”. Emellett a törvény kifejezetten kimondja, hogy „[a]z MFB Zrt. részvényeinek száz százaléka az állam tulajdonában van. A részvények elidegenítése, biztosítékul adása semmis” [MFB tv. 1. § (2) bekezdés].
- [32] Az MFB Zrt. feladata, hogy – az átláthatóság, a célszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a prudencia követelményeinek megfelelően – a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiája által meghatározott gazdaságfejlesztési célok megvalósításához szükséges fejlesztési források biztosítása érdekében, részben önállóan, részben más hazai és nemzetközi szervezetekkel közösen részt vegyen az MFB tv. 2. § a)–p) pontjaiban meghatározott feladatok teljesítésében.
- [33] Az MFB Zrt. kizárólag az MFB tv. 2. §-ában felsorolt feladataihoz közvetlenül kapcsolódó üzletszerű tevékenységet végezhet [MFB tv. 3. § (1) bekezdés].
- [34] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges törvények módosításáról, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2010. évi LII. törvényjavaslat általános indokolása kifejezetten hangsúlyozta, hogy az MFB mindenkori feladata a Kormány gazdaságpolitikájának támogatása banki eszközökkel, vagyis fejlesztési hitel- és tőkefinanszírozással elősegíteni a gazdasági növekedést, a versenyképesség javítását, a munkahelyteremtést, a foglalkoztatás megerősítését, a regionális különbségek mérséklését. Emellett kiemelte az indokolás azt is, hogy az MFB „nem profitorientált és nem versenyez a kereskedelmi bankokkal”. A jogalkotó a hivatkozott törvénnyel módosította az MFB tv.-t, amelynek eredményeként az eddigieknél is „hangsúlyosabban megjelenik, hogy a bank [a] Magyar Állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorol [...] nemzetgazdasági szempontból jelentős fejlesztések, beruházások megvalósítása, bővítése, hatékonyságának növelése, valamint a versenyképesség javítása érdekében”.
- [35] Az MFB saját vagyonnal és az ún. rábízott vagyonnal gazdálkodik. Utóbbi körbe tartoznak azok a gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam tulajdoni részesedéssel bír, és az állam nevében az MFB gyakorolja a tulaj-

donosi jogokat [MFB tv. 3. § (5) bekezdés]. E vagyoni kört az MFB tv. 1. számú melléklete tartalmazza. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a Vagyontv. 5. § (2) bekezdése szerint „[a]z állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”

- [36] A fentiek alapján megállapítható, hogy az MFB közfeladatot ellátó szerv, mert működésének célja a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiájának a megvalósítása. Ebből következően, az MFB olyan jogi személy, amely az adatnyilvánosság biztosítására az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján köteles.
- [37] 3. Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti (Abh2., Indokolás [25]).
- [38] 3.1. Az információszabadság érvényesülését törvényi szinten az Infotv. garantálja. Az Infotv. 27. §-a rendelkezik a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog korlátozhatóságáról.
- [39] Az adott ügyben az eljáró bíróságok a Vagyontv. 5. § (1) bekezdése és a régi Hpt. 50. §, 51. § és 55/A. §-a együttes értelmezése útján állapították meg a kiadni kért adatok megismerésének korlátozhatóságát. Eszerint a régi Hpt. hivatkozott rendelkezései – a banktitok megismerésével összefüggésben – a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésének második mondata szerinti kivételt jelentik, vagyis „a Hpt., mint külön speciális jogszabály banktitokkal kapcsolatos szabályai a közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozzák”.
- [40] Az indítványozó a bíróságok ezen értelmezését részben azért tartotta alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint a banktitok és az üzleti titok definíciójának összevetéséből megállapítható, hogy „a banktitok minden esetben kimeríti az üzleti titok fogalmát is”. Ebből következően – álláspontja szerint – nincs alkotmányos indok arra, hogy a magánautonómia védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága közötti egyensúly magtálalása során a banktitok más megítélés alá essen, mint az üzleti titok. A bíróságnak ezért a régi Ptk. 81. § (3) bekezdése alapján kellett volna eljárnia.
- [41] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőkre mutat rá.
- [42] A régi Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint „[ü]zleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.” Tartalmában ezzel egyezően határozta meg a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:47. § (1) bekezdése is 2018. augusztus 8-ig az üzleti titok fogalmát. A jelenleg hatályos szabályozás szintén ebből a meghatározásból indul ki [lásd: az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. § (1) bekezdés]
- [43] A régi Ptk. 81. § (3) bekezdése szerint „[n]em minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményvel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”
- [44] A régi Ptk. 81. § (3) bekezdését az Infotv. 27. § (3) bekezdése vette át, vagyis azt nem a hatályos Ptk. tartalmazza.
- [45] A régi Ptk. módosítását követően a bírói gyakorlatban az vált hangsúlyossá, hogy „a közérdekű adatokat fősabály szerint nem lehet üzleti titoknak minősíteni. Ez alól kivételt képeznek azok az adatok, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, mint például a technológiai eljárások, műszaki megoldások, gyártási folyamatok, munkaszervezési és logisztikai módszerek, know-how-ra vonatkozó adatok. Azonban ezek az adatok sem tartoznak az adatnyilvánosság alóli kivételek közé, ha azok kiadásának megtagadása a közérdekből nyilvános adatok megismerésének képezi akadályát.” (Kúria, Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat)
- [46] 3.2. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy a banktitok – az indítványozó érvelésére figyelemmel – minősülhet-e az üzleti titok egy fajtájának, és ebből következően alkalmazhatók-e rá a fenti szabályok.

- [47] A régi Hpt. 50. § (1) bekezdése szerint „minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.” Ezzel egyezően rendelkezik a hatályos hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 160. § (1) bekezdése is. Ebből következően a banktitok lényegében a pénzügyi intézmény kezelésében lévő azon alapvető személyes és pénzügyi adatoknak a védelmét biztosítja, amelyek a bankkal (pénzügyi intézménnyel) szerződő ügyfélre vonatkoznak.
- [48] Az MFB tv. – jelenleg hatályos – 10/A. § (1) bekezdése alapján „[a]z MFB Zrt. esetében – az ügyfél személyének, az ügylet összegének, valamint az arra jogosult pártoknak a működési feltételeiket szolgáló ingatlanok vásárlásához szükséges, külön törvényben szabályozott pénzkölcsön nyújtására vonatkozó szerződések, biztosítéki szerződések, továbbá a kapcsolódó végrehajtási eljárás iratai kivételével – banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint az MFB Zrt. által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.” Az MFB tv. e rendelkezését az egyes állami tulajdonú szakosított hitelintézetekre vonatkozó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLX. törvény iktatta a törvénybe (MFB tv. 2014. július 16-ig hatályos 18/A. §-a).
- [49] A hivatkozottak alapján látható, hogy a Hpt. és az MFB tv. eltérő tartalommal határozza meg a banktitok fogalmát, részben igazodva az MFB-nek a kereskedelmi bankokétól eltérő – közérdekű – jogállásához. Ebből következően az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése értelmében nem minősül banktitoknak az ügyfél személyére és az ügylet összegére vonatkozó adat. Emellett azonban az MFB által megkötött szerződés minden más adata – például a hitelnyújtás körülményei, a visszafizetés feltételei, a teljesítés biztosítékai – banktitoknak minősülnek.
- [50] A fentiekből következően a banktitok törvényi fogalmából megállapítható, hogy a banktitok és az üzleti titok eltérő titokfajták. A banktitok lényegében a bankkal szerződést kötő ügyfeleket védi, míg az üzleti titok, amely egy szervezet (a jelen esetben: bank) tevékenységi körébe tartozó szolgáltatásokra vonatkozik, annak piaci helyzetének védelmével és működésével van összefüggésben. E szempontokra is figyelemmel az üzleti titokra vonatkozó szabályokat nem lehet automatikusan kiterjeszteni a banktitokra.
- [51] Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy e kérdéssel összefüggő bírói gyakorlat sem kapcsolja össze a banktitok és az üzleti titok fogalmát. A Kúria egyik ítéletében kifejtette, hogy a banktitok nem tekinthető az üzleti titok egy sajátos alfajának, ennél fogva a régi Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdései, valamint a régi Hpt. 55/A. §-a rendelkezése folytán a közérdekű adat megismerése – az üzleti titokra hivatkozással – nem korlátozható. Kifejtette, hogy míg a régi Hpt. 49. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó régi Ptk. 81. § (2) bekezdésében meghatározott üzleti titok az adatkezelő gazdasági tevékenységéhez kapcsolódó adatokra vonatkozik, addig a régi Hpt. 50. § (1) bekezdésében meghatározott banktitoknak az ügyfelek – pénzügyi intézmény tudomására jutott – adatai minősülnek. A banktitok és az üzleti titok fogalmi meghatározásából, valamint a titoktartási kötelezettség alól a Hpt. kivételeket titokfajtákként meghatározó szabályozásából is az következik, hogy azok önálló, törvényben nevesített titokfajták. Ezért a Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdéseinek valamint a régi Hpt. 55/A. §-ának a rendelkezései, amelyek az üzleti titokra való hivatkozással a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerésének korlátozását nem teszik lehetővé, a banktitok kiadására irányuló igény tekintetében nem alkalmazhatók. (Kúria, Pfv.IV.20.184/2012/4. számú határozat)
- [52] Az adott ügyben eljáró bíróságok döntése a Kúria fentiekben hivatkozott jogértelmezésére vezethető vissza, amint erre az elsőfokú bíróság kifejezetten utalt is. E jogértelmezés pedig a hivatkozott jogszabályi rendelkezéseken alapul, amelyek a bíróságok döntését szükségképpen meghatározták.
- [53] A régi Hpt. – a hatályos szabályozással egyezően – ugyanis a banktitokkal összefüggésben kivétel-szabályt nem ismerő rendelkezést tartalmaz: „Aki üzleti vagy banktitok birtokába jut, köteles azt időbeli korlátozás nélkül megtartani” [rég. Hpt. 55. § (1) bekezdés, Hpt. 165. § (1) bekezdés]. „A titoktartási kötelezettség alapján az üzleti, illetőleg a banktitok körébe tartozó tény, információ, megoldás vagy adat, az e törvényben meghatározott körön kívül a pénzügyi intézmény, illetve az ügyfél felhatalmazása nélkül nem adható ki harmadik személynek, és feladatkörön kívül nem használható fel.” [rég. Hpt. 55. § (1) bekezdés, Hpt. 165. § (2) bekezdés]
- [54] A régi Hpt. – a hatályos szabályozással egyezően – kizárólag az üzleti titok körében tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, amely szerint „[n]em lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adataira vonatkozó, külön törvényben meghatározott adat-

szolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén” (rég. Hpt. 55/A. §, Hpt. 166. §). Ilyen rendelkezést a szabályozás a banktitokkal összefüggésben nem tartalmaz.

- [55] Erre tekintettel az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntést meghozó bíróságnak nem volt mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy a banktitoknak minősülő adatok kiadására kötelezze az MFB-t.
- [56] Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, illetve az Abtv. 27. §-a értelmében alkotmányjogi panasz alapján a támadott bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálatát az Alaptörvény 28. cikkére figyelemmel végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alkotmánybíróság már többször rámutatott arra, hogy a bíróságok ítéleteit „akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz” {3119/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [22]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [19]; 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [16]; 17/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [25]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [57] 4. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok az ügyben alkalmazott jogszabályok adta értelmezési mozgásteret keretein belül hozták meg döntésüket. Az Alkotmánybíróság ezért a támadott ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [58] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak – az azonos alapvető alkotmányjogi kérdést felvető 3/2023. (IV. 17.) AB határozattal egyezően – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.
- [59] 1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában hangsúlyozta, hogy „[a] közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút 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 törvényben korlátozható [I. cikk (3) bekezdés]” (lásd pl. Abh1., Indokolás [37]). A közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg az Alkotmánybíróság, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint „[e]gy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni” (Abh1., Indokolás [39]; Abh6., Indokolás [44]). Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok

vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetlenül szükségessé teszi.

- [60] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlatában rámutatott arra is, hogy „[a] törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az adatigénylés rendje, az adatok kiadásának megtagadása és az az ellen igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. Az ilyen garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használatára révén relativizálni, mert az ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását. Éppen ezért az információszabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését.” (Abh1., Indokolás [41])
- [61] 2. Az adott esetben az információszabadság fentiekben hivatkozott alkotmányos szempontjainak érvényesülését az MFB működésével összefüggésben kellett vizsgálni. Erre tekintettel szükségesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [62] Az MFB nem vitásan közfeladatot ellátó szerv, mert feladata, hogy – az átláthatóság, a célszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és a prudencia követelményeinek megfelelően – a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiája által meghatározott gazdaságfejlesztési célok megvalósításához szükséges fejlesztési források biztosítása érdekében, részben önállóan, részben más hazai és nemzetközi szervezetekkel közösen részt vegyen az MFB tv. 2. § a)–p) pontjaiban meghatározott feladatok teljesítésében. Ebből következően az MFB tevékenységére vonatkozó adatok az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és az Infotv. 3. § 5. pontja alapján kétség kívül közérdekű adatnak minősülnek.
- [63] Véleményem szerint az MFB vagyona – az Alaptörvény 39. cikk (2)–(3) bekezdésének hatályos tartalma alapján is – közpénznek minősül. Az MFB közfeladatának ellátásával összefüggő, és közpénzekből finanszírozott pénzügyi szolgáltatása vonatkozásában a forrást a központi költségvetés biztosítja (az állam kiadása), és a megkötött szerződése, a vállalt kötelezettségei vonatkozásában az állam a központi költségvetés terhére visszavonhatatlanul készfizető kezességként felel. Az MFBtv. 5/A. §-a kimondja továbbá: „A Kormánynak biztosítania kell az MFB Zrt. hosszú távú és stabil működőképességét.”
- [64] A 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy mivel az Eximbank működésének a célja konkrét kormányzati döntések végrehajtása, ezért az Eximbankon keresztül „maga az állam cselekszik”. Ebből következően kiadásai az állam kiadásának minősülnek. Véleményem szerint ennek a megállapításnak szükségképpen igaznak kell lennie – a szintén kizárólagos állami tulajdonban álló és a Kormány gazdaságfejlesztési céljait megvalósító – MFB esetén is.
- [65] A fentiek alapján álláspontom szerint az MFB olyan jogi személy, amely az adatnyilvánosság biztosítására az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése és 39. cikk (2) bekezdése alapján is köteles.
- [66] 3. Lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy az információszabadság korlátozása a banktitokkal összefüggésben alkotmányosan indokoltnak elfogadható. Ugyanakkor az ennek keretében kialakított szabályozásnak a banktitokkal védett érdekek védelme mellett is a lehető legnagyobb mértékben biztosítania kellene a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. Álláspontom szerint ezért a korlátozás nem lehet teljeskörű és mérlegelést nem engedő.
- [67] Az Alkotmánybíróság már az Abh4.-ben kiemelte, hogy: „A 39. cikk (2) bekezdése a VI. cikk tartalmát konkretizálja a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra akkor, amikor kimondja, hogy 1. minden, közpénzekkel gazdálkodó szervezet a nyilvánosság előtt köteles elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, 2. a közpénzek kezelését az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének érvényesülésével kell végezni, 3. a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.” (Indokolás [28])
- [68] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a közpénzekkel való gazdálkodást érintő egyik fontos garanciális előírás, hogy: „A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.” Ennek az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti követelménynek a végrehajtási szabályaként fogható fel – egyebek mellett – az Infotv. 27. § (3a) bekezdése, ami tájékoztatásadásra kötelez minden természetes személyt, jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, vagyis olyan kapcsolatot, ami érinti a közpénzekkel való gazdálkodást (Abh4., Indokolás [29]).

- [69] A fentiek alapján a banktitok védelme abban az esetben, ha a hitelintézet közfeladatot ellátó szerv és közpénzekkel gazdálkodik, szükségképpen eltérő megítélés alá kell, hogy essen, mint a kereskedelmi bankok esetében. A közfeladatot ellátó bankok esetén ugyanis a bankkal szerződő felek hitelfelvétele mögött közpénz biztosítja a forrást, és a hitel felvételére valamely állami gazdaságpolitikai cél keretében kerülhet sor. E körülmények önmagukban azt nem indokolják, hogy a hitelintézettel szerződő fél minden vagyoni és pénzügyi helyzetére vonatkozó személyes adata a nyilvánosság számára hozzáférhetővé váljék, ugyanakkor az információszabadság érvényesülése – figyelemmel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére – megkívánja, hogy a közpénzek e felhasználása is ellenőrizhető legyen. Erre tekintettel, véleményem szerint olyan szabályozás kialakítására lett volna szükség, amely az információszabadság szükséges korlátozása mellett annak arányosságát is biztosítja azáltal, hogy az MFB által a közfeladataihoz közvetlenül kapcsolódó pénzügyi szolgáltatási tevékenysége körében kötött szerződések bárki általi megismerhetőségét nem zárja ki teljeskörűen.
- [70] 4. Lényegesnek tartom kiemelni továbbá azt is, hogy az MFB tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatok közérdekű adat minőségét nem zárja ki, hogy egyúttal banktitoknak is minősülnek. Ezáltal az MFB működésében egyébként banktitoknak minősülő adatok kettős természetűek, mert egyúttal közérdekű adatnak is minősülnek.
- [71] Nem vitásan kívül esnek a közérdekű adatok körén az MFB-vel szerződő ügyfelek személyes adatai. Ezeket részben közérdekből nyilvános adatnak minősíti az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése. A Hpt. 165. §-a tehát az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdésében meghatározott – közérdekből nyilvános adatnak nem minősülő – adatok vonatkozásában irányadó. Ellentmond ugyanakkor e szabályozásnak a Vagyontv. 5. § (1) bekezdésnek az a rendelkezése, amely szerint „[k]özérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat”. Álláspontom szerint a hivatkozott törvényi szabályozás ezáltal nem biztosítja hatékonyan, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmények az MFB Zrt. működésének átláthatósága és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrizhetősége érdekében érvényesülni tudjon.
- [72] Véleményem szerint a szabályozásnak lehetővé kellene tennie, hogy a közpénzekből gazdálkodó MFB Zrt. a közfeladatai ellátásával összefüggésben nyújtott pénzügyi szolgáltatási tevékenysége vonatkozásában is elszámoltatható legyen. Ehhez ugyanakkor nem elegendő az MFB tv. 10/A. §-ának szabályozása, hanem az elszámoltathatóságot a közpénzek konkrét felhasználására vonatkozóan kellene lehetővé tenni. Ennek során úgy gondolom, hogy a szabályozásnak azt kellene biztosítania, hogy a megkötött szerződéseknek – amely az Infotv. 3. § 5. pontja szerint közérdekű adatnak minősül – a közpénzek felhasználása tekintetében lényegesnek minősülő feltételei (pl. a hitel célja, kamat, teljesítési határidő, szerződést biztosító mellékkötelezettségek) megismerhetőek legyenek.
- [73] Kétségtelen, hogy az Alaptörvény VI. cikke által érintett alapjogok érvényesülése szempontjából – amint erre az Alkotmánybíróság már a 3056/2015. (II. 31.) AB határozatban rámutatott – alkotmányos kollízió áll fenn. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a személyes adatok védelméhez való jog biztosítása bizonyos esetben korlátozza „a közérdekből való hozzáférés” érvényesülését (Indokolás [7]–[9]). A jogalkotó ugyanakkor köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok kiegyensúlyozott érvényesülését (Abh8., Indokolás [43]).
- [74] 5. Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság az 545/B/2001. AB határozatban már vizsgálta az MFB jogállását az információszabadság érvényesülésével összefüggésben. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság az elbíráláskor hatályos (2002. november 19.) szabályozási környezetre tekintettel megállapította, hogy a MFB működésére nem csak az MFB tv., hanem a régi Hpt. is irányadó. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az MFB-nek a közérdekű adatigénylést a régi Hpt. akkor hatályos 55/A. §-a alapján teljesítenie kellett. Az Alkotmánybíróság az 545/B/2001. AB határozatban úgy foglalt állást, hogy az MFB-nek – mint az állami feladatok megvalósításában közreműködő pénzügyi intézménynek – kötelessége a tevékenységére vonatkozó közérdekű adatok megismerését lehetővé tenni.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[75] Az alkotmányjogi panasz elutasítását támogatom.

[76] 1. Az indítvány egy banki hitelügyleti adatok kiadását elutasító ítélet megsemmisítését kérte. Érvelése szerint ezek az adatok közpénzekre vonatkoznak, illetve közfeladatot ellátó szerv által kezelt adatok, amiből következően közérdekű adatoknak minősülnek. Kifogásolta, hogy a bíróság az Infotv. 27. § (2) bekezdésének e) pontja, valamint a Hpt. és az MFB tv. alapján az adatkiadást kizáró banktitokként minősítette a kért adatokat, holott – a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog érvényesülése végett – az adatokat az üzleti titokkal kapcsolatos törvényi szabályok szerint kellett volna megítélni. Az alkotmányjogi panaszt elutasító döntés megállapítása szerint, a kikért adatok közérdekű adatoknak minősülnek, mivel közfeladatot ellátó szerv kezelésében vannak. A banktitokról kifejezetten rendelkező törvényi szabályok és a bírósági gyakorlat egybevetésével megállapította, hogy a banktitok és az üzleti titok eltérő titokfajták, s az utóbbiakra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak automatikusan az előbbiekre. Megállapította továbbá, hogy a bíróság a hatályos törvények alapján járt el és nem volt mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy banktitoknak minősülő adatok kiadására kötelezze az MFB-t. Ezekkel a megállapításokkal egyetértetek. Álláspontom szerint azonban a döntés indokolásában lehetséges és szükséges lett volna további megállapításokat tenni a közpénz fogalmát, valamint a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozhatóságát illetően.

[77] 2. A hitelügyletben szereplő pénz jellegét illetően – az indítványi hivatkozásra figyelemmel – egyértelmű állásfoglalás lett volna szükséges arról, hogy az nem minősül közpénznek. Ebben a tekintetben a 3/2023. (IV. 17.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben írtakat (Indokolás [92]–[94]) fenntartom: „Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése egybefoglaltan biztosítja a személyes adatok védelméhez való jogot, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Az Alaptörvény ezen adatkörökre vonatkozó fogalom meghatározást itt nem tartalmaz. Ezek közül egyedül a közérdekű adatok egy körére vonatkozóan szövegez meg rendelkezést az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése. Eszerint a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény 2020. december 23. napjától hatályos (3) bekezdése meghatározta a közpénz fogalmát: »Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.« Ezt a rendelkezést a 3258/2022. (VI. 3.) AB határozat (Abh1.) úgy értelmezte, hogy az új közpénz fogalom a költségvetés alaki szerkezetéhez és tagozódásához tartozik, ezért az államháztartáson kívüli gazdálkodó szervezetnek az egymás közötti szerződésai egyes adataira nem alkalmazható az az alaptörvényi szabály, amely szerint a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. A nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű volta sem alapozhatja meg jelen esetben a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek a magánosokkal kötött hitelszerződésai fent jelzett elemeinek a nyilvánosságát. A nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű voltából eredő kötelezettség a törvényekben meghatározott konkrét közzétételi kötelezettség révén valósul meg, és nem a többi jogi személlyel kötött hitelszerződések adatainak a bárki kérésére történő kiadásával.

A fejlesztési/beruházási bankok [...] betagozódnak a bankrendszerekbe. Az Alaptörvény szerinti közpénz ott van, ahol a tevékenységükhöz saját forrást szereznek az alapításkor, vagy később. Ugyanakkor ezek a nemzeti fejlesztési bankok is gazdálkodnak idegen forrásokkal, kívülről is gyűjtenek betéteket stb. Ahol a bank hitel nyújt, ott már nem közpénz van, az nem az állam kiadása vagy követelése, hanem a banké. [...]”

[78] 3. A támadott bírósági ítélet a banktitokra vonatkozó szabályok alkalmazási kötelezettségét az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjára is hivatkozva állapította meg, s az indítvány ezen kapcsolatot is vitatta. Ezért szükséges lett volna annak megerősítése, hogy ez a kapcsoltság, és az ebben megjelenő korlátozás összhangban van az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével. Ebben a körben is fenntartom a 3/2023. (IV. 17.) AB határozathoz írt különvéleményemben foglaltakat (Indokolás [98]): „Az adatokhoz való hozzáférést illetően az Infotv. 26. § (1) bekezdése rendelkezik úgy, hogy a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. Az Infotv. azonban már ebben a szakaszában utal arra, hogy az Infotv. kivételeket határozhat meg. Ezen kivételekről – ide nem értve a 3. § 5. pontban már kivett személyes adatokat – alapvetően az Infotv. 27. §-a rendelkezik. Ennek (2) bekezdése szerint ezen adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták megjelölésével – törvény korlátozhatja. A jogalkalmazói értelmezés szükségességét és lehetőségét még a törvényi korlátok sem zárják ki, hiszen az adatkezelő, a hatóság vagy a bíróság részéről min-

dig vizsgálatot (mérlegelést) igényel az, hogy az adatokat közfeladatot ellátó szerv kezeli-e, hogy az adatok közérdekű adatok-e, hogy azok kiadását törvény korlátozza-e. [...] Az Infotv. 27. § (2) bekezdése a korlátozhatóság különféle esetköreit jelöli meg. Az egyes törvények megnevezését nyilvánvalóan nem teheti meg, ahogyan az egyes esetkörökbe sorolható törvényeket illetően sem lehet érvényességi feltétel, hogy *expressis verbis* hivatkozzanak az Infotv. 27. § (2) bekezdésére, vagy akárcsak arra a szóösszetételre, ami ott szerepel. Ilyen oda-vissza hivatkozás nélkül is, a józan ész alapján belátható, hogy a banktitok intézménye olyan jogintézmény, amelynek léte egy pénzügyi szolgáltató rendszerrel bíró országban központi pénzügyi és devizapolitikai érdek. Ebből következően a banktitokról rendelkező törvény – az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjával összhangban – korlátozhatja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. [...]”

- [79] Az MFB tv. – ahogyan azt a határozat is bemutatja – a Hpt. szerinti banktitok köréből bizonyos adatokat kiemeli, s azok nyilvánosságát rendeli el. Ez is arra utal, hogy a törvényhozó a jogalkotás során már elvégezte az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mérlegelést.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

- [80] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [81] A határozat rendelkező részével egyetértek arra tekintettel, hogy az azonos alkotmányossági problémát felvető 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az indítvány elutasítása mellett már megállapította a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet. Ezzel összefüggésben a párhuzamos indokolásomban az alábbi szempontokra kívánok rámutatni.
- [82] A 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy rendelkezett, hogy „a jogalkotó az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével összefüggésben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, amelyek lehetővé teszik az információszabadság érvényesülését a közfeladatot ellátó és közpénzzel gazdálkodó Magyar Export-Import Bank által kezelt, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő banktitok megismerhetőségével kapcsolatban” (Rendelkező rész 1.).
- [83] A két ügyben az alkotmányossági probléma azonossága abban áll, hogy a Magyar Fejlesztési Bank kezelésében lévő adatok is kettős természetűek, egyszerre minősülnek közérdekű adatnak és banktitoknak. A Magyar Fejlesztési Bank a Magyar Export-Import Bankhoz hasonlóan közfeladatot ellátó szerv, amelynek tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatok az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adatnak minősülnek. Ugyanakkor a tevékenysége folytán ezek az adatok egyben banktitoknak is minősülnek. A konkrét ügy ugyanúgy felveti a közérdekű adatok megismerhetőségével összefüggő azt az alapjogi problémát, amely a jogi szabályozás hiányosságára vezethető vissza, nevezetesen a banktitoknak a Magyar Fejlesztési Bank tevékenységével összefüggésben is alkalmazandó szabályozása nincs tekintettel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogra.
- [84] A fentiekből álláspontom szerint ugyanakkor az következik, hogy az elutasítás mellett a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség ismételt megállapítása azért nem indokolt, mert arról a 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság már rendelkezett és annak orvoslására 2023. szeptember 30-i határidő tűzésével felhívta a jogalkotót. Az Alkotmánybíróság által a 3/2023. (IV. 17.) AB határozatban megállapított, fent idézett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kapcsán megfogalmazott alkotmányossági szempontok véleményem szerint megfelelően irányadók a jelen ügyben is.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [85] Egyetértek az alkotmányjog panasz elutasításával, ugyanakkor az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva – az alábbiakban kifejtettek szerint – a határozathoz a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [86] 1. Ahogy arra a határozat is hivatkozik, a Hpt. 160. § (1) bekezdése, illetőleg az MFB tv. 10/A. § (1) bekezdése meghatározza, mi minősül banktitoknak. Leegyszerűsítve a banktitok az ügyfélre, adataira, vagyoni helyzetére, gazdasági tevékenységére, üzleti kapcsolataira, bankszámlájára, bankkal kötött szerződéseire vonatkozik, vagyis nem a „bank titka”, hanem az ügyfélé, az ő személyéhez kapcsolódik, tehát nyilvánvalóan az ügyfélre vonatkozó személyes adatok halmaza, melynek célja a magánszféra (bizonyos szegmensének a) védelme.
- [87] A határozat indokolása az indítványozónak abból az állításából indul ki, hogy a banktitok és az üzleti titok definíciójának összevetéséből megállapítható, hogy „a banktitok minden esetben kimeríti az üzleti titok fogalmát is”, ezzel összefüggésben pedig arra hivatkozik, hogy az Infotv. 27. §-a nem nevesíti ugyan a banktitkot, mint a közérdekű adatok megismerésének korlátját, azonban az üzleti titokkörbe tartozó adatok egy részét kiveszi a meg nem ismerhető adatok közül, amiből az következne szerinte, hogy a banktitok esetében is megismerhetőek legyenek ezek az adatok.
- [88] 2. A határozat az indítvány alapján vizsgálja, hogy „a banktitok – az indítványozó érvelésére figyelemmel – minősülhet-e az üzleti titok egy fajtájának, és ebből következően alkalmazhatók-e rá a fenti szabályok”. A határozat – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján – kifejti, hogy a banktitok és az üzleti titok eltérő titokfajták, amivel egyetértek; a banktitok az ügyfelet védi, míg az üzleti titok a bank tevékenységi körébe tartozó szolgáltatásokra vonatkozik. Hangsúlyozza azt is, hogy az üzleti titokra hivatkozással nem lehet az adatszolgáltatást megtagadni közérdekű (vagy közérdekből nyilvános) adatok esetén (régí Hpt. 55/A. §-a, Hpt. 166. §-a alapján), azonban ilyen rendelkezést a banktitok esetében a Hpt. (sem a régi, sem a hatályos) nem tartalmaz.
- [89] A határozat ugyanakkor nem foglal állást a tekintetben, hogy a banktitok nem közérdekű, és nem közérdekből nyilvános adat, csak a jogalkotó által megszabott kivételes körben.
- [90] 3. A magam részéről vitatom, hogy a banktitok közérdekű adat lenne. Álláspontom szerint a határozat indokolásában nyomatékosabban kellene megjelennie annak, hogy a banktitok az MFB esetében sem közérdekű adat, és csak bizonyos kivételes, a jogalkotó által lehetővé tett körben minősülhet közérdekből nyilvános adatnak. A vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből is következően az ügyfélre (mint érintettre) vonatkozó bármely információ legfeljebb közérdekből nyilvános adat lehet, és csakis törvény rendelkezése folytán hozható nyilvánosságra, ismerhető meg, vagy tehető hozzáférhetővé, közérdekből.
- [91] Véleményem szerint a jogalkotó az MFB tv. 10/A. §-ával pontosan kinyilvánította, hogy az ügyfelek mely adatai azok, melyeket kivesz a banktitok fogalma alól, tehát ilyenformán közérdekből nyilvános adatok. Ennek megfelelően nem minősül banktitoknak az ügyfél személye, illetőleg az ügylet összege, minden más adat, tény, megoldás vagy információ azonban a banktitok, ezáltal titoktartási kötelezettség körébe tartozik. Ebből következik a fordítottja is, vagyis hogy a banktitok körébe tartozó nem minden adat közérdekből nyilvános, csak amelyek vonatkozásában ezt törvény elrendeli.
- [92] Éppen ezért nem helytálló az indítványozónak az Infotv. 27. §-ára való hivatkozása, hiszen – mivel a banktitok alapértelmezetten sem a közérdekű, sem a közérdekből nyilvános adatok halmazába nem tartozik – megismerhetőségük korlátozása tekintetében a fenti rendelkezés nem bír relevanciával. Ebből következően az eljáró bíróságok megalapozottan hivatkoztak arra a banktitok megismerésével összefüggésben, hogy adott esetben a Hpt. mint speciális jogszabály banktitokkal kapcsolatos szabályai az ilyen adatok megismerését korlátozzák. A határozat azonban az Infotv. 27. §-ában foglaltakkal kapcsolatban hallgat.
- [93] Véleményem szerint a banktitok ügyfélhez kötődő jellegére tekintettel nem lehet alappal hivatkozni arra sem, hogy kizárólag az Infotv. 27. §-ban felsorolt okból lehet korlátozni a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, és a banktitok a felsorolásban nem szerepel, hiszen a banktitok nem közérdekű adat, és a közérdekből nyilvános adatok körébe is csak kivételes, a jogalkotó szabta keretek között tartozhat. Utóbbi esetben ezeknek az adatoknak a megismerhetősége sincs kizárva.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [94] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom az alábbi kiegészítéssel.
- [95] Az MFB leginkább – a többi kereskedelmi bankhoz hasonlóan – a bankközi piacról vagy kötvény kibocsátással szerez forrást, s ezt helyezi ki hitel formájában. A bank a hitelkihelyezését alapvetően nem az állam által juttatott jegyzett tőkéjéből biztosítja, hanem egyéb piaci forrásokat von be.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [96] Az indítvány elutasítását nem támogattam.
- [97] Az Alaptörvény a közérdekű adatok megismerésének és terjesztéséhez jogát alapvető jogként ismeri el [VI. cikk (3) bekezdés]. A főszabály tehát a közérdekű adatok nyilvánossága, ami megfelelő formában, okból és mértékben korlátozható. Sem a banktitok, sem az üzleti titok fogalmát nem ismeri az Alaptörvény, így e törvényi fogalmak tartalmát az általános hatáskörű bíróságoknak kell kibontania. Ezzel szemben a „közpénz” fogalmát maga az Alaptörvény határozza meg [39. cikk (3) bekezdés]. Míg a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok [39. cikk (2) bekezdés], a közérdekű adat fogalma ennél természetesen tágabb.
- [98] Az MFB közfeladatot ellátó szerv, mivel működésének célja a Kormány közép- és hosszú távú gazdaságstratégiájának a megvalósítása. Megállapítható továbbá az is, hogy az MFB pénzügyi szolgáltatási tevékenysége részben állami forrásból – az állam helytállási kötelezettsége mellett – valósul meg. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből következően ezért az MFB olyan, közpénzekkel gazdálkodó szervezet, amely ebben a vonatkozásban köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. Ebből kiindulva a főszabály az, hogy az MFB közpénzek kezelésével kapcsolatos tevékenysége főszabály szerint nyilvános, ehhez képest állapíthatnak meg megfelelő jogszabályok korlátokat. Amennyiben az MFB által kezelt pénz nem minősül közpénznek, az adat közérdekűsége továbbra is vizsgálandó.
- [99] Elismerem, hogy a banktitok és az üzleti titok alkotmányosan indokoltá teheti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, illetve a közpénzek felhasználása megismerésének a korlátozását. A korlátozás azonban nem lehet teljeskörű és mérlegelést nem engedő. Az alapjog-korlátozás általános szabályai szerint esetről esetre kell mérlegelni, hogy a közérdekű adat megismeréséhez vagy a nyilvánosság kizárásához fűződik-e erősebb alkotmányos érdek. Erre a hatályos szabályozás nem ad lehetőséget.
- [100] A fentiek alapján álláspontom szerint alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn, amire vagy a vonatkozó jogszabály megsemmisítése vagy – a 3/2023. (IV. 17.) AB határozathoz hasonlóan – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása lett volna a megoldás.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1002/2013.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3234/2023. (VI. 2.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Pfv.IV.21.113/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő (dr. Nagyistók Bence, Dr. Nagyistók Bence Ügyvédi Iroda) útján eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Pfv.IV.21.113/2021/5. számú ítélete ellen. Álláspontja szerint a támadott bírósági ítélet sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, II. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, valamint IX. cikk (4) bekezdését.
- [2] Az indítványozó Szolnok város polgármestere. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy tényállása szerint 1995. december 20-án Szolnok város akkori polgármestere (aki az indítványozót megelőzően látta el a polgármesteri feladatokat) eladott egy 719 m² alapterületű ingatlant 18 694 000 Ft vételárért egy vevőnek, amelyet a vevő még aznap továbbértékesített az Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Rt. (OTP Bank) részére 28 000 000 Ft-ért. Ezen ingatlant 2017. október 26-án az indítványozó által képviselt önkormányzat bérelte a tulajdonos OTP Banktól (határozatlan időre, évi 650 000 Ft + ÁFA bérleti áron, úgy hogy a 2013. augusztus 13. és a 2017. december 31. közötti időszakra az önkormányzat a tulajdonosnak összesen 3 618 630 Ft-ot fizet meg). Az ingatlanon tulajdonosi hozzájárulással építési és parkrendezési munkálatokat végzett az önkormányzat az „AGÓRA TERMINÁL – a 21. század új fénye Szolnokon” projekt keretében. Az alapügy alperese (aki 1998-tól 2019-ig önkormányzati képviselő, 2014-2019 között pedig az ellenőrző bizottság elnöke volt) még 2015. március 18-án tájékoztatást kért a város jegyzőjétől az érintett területtel kapcsolatban. Válaszában a város jegyzője részletes tájékoztatást adott az érintett ingatlannal kapcsolatos költségekről, a projektről, és az ezzel összefüggő önkormányzati rendeletekről. 2019. március 14-én egy ellenzéki képviselők által meghirdetett tüntetésre került sor közvetlenül az ingatlan melletti területen, ahol az alapügy alperese beszédet is mondott, és mint az ellenőrző bizottság elnöke politikai véleményt mondott a projektről és az indítványozóról. 2019. március 16-án egy internetes portálon „A Fidesz eladta Szolnok közepét most meg a város fizeti érte a bérleti díjat” címmel jelent meg cikk. A cikkben leírták, hogy 1995-ben a város akkori fideszes polgármestere eladta az ingatlant egy mérnöki irodának, amely számos hosszútávú kötelezettséget vállalt, de valójában még aznap továbbadta azt az OTP Banknak (közel 10 000 000 Ft-al növelt áron). A cikkben arról is írtak, hogy az indítványozó bérleti szerződést kötött az ingatlanra az OTP Bankkal, így a korábban eladott ingatlanért most a város hosszútávon is bérleti díjat kénytelen fizetni. A cikk megjelenésének napján az alapügy alperese közzétett egy Facebook bejegyzést, amelyben megosztotta a cikk internetes elérhetőségét, és az alábbi szöveget írta: „SZOLNOKIAK! [az indítványozó neve] fedezi a város korábbi Fideszes polgármesterének korrupt telekügyletét. [Az indítványozó és a korábbi polgármester] eddig 15 000 000 Ft-tal károsította meg Szolnok várost és még mindig az OTP-é a telek. [...]”. Ezt követően a bejegyzés részletezte az ingatlannal kapcsolatos előzményeiket és költségeket. Ezt a bejegyzést az alapügy alperese később többször is megosztotta Facebook oldalán (egyik bejegyzésében a 2019. március 14-ei tüntetésre is utalt).
- [3] Az indítványozó ezt követően fordult a Kecskeméti Törvényszékhez (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) és kérte, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy az alapügy alperese Facebook bejegyzéseiben valótlanul állította, hogy ő, illetve a korábbi polgármester együtt 15 000 000 Ft kárt okoztak Szolnok városának, illetve hogy ő fedezte volna a korábbi polgármester korrupt telekügyletét. Az indítványozó szerint valótlan volt az az állítás is, hogy utólag fizettet volna az önkormányzat bérleti díjat (ezzel kapcsolatban az indítványozó kifejtette, hogy valójá-

ban forgalmi értékbecslővel került megállapításra a bérleti díj, és a szerződést a jogszabályok betartásával kötötte meg az indítványozó). Mindezek miatt az indítványozó állítása szerint az alapügy alperese megsértette az indítványozó jóhírnévhez való jogát. Az indítványozó szerint az alapügy alperese valótlan tényállításokat közölt, amelyek nem állnak a véleménynyilvánítás szabadságának oltalma alatt. A hamis tényállítások tekintetében pedig a közéleti szereplőket is megilleti a teljeskörű védelem. Az alapügy alperesének bejegyzései alkalmasok voltak arra, hogy őt hiteltelenítsék és vele szemben bizalmatlanságot ébresszenek. Emellett az alapügy alperesének bejegyzésében több gyalázkodó tartalom is volt, amely a becsületének csorbítására is alkalmas volt.

- [4] Az elsőfokú bíróság az indítványozó keresetét elutasította. Az ítélet indokolásában az elsőfokú bíróság kiemelte (amellett, hogy az indítványozó egyértelműen közéleti szereplőnek tekinthető), hogy az ingatlan adásvételi szerződéséből, valamint a bérleti szerződésből egyértelműen kiszámolható, hogy az ingatlan 1995-ös eladási ára, és a valósértéke (az OTP Banknak történő továbbértékesítés) közötti különbség, valamint a bérleti díjak mértéke együttesen közel 15 000 000 Ft-os különbséget eredményez az eredeti eladási árhoz képest, tehát az alapügy alperesének bejegyzésében állított 15 000 000 Ft-os „kár” tételesen igazolható (azaz ez nem tekinthető valótlan tényállításnak). Az elsőfokú bíróság azzal az alperesi állítással kapcsolatban, miszerint az indítványozó fedezte az előző polgármester korrupt ügyeit megjegyezte, hogy a bizonyítékok alapján az indítványozó soha nem határolta el magát az ingatlan jogi sorsában hozott döntésektől. Mivel az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a jóhírnév sérelmének alapjául szolgáló állítások nem tekinthetőek valótlanoknak, ezért az indítványozó által állított jóhírnév sérelem nem megalapozott. A becsületének megsértését állító kereseti elemmel kapcsolatban az elsőfokú bíróság pedig azt hangsúlyozta, hogy a demokrácia lényegi eleme, hogy valaki vitathassa az állami és önkormányzati rendszer működését és tevékenységét, még akkor is, ha a kritika esetleg túlzó mértékű. Mivel az indítványozó közéleti szereplő, ezért az ő tūrés kötelezettsége szélesebb, erre tekintettel tūrnie kellett a vele szemben megfogalmazott kritikákat.
- [5] 2. Az alapügy alperese ezt követően fellebbezéssel fordult a Szegedi Ítéltáblához (a továbbiakban: másodfokú bíróság), amely az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta és megállapította, hogy az alapügy alperese Facebook bejegyzéseiben valótlanul állította, hogy az indítványozó 15 000 000 Ft kárt okozott Szolnok városának, továbbá, hogy „senkit meg nem kérdezve önhatalmúlag járt el a bérleti ügylet megkötésében”, valamint, hogy fedezte a korábbi polgármester korrupt telekügyeltét, és hogy ő „korrupt bűnöző”. Erre tekintettel a másodfokú bíróság megállapította a jóhírnév megsértését. A becsület megsértésére irányuló kereseti elemet azonban a másodfokú bíróság is elutasította.
- [6] A másodfokú bíróság ítéletében figyelemmel volt a tényállítások és az értékítéletek megítélésében megjelenő különbségekre. Ezzel összhangban elsőkörben azt vizsgálta a másodfokú bíróság, hogy a sérelmezett közlések tényállításnak vagy értékítéletnek minősültek-e. Ennek eldöntése érdekében az ún. bizonyíthatósági tesztet alkalmazta a másodfokú bíróság, valamint arra is tekintettel volt, hogy tények meghamisítására nem vonatkozhat alkotmányos védelem. A fellebbezés elbírálása során figyelembe vette a másodfokú bíróság azt is, hogy az indítványozó közéleti szereplő, így fokozottabb tūrés kötelezettség terheli, ezért a még túlzó jellegű kritikát is tūrni köteles.
- [7] Mindezek alapján az alábbi megállapításokat tette a másodfokú bíróság: a sérelmezett közlések nem tekinthetőek valós tényállításnak. Az alperes bejegyzésében szereplő vélelmezett 15 000 000 Ft-os károkozás egyértelműen tényállításnak tekinthető, annak a valóság tartalma azonban a másodfokú bíróság szerint nem igazolható. Az érintett ingatlan adásvételi szerződését ugyanis az előző polgármester írta alá. Ezért bár mind annak vételára, mind pedig a még aznap történő, közel 10 000 000 Ft-tal drágább tovább értékesítés is tényszerű, ez az indítványozóhoz nem kapcsolható. Ezért az az állítás sem valós, hogy az okozott kárért az indítványozó a korábbi polgármesterrel közösen felelős. Ebből a szempontból a bérleti szerződéssel esetlegesen okozott kárnak sincs jelentősége, mivel az állítás központi eleme a közös károkozás, amelynek azonban a valósága nem igazolható.
- [8] A másodfokú bíróság azt az alperesi állítást is vizsgálta, miszerint az indítványozó senkit meg nem kérdezve, felhatalmazás nélkül, önhatalmúlag járt el a bérleti szerződés megkötésekor. E tekintetben a másodfokú bíróság hivatkozott az önkormányzat vagyongazdálkodással kapcsolatos rendeletének szabályaira, amely szerint az ügyben érintett bérleti szerződés értékhatára polgármesteri hatáskörben megköthető (ahhoz nem kell sem valamely bizottság, sem pedig a közgyűlés döntése). Ezzel szemben az alperes bejegyzéséből arra lehetett

következtetni, hogy az indítványozó szabályszegést követett el, azaz megkerülte a közgyűlést, holott erről nem volt szó. Erre tekintettel a jóhírnév sérelme ebben az esetben is megállapítható.

- [9] Végül azt a két állítást vizsgálta a másodfokú bíróság, amelyek szerint az indítványozó fedezi a korábbi polgármestert, illetve, hogy ő maga is korrupt. A másodfokú bíróság szerint ezzel az alperes tulajdonképpen bűncselekmény elkövetésével vádolta az indítványozót, annak valóságát azonban nem igazolta, sőt bizonyítást sem ajánlott fel. A másodfokú bíróság szerint nem az indítványozónak kellett volna bizonyítania, hogy korábban elhatárolódott a korábbi polgármestertől, hanem az alperesnek kellett volna igazolnia, hogy állítása valós. A másodfokú bíróság szerint az elhatárolódás azért sem lett volna lehetséges, mivel semmi nem utalt arra az ügyben, hogy az indítványozó korábban ismerte volna az alperes vele szembeni „vádjait”, tehát arról sem lehetett tudomása, hogy neki „el kellett volna határolódnia”.
- [10] A bérleti díj mértéke tekintetében azonban arra a megállapításra jutott a másodfokú bíróság, hogy az a tekintetben végzett számítás esetleges helytelensége nem alapozza meg a jóhírnév sérelmét.
- [11] 3. A másodfokú ítélettel szemben az alapügy alperese felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. A Kúria ítéletében a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [12] A kúriai ítéletében figyelembe vette a PK. 12. számú állásfoglalását is, azaz, hogy az egyes közleményeket a maguk egészében kell vizsgálni, és azokat nem formai megjelenésük, hanem valóságos tartalmuk szerint kell értékelni, és e során figyelemmel kell lenni a társadalmi megítélésükre is. Egy társadalmi, politikai vita pedig nem lehet egy jogsértés megállapításának alapja. Emellett a Kúria figyelemmel volt az Alkotmánybíróság gyakorlatára is. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat alapján kiemelte, hogy a közügyekkel összefüggő véleménynyilvánítás fokozott védelemben részesül, és ez korlátozza az érintett közéleti szereplő személyiségi jogait. A 3217/2020. (VI. 19.) AB határozat alapján pedig azt is hangsúlyozta a Kúria, hogy az egyes politikai szereplőknek kampányidőszakban még szélesebb a tűrési kötelezettségük, hiszen számos lehetőségük van cáfolatot adni az őket ért bírálatokra, és ezen kijelentéseket nem a szó szerinti tartalmuk szerint kell megítélni, hanem azt is vizsgálni kell, hogy a választópolgárok azokat hogyan tudják értelmezni.
- [13] A Kúria megítélése szerint, mivel mind az indítványozó, mind pedig az alperes a helyi politikai közélet szereplői voltak, azért a másodfokú bíróságnak a fentiek figyelembe vételével kellett volna eljárnia (ezt azonban elmulasztotta).
- [14] Az eladással, valamint a bérbeadással kapcsolatban állított 15 000 000 Ft-os károkozás tekintetében az állítást a Kúria szerint nem lehet kiragadni a szöveggörnyezetből, és arra is figyelemmel kell lenni, hogy abból az olvasók (a választópolgárok) milyen következtetést tudnak levonni. A közlésnek vitathatatlanul ténybeli alapja van. Az áron aluli értékesítés és a későbbi bérbeadással járó költségek „kárként” történő értelmezése azonban a Kúria szerint közügyekben kifejtett véleménynek tekinthető, amely széleskörű védelmet élvez.
- [15] A bérleti szerződés önhatalmúlag történő megkötése tekintetében a Kúria szerint nincs jelentősége annak, hogy a helyi rendeletek szerint ez szabályszerű volt-e vagy sem. Ez az állítás ugyanis az indítványozó mint polgármester tevékenységének kritikájaként értelmezhető, azaz akként, miszerint egy ilyen ügyletnek ki kellett volna kérnie az önkormányzati szervek véleményét (különösen a közgyűlését).
- [16] A Kúria szerint a másodfokú bíróság azt az állítást is tévesen ítélte meg, miszerint az indítványozó fedezte a volt polgármestert. Ugyanis az alperes ezen kijelentése egyértelműen politikai, közéleti tartalmú vélemény volt, nem pedig konkrét bűncselekmény elkövetésével való vád. Ez a kijelentés pedig (bár kétségtelenül túlzó) nem lépte túl a közéleti szereplőkkel szemben meglévő szélesebb tűrési kötelezettség határait. Nem kellett tehát a bűncselekmény tényét az alperesnek bizonyítania.
- [17] Ezek mellett a Kúria azt is kiemelte, hogy az indítványozónak, mint polgármesternek számos lehetősége lett volna cáfolatát adni az őt ért kritikáknak. Mindezek alapján a Kúria szerint a vitatott közlés a közügyekben történő vitához kapcsolódott, és a szabad véleménynyilvánítás keretei közé sorolható.
- [18] A fentiekkel összhangban a Kúria elvi tételként kimondta, hogy a közhatalom gyakorlóival szemben az éles megfogalmazású, erőteljes vélemény kifejtése is megengedett. A szólás szabadsága, a szabad véleménynyilvánítás ilyen esetekben a véleményben szereplő tényállításokra is kiterjed, ha a közlő fél jóhiszeműen járt el.
- [19] 4. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, valamint IX. cikk (4) bekezdésének a sérelmét állította.

- [20] Az alkotmányjogi panasz indokolása szerint a Kúria ítélete figyelmen kívül hagyta, hogy az érintett ingatlan 1995-ös értékesítésekor ő még nem volt politikai tisztségviselő, nem volt közszereplő. Ezért álláspontja szerint ezen ügyre nézve nem vonatkozik rá szélesebb tűrési kötelezettség. Erre tekintettel a kúriai ítélet által sérült az Alaptörvény II. cikke, valamint VI. cikk (1) bekezdése. Emellett az indítványozó szerint a kúria és az eljáró bíróságok tévesen minősítették az alperesi közléseket. A bizonyíthatósági teszt alapján kellett volna eljárni az ügyben, ennek hiányában pedig tévesen minősítette a Kúria a közléseket véleménynyilvánításnak. A fentiek mellett a Kúria nem végezte el a szükségességi-arányossági tesztet sem (tehát, hogy valóban indokolt volt-e a közvélemény tájékoztatása egy minden ténybeli alapot nélkülöző kérdésben, emellett az okozott sérelem arányosságával sem foglalkozott).
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panasz részletes indokolásában kifejtette, hogy a Kúria tévesen ítélete megköszereplői minőségét (neki ugyanis az 1995-ös ügylethez semmi köze nem volt), azt ugyanis mindig egyedileg kell megítélni. Jelen ügyben pedig ez az 1995-ös adásvétel tekintetében nem áll meg, így e tekintetben őt szélesebb tűrési kötelezettség sem terheli. Álláspontja szerint rosszul ítélte meg a Kúria a közlések tényállítás vagy értékítélet jellegét is. Bűncselekmény elkövetésére utalás pedig még a közszereplők esetében sem lehet értékítélet. Ilyen kijelentéseket csak akkor lehet tenni, ha annak valóságtartalma bizonyítható, ennek hiányában azonban a kijelentés nem áll a véleménynyilvánítás oltalma alatt. Az önhatalmalúlag történő szerződéskötés tekintetében álláspontja szerint szintén tévedett a Kúria, hiszen az nem tekinthető a tevékenysége kritikájának, hanem egyértelmű téves, valótlan tényállítás, amelyet a választópolgárok sem tudnak másként értelmezni (ezáltal pedig ez a kijelentés sérti a jóhírnevét). Hasonló álláspontot fejtett ki az indítványozó a korábbi polgármester „fedezése” és az alperesnek őt korruptnak minősítő kijelentésével kapcsolatban is. Ezek ugyanis álláspontja szerint nem tekinthetők politikai véleménynek, hanem csak is valótlan (és nem bizonyított) tényállításnak (sőt bűncselekménnyel történő vádolásnak). Nyelvtanilag értelmezve is lejárató, szitokszóként értelmezhetőek csak a kijelentések. A hamis tényállításokkal szemben pedig a közéleti szereplőket is megilleti védelem. Erre tekintettel a Kúria ítélete több ponton is sérti az Alaptörvényt.

II.

- [22] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

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

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

„IX. cikk (4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.”

III.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a tekintetében részben megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [24] 2. Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés

vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- [25] Az alkotmányjogi panasz határidőben a bíróságra érkezett.
- [26] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló eljárás felperese nyújtotta be az ügyét érdemben lezáró bírói ítélettel szemben, amely tekintetében további jogorvoslatnak nincs helye.
- [27] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésének a sérelmére is. Az Alaptörvény említett rendelkezése azonban nem önálló alapjogot állapít meg, hanem a véleménynyilvánítás szabadságának határát jelöli ki, így erre az indítványozó nem alapíthat alapjogi sérelmet {ezzel egyezően: 3294/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [28] 4. Az indítványozó indítványában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, valamint a II. cikkének a sérelmére is hivatkozott. Az alkotmányjogi panasz alapján megállapítható azonban, hogy mind az I. cikk (3) bekezdésére, mind pedig a II. cikkére csak a VI. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben hivatkozott (a jóhírnévhez való sérelme, és az ezt érintő kijelentések vizsgálata kapcsán) az indítványozó, ezért megállapítható, hogy ezen alaptörvényi rendelkezések tekintetében nem adott elő önálló érvelést. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban az indokolás hiánya {lásd pl. 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályá.
- [29] 5. Az indítványozó indítványában hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is. E tekintetében az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet fogalmazott meg a bírói döntések megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [30] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [31] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított jóhírnévhez való jog határait érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet föl. A kúriai ítélet alkotmányossági vizsgálata kapcsán ezért vizsgálni kell, hogy a Kúria az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével összhangban értelmezte-e az alperes által közzétett Facebook bejegyzés vonatkozásában az indítványozóra tett kijelentéseket.
- [32] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

IV.

- [33] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [34] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]} Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélező bíróságok ha-

táskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.

- [35] 2. Az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében deklarált jóhírnévhez való jog határait vizsgálta. Jelen ügyben azonban ennek a kérdésnek a vizsgálata szorosan összefügg az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadságával is. Az ügy alapját képező bírósági döntések (az így az alkotmányjogi panaszban közvetlenül támadott kúriai ítélet is) ugyanis mind abból a szempontból vizsgálták a jóhírnévhez való jog kérdését, hogy az alapügy alperese által közzétett Facebook bejegyzésben közzétett kijelentések tényállításnak vagy értékítéletnek minősültek-e, és e tekintetben fennállt-e az indítványozónak a közszereplői minőségéből fakadó magasabb tűrési kötelezettsége. Mindezekre tekintettel az ügy eldöntése szempontjából az Alkotmánybíróság az alábbiak kiemelését tartja indokoltnak.
- [36] 2.1. Az Alkotmánybíróság korábban számos döntésében foglalkozott a sajtószabadsággal, amellyel összefüggésben az alábbiakat hangsúlyozta: a minél szélesebb körű tájékoztatás a „demokratikus közvélemény” információs érdekét szolgálja, azt, hogy a közvélemény a számára releváns tényekről, eseményekről adatot, tájékoztatást, illetve ezzel összefüggő véleményt kapjon [lásd 26/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [24]]. A közéleti viták szabadsága és sokszínűsége nélkül ugyanis nincsen szabad közvélemény és nincsen demokratikus jogállam [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]]. Jelen ügyben ugyan nem egy sajtóban megjelent közlés vagy cikk tartalma a vizsgálat tárgya, hanem egy közéleti szereplő (önkormányzati képviselő) Facebook bejegyzése, azonban mivel annak tartalma kétségtelenül egy közérdeklődésre számot tartó kérdésben született (a település polgármesterét érintően), ezért a fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen esetben is irányadónak tekinti.
- [37] 2.2. A közéleti viták tárgyát képező esetekben (így pl. két önkormányzati, választott tisztségviselő közötti, az adott települést érintő kérdésekben folyó vita) az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kiemelt jelentősége van annak, hogy a választópolgárok tájékoztatása minél több fórumon megtörténhessen. Ez azonban nem csak a különböző sajtóorgánumban lehetséges, hanem a 21. század kihívásaihoz igazodva a közösségi médiában is. Ezért e tekintetben a közösségi médiában megjelenő, a közéleti szereplők (jelen esetben politikusok) által közzétett bejegyzésekre ugyanúgy irányadónak tekinthetők az alábbi megállapítások.
- [38] A sajtó, illetve a közösségi média felületei olyan fórumot kínálnak a szólás szabadságához és a közügyek szabad vitathatóságához, amely kulcsfontosságú szerepet játszik abban, hogy a közvélemény és a politikusok számára ellenőrizhetővé válhassanak a közhatalmat gyakorlók, illetve a köztisztviselők. „A polgárok kizárólag ilyen információk birtokában alkothatnak szabadon véleményt a közhatalmat gyakorlók teljesítményéről, munkájának hatékonyságáról és minőségéről. Az állami szervek ellenőrizhetősége pedig a polgárok demokratikus önkormányzásának lehetőségét biztosítja, így a polgároknak alapvető joguk van ahhoz, hogy a közügyeket érintő kérdésekről információhoz juthassanak” [lásd többek között: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [25]; továbbá 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [55]].
- [39] 3. Az alkotmányjogi panasz szerinti ügyben az Alkotmánybíróság röviden szükségesnek tartotta felidézni a politikai vitákban elhangzó állításokkal kapcsolatos gyakorlatát is, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapját képező ügyben – fél évvel az önkormányzati választásokat megelőzően – két helyi politikus közötti vita jelentette a bírósági eljárás tárgyát.
- [40] 3.1. Az Alkotmánybíróság több döntésében is hangsúlyozta, hogy a közügyekkel összefüggő vélemények nyilvánítását a szólásszabadság különös erővel védelmezi, és a közügyek megvitatásának lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások: a társadalmi, politikai viták jelentős részben éppen abból állnak, hogy a közélet szereplői, illetve a közvitában résztvevők egymás elképzeléseit, politikai teljesítményét és azzal összefüggésben egymás személyiségét is bírálják [lásd többek között: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45], [48]]. Emellett – összhangban a 3107/2018. (IV. 9.) AB határozatban foglaltakkal – az Alkotmánybíróság a szólásszabadságnak ebben a különösen védett körében jelen ügyben is érvényesnek tartja a vélemények és a tényállítások megkülönböztetésének relevanciájáról mondotta-

kat: „A tényállítást tartalmazó megnyilvánulások szintén részei a szólásszabadságnak. Egyrészt valamely tény közlése is kifejezhet személyes véleményt, másrészt tényközlések nélkül a véleményformálás is ellehetetlenülne. A szólás- és sajtószabadság határainak megvonásánál mindazonáltal indokolt különbséget tenni az értékítéletek és a tényállítások védettsége között [...]. Míg vélemények esetében a hamisság bizonyítása értelmezhetetlen, addig a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [49]} Az adott közlés védelmére vonatkozó alkotmányjogi mérce meghatározásakor tehát a közügyek vitáján belül is fontos kérdés, hogy a közlés értékítéletnek vagy tényállításnak minősül-e {lásd: 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [25]}.

- [41] 3.2. Az Alkotmánybíróság a 3107/2018. (IV. 9.) AB határozatában megerősítette azt is, hogy politikai vitákban (különösen választási kampány során) a tényállításokra vonatkozó, a jogszerűtlenség megállapíthatósága tekintetében megengedőbb teszt alkalmazására csak szűk körben van lehetőség, vagyis a tényállítás alkotmányjogi fogalmát megszorítóan kell értelmezni. Erre utalt az Alkotmánybíróság akkor, amikor a mérlegelés alkotmányos követelményeként mondta ki, hogy a szóban forgó kijelentés értékelése nem történhet csupán „megragadva a kijelentés direkt tartalmánál” {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}, hanem „a mérlegelést a választási kampány felfokozott helyzetét és az ügy összes körülményét figyelembe véve, valamint arra tekintettel kell elvégezni, hogy a jelöltek egymás programját és alkalmasságát minél szabadabban kritizálhassák” {31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]; 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.
- [42] A politikai viták természetével összefüggésben az Alkotmánybíróság tehát több olyan ügyben is foglalkozott, ahol a politikai vita egy választási kampányban zajlott. Így pl. a választási kampányt az Alkotmánybíróság következetesen olyan szituációnak tekintette, amelyben a lehető legerősebben jönnek számításba a közügyek minél szabadabb vitája melletti érvek, és ahol leginkább helye van a politikai programokról és a jelöltek alkalmasságáról vallott vélemények akár túlzó, felfokozott megfogalmazásának; tekintettel arra is, hogy ezen időszak alatt a cáfolat vagy ellenvélemény kifejtésének is jelentős tere nyílik {31/2014. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [30]; 5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 9/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [43], továbbá 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [43] Ezen megállapítás azonban – a politikai viták megítélése során – nem kizárólag a választási kampányokban értelmezhető. A politikai szereplők ugyanis a kampány időszakokon kívül is éles bírálatokat és állításokat fogalmaznak meg egymással szemben, amelyekkel összefüggésben ugyanúgy egy fokozottabb tűrési kötelezettséget kell megkövetelni. Az egyes politikai szereplőknek ugyanis kampány időszakon kívül is számos lehetőségük nyílik a megfogalmazott bírálatokra történő széleskörű reagálásra {3217/2020. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [37]}.
- [44] 3.3. A politikai vitákkal kapcsolatban azt is fontos kiemelni, hogy az ennek keretében megfogalmazott tényállítások meghatározása nem történhet önmagában a bizonyíthatósági teszt köznapi értelemben vett automatikus alkalmazásával, azaz nem szorítkozhat kizárólag a vizsgált kijelentés szó szerinti tartalmának értékelésére. A közügyek intenzív vitájában résztvevők jogi felelősségre vonásához nem elegendő annak kimutatása, hogy a vizsgált megszólalás bizonyos elemei ténylegesen, objektív módon cáfolhatók. A vitatott kijelentés értékelését arra is figyelemmel kell elvégezni, hogy a kijelentés milyen valódi jelentést hordoz a választópolgárok számára. Ennek az értékelésnek a szemléletét az határozza meg, hogy a közügyek demokratikus vitája során a vita érintettjei a politikai történéseket a maguk összefüggéseiben értelmező polgárok, akik tisztában vannak a pártpolitikai véleménynyilvánítások figyelemfelkeltésre és túlzásokra hajlamos jellemzőivel {a választási kampányok vonatkozásában lásd: 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [28]}. A mérlegelés tehát egyértelműen túlmutat a kijelentés elemeinek pusztán bizonyíthatósági teszttel történő vizsgálatán, és az ügy valamennyi körülményének értékelését igényli. Ha az egymásra tett kijelentések közvetlenül a közéleti szereplők politikai tevékenységére, programjára vagy közéleti hitelességére, alkalmasságára vonatkozik, akkor – még ha állító módon fogalmazták is meg – vélelmezhető a közlés véleményként való értelmeződése. Szintén védelem alá tartozhat a kritika túlzó, meghökkenítő megfogalmazása akkor is, ha a túlzás esetleg ténybeli kérdést is érint. Kétség esetén ráadásul a mérlegelés arra is támaszkodhat, hogy egyes részletek tényszerű cáfolatára széles körű lehetőség nyílik {a választási kampányok vonatkozásában lásd: 3107/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [45] 4. Jelen ügy vonatkozásában a fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

- [46] 4.1. Az alperes és az indítványozó mindketten közéleti szereplőnek tekinthetők, tehát a velük szemben – a jóhírnévhez való joggal összefüggésben – megfogalmazott kijelentések vonatkozásában általánosságban magasabb tūrés kötelezettség áll fenn. Ugyancsak megállapítható, hogy az alperes által közzétett Facebook bejegyzések közügyeket érintő kijelentéseket tartalmaztak, tehát az indítványozó közszereplői minőségével (polgármesteri státuszával) függtek össze. Ezért jelen ügyben kijelenthető, hogy az alperesnek általánosságban joga volt tájékoztatást adni a közösségi médiában az általa vélelmezett visszaélésekről (nem kizárva annak lehetőségét, hogy a bejegyzés jogsértő jellege esetében felelnie kell annak tartalmáért). Ezt erősíti az is, hogy a bejegyzést az alperes 2019 márciusában, alig fél évvel az önkormányzati választásokat megelőzően tette közzé, méghozzá azzal a szándékkal, hogy ebben informálja a szolnoki lakosokat (választópolgárokat).
- [47] 4.2. A Kúria (és az alacsonyabb szintű bíróságok) három fő kérdést vizsgáltak az alperes Facebook bejegyzésével összefüggésben.
- [48] 4.2.1. Egyfelől a bejegyzés azon állítását, amely szerint az indítványozó és a korábbi polgármester 15 000 000 Ft-al károsították meg a várost. Ezen kijelentés a Kúria szerint közügyekben kifejtett véleménynek tekinthető, ezért e tekintetben is fennállt az indítványozó közszereplői minőségéből fakadó magasabb tūrés kötelezettsége. A Kúria ezen megállapítását arra alapozta, hogy a bejegyzés egy közéleti vita tárgyát képező kérdésben született, és a szövegkörnyezetből a választópolgárok megfelelő következtetést tudtak levonni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ezen kijelentés elbírálásakor a Kúria tévesen vonta azt a politikusok egymás közötti vitájára irányadó – a fentiekben részletezett – alkotmánybírósági gyakorlat alá, ugyanis abba csak olyan kijelentések (politikai véleménynek minősülő tényállítások) tartozhatnak, amelyeknél a választópolgároknak valóban van olyan értelmezési lehetőségük (amennyiben a vita politikai természetét és a vitát folytató felek politikai szembenállását figyelembe veszik), amely alapján megfelelő következtetést tudnak levonni. Ezen kijelentés esetében azonban ezen követelmény nem állt fenn. A Kúriának ugyanis értékelnie kellett volna, hogy az alperes bejegyzésében állított károkozás jelentős részéért az indítványozó semmiképpen nem lehetett felelős, hiszen az érintett ingatlan eladásakor ő semmilyen önkormányzati tisztséget nem töltött be. A bejegyzés ezen része tehát nem volt politikai véleményként értékelhető, ezért a Kúria annak vizsgálatát nem vonhatta volna az ezen esetekre irányadó alkotmányossági teszt hatálya alá. Erre tekintettel megállapítható, hogy a kúriai ítélet ezen része nem felel meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek, vagyis az alkotmányjogi panasz e tekintetben megalapozott.
- [49] 4.2.2. A Kúrai másodsorban arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozónak tūrnie kellett az alperesi bejegyzés azon állítását is, miszerint az indítványozó önhatalmúlag kötötte meg a bérleti szerződést. A Kúria álláspontja szerint ugyanis itt nem annak van jelentősége, hogy az indítványozó eljárása az önkormányzati vagyongazdálkodási rendelet szerint jogszerű volt-e vagy sem, hanem annak, hogy ez a kijelentés az indítványozó mint polgármester tevékenységének kritikája volt. Az Alkotmánybíróság jelen kijelentés tekintetében is fenntartja az előző pontban írtakat: ezen kijelentés értelmezése tekintetében a választópolgárok nem feltétlenül tudták azt a következtetést levonni, hogy ez az állítás nem az indítványozó konkrét jogellenes eljárását jelenti, hanem csak egy általános kritika vele szemben. A helyi választópolgároknak ugyan az „*ignorantia juris non excusat*” elve alapján kötelessége ismerni a helyi rendeleteket, ez alapján tehát joggal feltételezhetnénk, hogy az alperes kijelentését a választópolgárok valóban tudták csak egy általános kritikaként értelmezni. Azonban egy, az önkormányzat belső eljárásrendjére vonatkozó, vagyongazdálkodási rendelet esetében – a józanész követelménye alapján – nem várható el, hogy azt a választópolgárok behatóan ismerjék. Vagyis joggal feltételezhető, hogy a választópolgárok nem ismerték egzakt módon a vagyongazdálkodási rendeletben – szerződéskötés esetében – meghatározott értékhatárokat. Erre tekintettel jelen esetben is megállapítható, hogy a Kúria ezen alperesi kijelentésnek olyan értelmezést adott, amely ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, tehát az alkotmányjogi panasz ezen pont tekintetében is megalapozott.
- [50] 4.2.3. Végül a Kúria azt a kijelentést is vizsgálta, amely szerint az indítványozó fedezte a korábbi polgármester korrupt telekügyleteit, és ő maga is korrupt. A Kúria szerint ez politikai tartalmú vélemény volt, amely bár túlzó, de ezt az indítványozónak, mint közszereplőnek tūrnie kellett (ráadásul ezen kijelentéseket a választópolgárok megfelelően tudták értelmezni). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kúria az alperesi bejegyzés ezen részét a korábban ismertetett alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban ítélte meg: az alperes ugyanis politi-

kai véleményét fogalmazta meg akkor, amikor az indítványozónak kifogásolta azt a „mulasztását” miszerint nem határolódott el elődjének az ingatlan áron aluli értékesítését eredményező döntésétől, és akkor, amikor őt „korruptnak” tekintette az ingatlan visszabérlése miatt. Ugyancsak osztja az Alkotmánybíróság a Kúria azon álláspontját is (ami az Alkotmánybíróság gyakorlatából következik), miszerint az indítványozónak széles körben lehetősége lett volna ezen alperesi kijelentés cáfolatára is. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alperesi Facebook bejegyzés ezen pontjának Kúria általi értékelése nem ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, vagyis az alkotmányjogi panasz e tekintetben nem megalapozott.

[51] 5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria ítélete nem teljes mértékben vette figyelembe az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből (és ezzel szoros összefüggésben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből) fakadó követelményeket, azaz az alkotmányjogi panaszban támadott kúriai ítélet ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével.

[52] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria támadott ítéletét megsemmisítette.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[53] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor az indokolás néhány elemét és kijelentését aggályosnak tartom, ezért ahhoz az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.

[54] Támogatom a Kúria döntésének megsemmisítését, emellett osztom a többségi határozat indokolásának túlnyomó részét is. Álláspontom szerint – egyetértve a másodfokú bíróság döntésében foglaltakkal –, a tények meghamisítására nem vonatkozhat alkotmányos védelem. A szóban forgó károkozás egyértelműen tényállításnak minősül, azonban annak valóságalapja nem igazolható, ahogy erre a határozat is helyesen rávilágít.

[55] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján – ahogy erre az indokolás is utal – a közügyekkel összefüggő politikai vitákban a vélemények kinyilvánítását tágabban kell megítélni és a vita közszereplőinek tűrés kötelezettsége is fokozottabb. Ennek ellenére sem korlátlan annak terjedelme, így nem lehet más bűncselekmény elkövetésével vádolni.

[56] Az határozat indokolásában azt a megállapítást teszi, miszerint: „ezen kijelentés értelmezése tekintetében a választópolgárok nem feltétlenül tudták azt a következtetést levonni, hogy ez az állítás nem az indítványozó konkrét jogellenes eljárást jelenti, hanem csak egy általános kritika vele szemben” (Indokolás [49]) Véleményem alapján ezen állítás egyrészt hipotetikus jellegű, másrészt azt a látszatot keltheti, hogy gyakorlatilag felmentjük azt, aki hamis tényállítással más bűncselekmény elkövetésével vádolt, ha a közvélemény azt kritikának értékeli. A többségi határozat ezen megállapítása hátrányos következményeket hordoz magában és abszolút negatív hatással van a már kialakult gyakorlatra nézve.

[57] Nem értek továbbá egyet az indokolás IV/4.2.3. pontjában (Indokolás [50]) foglaltakkal sem. Véleményem szerint túlmutat és nem fér bele a politikai véleménynyilvánítás körébe az a kijelentés, miszerint az indítványozó fedezte a korábbi polgármester korrupt telekügyleit, és ő maga is korrupt.

- [58] Az említett kijelentés – nem vélemény, hanem – olyan becsmérlő, megalázó jellegű kifejezés, amely az emberi méltóságot sérti, így megvalósítja a becsületsértés törvényi tényállását. Máshogy lehetne és kellene értékelni az elhangzottakat (a közszereplőkkel szemben) abban az esetben, ha egy esetleges büntetőeljárás folyik vagy folyt volna az ügyben, azonban erről jelen esetben nincs szó.
- [59] Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdésére és az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan kialakított gyakorlatára is utalva megjegyezném továbbá, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat más vagy mások emberi méltóságának megsértésére, és ezt még a közszereplőknek sem kötelességük eltérni. Erre a Kúria is utal döntésében, azonban mégis – álláspontom alapján – tévesen értékelte az elhangzottakat: indokolása szerint az indítványozónak azt tennie kell a kijelentés politikai jellegére figyelemmel. Ennek az álláspontnak helyt adva a határozat hibásan átemeli és beépíti az indokolásába, amely egyrészt nincs összhangban a rendelkező résszel, másrészt rossz irányba vezetheti a joggyakorlatot.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1824/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3235/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 3. § *k*) és *x*) pontjai, 44. § (3) bekezdése, 69/B. § (1) bekezdés *b*) pont *be*) alpontja és (3) bekezdése, 89. § (4) bekezdése, valamint 101/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok tárgyában az eljárást egyebekben megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók {indítványozó1., jogi képviselője [dr. Bodrogi Bea ügyvéd] útján; közös indítványt benyújtó indítványozók (a továbbiakban együtt: indítványozó2.) jogi képviselőjük [dr. Karsai Dániel ügyvéd] útján; indítványozó3. jogi képviselője [dr. Karsai Dániel ügyvéd] útján; és indítványozó4. jogi képviselője [dr. Muhi Erika ügyvéd] útján} az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panaszokkal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvénynek (a továbbiakban: At.) az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, valamint ingyenes vagyontutásról szóló 2020. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 33. §-ával módosított, 2020. május 29. napjától hatályos 3. § *k*) és *x*) pontjai, 44. § (3) bekezdése, 69/B. § (1) bekezdés *b*) pont *be*) alpontja és (3) bekezdése, 89. § (4) bekezdése, valamint 101/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, illetve mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kérték, mivel az indítványozók álláspontja szerint az At. Módtv. 33. §-ával megállapított, támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogukat, a VI. cikk (1) bekezdése által védett magánszférához való jogukat, a XV. cikk (2) bekezdésében rögzített diszkrimináció tilalmát, továbbá a XX. cikk (1) bekezdésében foglalt testi és lelki egészséghez való jogukat, valamint a B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.
- [2] Az Alkotmánybíróság az indítványokat az ügyek tárgyának azonosságára, illetve tárgyi összefüggésükre tekintettel együttes vizsgálat és elbírálás végett az Abtv. 58. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [3] 2. Az indítványozók mind olyan magánszemélyek, akik a nemük, illetve ezzel összefüggésben a nevük anyakönyvi megváltoztatásának kérelmezéséhez szükséges kritériumokat teljesítették, az eljárás megindítása szükséges feltételének minősülő egészségügyi vizsgálatokat elvégezték. Az indítványozó4.-et leszámítva ezen túlmenően ténylegesen kezdeményezték is a nem- és névváltoztatásuk anyakönyvi átvezetését. Az illetékes hatóságok e kérelmeiket elutasították, vagy e kérelmeikről az indítványok benyújtásakor még nem döntöttek, illetve az indítványozó3 esetén a kérelmezett módosítások anyakönyvi átvezetése megtörtént.
- [4] Az indítványozó1., az indítványozó2. és az indítványozó4. részletesen ismertették a Módtv. hatálybalépése előtt fennálló jogszabályi környezetet, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) által kialakított gyakorlatot. Ennek értelmében Magyarországon az utónév és a nem megváltoztatásáról szóló eljárás alapja az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1.) 7. §-a volt, amely 2020. július 2-án hatályát veszítette a 315/2020. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet2.) 9. § (2) bekezdése alapján. A kérelemhez csatolni kellett egy pszichiáter szakorvos szakvéleményét (az F64.0 számú transzszexualizmus diagnózisról), egy klinikai szakpszichológus szakvéleményét és egy urológus/nőgyógyász szakvéleményét. Ezek alapján az EMMI egy szakvéleményt adott ki, amelyre tekintettel Budapest Főváros Kormányhivatala felhívta a születési hely szerinti anyakönyvvezetőt a nem és név megváltoztatásának az anyakönyvben történő átvezetése érdekében. Az eljárás alkotmányjogi értékelésével összefüggésben minden indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 6/2018.

(VI. 27.) AB határozatában foglaltakra, valamint az indítványozó1. és az indítványozó4. az alapvető jogok biztosának AJB-883/2016. számú és az AJB-294/2018. számú jelentéseiben foglaltakra is.

- [5] Az ezt követően elfogadott, a nemkorrekció jogi elismerésére irányuló folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni rendelt új szabályozás alapján a személyazonosító adatok nyilvántartásában a születési nemet kell nyilvántartani, ami a támadott rendelkezések nyomán nem változtatható meg. A módosítás eredményeképpen tehát immár nincs jogi lehetőség a korrigált biológiai nemnek a személyi alapnyilvántartásban történő átvezetésére, illetve ehhez kapcsolódóan a korrigált biológiai nemmel összhangban lévő névváltoztatásra. Az indítványozó2., az indítványozó3. és az indítványozó4. ismertették, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) 11. § (1) bekezdés c) pontja alapján a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás a „nem” kategóriát alkalmazza. A nyilvántartás szervei azonban az Nytv. 14. § c) pontja értelmében az általuk kezelt adatokat az anyakönyvből gyűjtik, amely által a „születési nem” adatot fogják rögzíteni a „nem” adatkategóriában is.
- [6] Az indítványozók szerint az, hogy az új szabályozás ellehetetleníti a korrigált biológiai nemnek, illetve az ezzel összhangban lévő névnek a személyi alapnyilvántartásban történő átvezetését, alapjogsérelemre vezet. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, a II. cikkben foglalt emberi méltósághoz való jogukat, a VI. cikk (1) bekezdése által védett magánszférához való jogukat, a XV. cikk (2) bekezdésében megjelölt diszkrimináció tilalmát, valamint a XX. cikk (1) bekezdésében foglalt testi és lelki egészséghez való jogukat. Az egyes állított alapjogsérelemeik indokolásaként az indítványozók részletesen bemutatták az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatát [vö. 58/2001. (XII. 7.) AB határozat, 27/2015. (VII. 21.) AB határozat, 6/2018. (VI. 27.) AB határozat], valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) releváns esetjogát [vö. *B. kontra Franciaország* (13343/87) 1992. március 25.; *L. kontra Litvánia* (27527/03), 2007. szeptember 11., 57., 59. bekezdés; *A. P., Garçon és Nicot kontra Franciaország* (79885/12, 52471/13, 52596/13), 2017. április 6., 135., 153–154. bekezdés]. Támaszkodtak továbbá a Magyar Pszichológiai Társaság nemi diszfóriával kapcsolatos megállapításaira (lásd: Útmutató a meleg, lesbikus, biszexuális, transznemű és gender-nonkonform kliensekkel folytatott pszichológiai munkához), valamint az Igazságügyi Minisztérium 2020. május 14-i összefoglalójára az LMBT Emberek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoport keretében folytatott egyeztetésről. Utaltak végezetül arra is, hogy a Módtv. elfogadása ellenében több nemzetközi szereplő – az Európa Tanács emberi jogi biztosja, az Európa Tanács Nemzetközi Civil Szervezetek Konferenciája, az Európai Parlament, az ENSZ emberi jogi főbiztosja és több különmegbízottja – is állásfoglalást, nyilatkozatot tett közzé.
- [7] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme kapcsán hangsúlyozták, hogy a módosult szabályozást az At. 101/A. § (2) bekezdése értelmében a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell, ami felveti a kellő idő követelményének sérelmét. Kiemelték továbbá, hogy a „születési nem” fogalmának bevezetése megbontja a jogrendszer összhangját, illetve a korábban jogszerűen bejegyzett adatok „hibás adattá” válása és kijavíthatósága pedig sérti a jogbiztonság elvét, valamint felveti a visszaható hatályú jogalkotás sérelmét.
- [8] Előadták, hogy az a tény, hogy a támadott szabályozás megfosztja őket attól, hogy nemi identitásukat jogilag elismerjék, valamint a megélt nemüknek megfelelő nevet viseljenek, az emberi méltósághoz való joguk, illetve a névhez való joguk sérelmére vezet. Ezzel összefüggésben hivatkoztak az Alkotmánybíróság korábbi megállapításaira, amelyek szerint „alapvető jognak minősül a transzszexuálisok esetében a névváltoztatáshoz való jog” {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [45]}, illetve „a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, minthogy az a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik” {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az indítványozók arra való tekintettel, hogy az EJEB esetjoga a nem jogi elismerését a magánélet tiszteletben tartásához való jog részeként védi, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélet tiszteletben tartásához való joguk sérelmét is fennállónak látták. Ebben a tekintetben utaltak a II. cikk és a VI. cikk (1) bekezdése között fennálló különösen szoros kapcsolatra. Az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az indítványozó3. előadta, hogy esetében az anyakönyvben is átvezetett korábbi sikeres nemkorrekció, illetve a „születési nem” fogalmát bevezető új szabályozás együttesen azt eredményezi, hogy az anyakönyvi nyilvántartásban a korábban sikeresen kezdeményezett közigazgatási eljárás eredményeként elismert neme mint „hibás adattartalom” szerepel, amely vonatkozásában az anyakönyvi eljárás szabályai lehetőséget teremtenek a hibás adatok kijavítására. Ennek bekövetkezése az indítványozó3. nemi identitásának jogi elismerését megszüntetné, hatását tekintve pedig az emberi méltóságát sértő, kiszolgáltatott helyzetbe hozná.

- [9] E jogsérelmek nézetük szerint velük szemben egyúttal alapjogi diszkriminációt is megvalósítanak, amelynek jellegét azonban az indítványozók eltérően ítélték meg. Az indítványozó1., indítványozó2. és az indítványozó3. álláspontja szerint bár az At. támadott szabályai nem tesznek közvetlenül különbséget azok között, akikre alkalmazni rendelik a születési nem definícióját, de közvetett módon olyan helyzetet eredményeznek, amelyben aránytalanul hátrányosabb helyzetbe kerülnek azok az emberek, akik az anyakönyvben rögzített születési nemmel nem tudnak azonosulni. A transznemű embereknek ugyanis azáltal sérülnek a felhívott alapjogaik, hogy a megélt nemi identitásuk nem nyerhet jogi elismerést, szemben a cisznemű emberekkel, akiknek ezt az anyakönyvi eljárásról szóló szabályozás valójában biztosítja. A különbségtétel alapja az indítványozók szerint a megélt nemi identitás, a megkülönböztetés pedig más alapvető jogok, végső soron az emberi méltósághoz való jog sérelmére vezet. Az indítványozó1. szerint azonban a diszkrimináció alapja emellett az is, hogy homogén csoportba tartozik azon személyekkel, akik a korábbi szabályozás alapján sikeresen megváltoztatták az anyakönyvben regisztrált nemüket és nevüket, neki erre azonban a hatályos szabályozás szerint már nincs lehetősége.
- [10] Végül az Alaptörvény XX. cikkének sérelme vonatkozásában az indítványozó2. és az indítványozó3. az állam intézményvédelmi kötelezettségét hangsúlyozták. Érvelésük szerint a jogi környezet átalakítása mentális ártalmakat idéz elő, amely szembe megy az államnak az állampolgárok testi és lelki egészségét védő kötelezettségével. A transzszexuális emberek esetében annak érdekében kerül sor egészségügyi beavatkozásokra, hogy az emberek a megélt nemük szerint éljék életüket: a nem műtéti korrekciójának lehetősége azonban jogi elismerés nélkül csak még kiszolgáltatottabb helyzetet eredményez számukra.
- [11] 3. A Miniszterelnökség az Abtv. 57. § (1b) bekezdése és az Ügyrend 36. § (6) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügyekkel kapcsolatos álláspontjáról.
- [12] Az Alkotmánybírósághoz az üggyel összefüggésben több *amicus curiae* beadványt nyújtottak be.
- [13] 4. Az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszokat befogadta, azonban a testület érdemi vitája során nyilvánvalóvá vált, hogy az indítványok nem felelnek meg a törvényi feltételeknek.
- [14] Az indítványozó4. indítványa kérelmet tartalmazott a Korm. rendelet2. 9. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Korm. rendelet2. 9. § (2) bekezdése a Korm. rendelet1. 7. §-át 2020. július 2-ával hatályon kívül helyezte, és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. § (1) és (2) bekezdései alapján, annak végrehajtottá vált rendelkezése folytán a végrehajtottá válást követő napon, 2020. július 4-én hatályát veszítette. Ugyan az alkotmányjogi panasz eljárásokban a támadott jogszabály hatályvesztése önmagában nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kellene érdemben vizsgálni az indítványt [Abtv. 64. § e) pont], azt azonban előkérdésként szintén vizsgálnia kellett, hogy létezik-e, létezhet-e olyan ügy, amelyben a támadott rendelkezést alkalmazni kell. Ha ugyanis az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált, akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszünteti az eljárást. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányosságáról dönt, amelynek lehetséges következménye a jogszabály megsemmisítése folytán annak hatályvesztése. Nem indokolt azonban az eljárás lefolytatása, ha a támadott jogszabály már nem hatályos, valamint nem is alkalmazható.
- [15] Az indítványozó3. 2023. február 8. napján kelt – az Alkotmánybíróságra február 16. napján érkezett – beadványában alkotmányjogi panaszát visszavonta, és kérte az Alkotmánybíróságtól az ebből fakadóan szükségessé váló intézkedések megtételét. Az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság – Ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan oka fogottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés c) pontja értelmében oka fogottá válik az indítvány különösen, ha az indítványozó az indítványát visszavonta.
- [16] Mivel a fenti kérelem és indítvány elbírálására okot adó körülmény jelen esetben már nem áll fenn, ezért az eljárást – az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés c) és e) pontjai alapján – az Alkotmánybíróság ezek tekintetében megszüntette.
- [17] Az indítványozó4. indítványa kérelmet tartalmazott arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálja, nem keletkeztet-e mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet a transznemű és interszex emberek nemének és nevének megváltoztatására irányuló eljárás hiánya (illetve az, hogy ez az eljárás nincs megfelelően szabályozva). Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatának megfelelően jelen ügyben is azt állapí-

- totta meg, hogy az indítványozónak nincs indítványozói jogosultsága az Alkotmánybíróság Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére {3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]; 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]; 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [105]}.
- [18] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő kivételesen alkotmányjogi panasz, 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Alkotmánybíróság egyes támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti, az indítványozó4. mint felperes ügyében eljáró Fővárosi Törvényszék Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezését a 3058/2023. (II. 16.) AB határozattal érdemben elbírálta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügyben vizsgálata során arra jutott, hogy az indítványozók előtt nyitva áll a bírói út mint jogorvoslati lehetőség, amelyet az indítványozók panaszai szerint nem merítettek ki. Jelen ügyben tehát az indítványok nem felelnek meg a közvetlen alkotmányjogi panaszok befogadhatóságával szemben támasztott, az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt követelménynek, mivel az indítványozók a jogorvoslati lehetőségeiket nem merítették ki {vö. 3256/2015. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [17], 3205/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [12], 3103/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [19] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltakkal összhangban egyes indítványelemeket illetően az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés *e)* pontja alapján az eljárást megszüntette, egyebekben pedig az Abtv. 64. § *b)* és *d)* pontjai, valamint az Ügyrend 65. § (1) bekezdése alapján a panaszokat visszautasította.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/948/2020.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3236/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Schanda Balázs és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 10/A. § (2) bekezdése valamint a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Orgován István ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése és 28. cikke sérelmére hivatkozással elsődlegesen – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 10/A. § (2) bekezdése, másodlagosan – az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján – a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az Egri Törvényszék 12.P.20.043/2019/14. számú ítéletére kiterjedő hatállyal.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az ügyben előterjesztett beadvány és a bíróságok által hozott határozatok alapján a következőképpen foglalható össze.
- [4] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, közgyűlési határozatok hatályon kívül helyezése iránt indított peres eljárásban, az indítványozó természetes személy I. rendű felperesként vett részt.
- [5] Az indítványozó tagja volt egy vadásztársaságnak, amely több, az indítványozó által vitatott közgyűlési határozatot hozott: Kiemelendő, hogy többek között a 6/2016. (XII. 03.) számú határozatával kizárta az indítványozót a vadásztársaság tagjai köréből. Az indítványozó keresetet terjesztett elő a közgyűlési határozatok hatályon kívül helyezése és végrehajtásuk felfüggesztése iránt.
- [6] Az első fokon eljáró Egri Törvényszék végzéseivel több pert egyesített, amelyek tárgya az alperes vadásztársaság közgyűlési határozatainak hatályon kívül helyezése volt.
- [7] Az elsőfokú eljárás során az alperes által hozott fegyelmi határozatok alapján a tagok sorából a felpereseket kizáró határozatok végrehajtását az Egri Törvényszék a P.21.064/2016/6., illetve 11. sorszámú végzésével felfüggesztette.
- [8] A 2017. május 3. napján megtartott folytatólagos tárgyaláson a felek közös kérelme alapján meghozott végzésével a bíróság megállapította az eljárás szünetelését. A szünetelő eljárás folytatását a felperesek kérték, a polgári ügy ezt követően az Egri Törvényszéken 2.P.20.382./2017/1. szám alatt 2017. június hó 28. napján került iktatásra.
- [9] A vadásztársaság 2017. május 31-i közgyűlésén újabb határozatokat hozott, amely határozatok ellen az indítványozó újabb keresetet terjesztett elő. Ezt az ügyet is az első fokon eljáró bíróság a korábban már folyamatban lévő perrel egyesítette.
- [10] Az alperes a 2017. szeptember 17-i közgyűlésén a felpereseket ismételt fegyelmi eljárás során hozott határozattal kizárás fegyelmi büntetéssel sújtották. A határozattal szemben a II. rendű felperes nem fordult bírósághoz, nem kérte annak felülvizsgálatát, míg ezen határozat ellen az indítványozó keresetlevelet terjesztett elő, amelyet a bíróság 2017. november 22. napján jogerőre emelkedett végzésével idézés kibocsátása nélkül elutasított.
- [11] Az indítványozó a törvényi 30 napos határidőn belül keresetlevelet ismételt már nem terjesztett elő.

- [12] Az időközben még folyamatban lévő egyesített perben – összegezve – a felperesek keresetlevelükben az alperes 2016. november 24-i és 2016. december 3-i közgyűlésein hozott valamennyi határozat hatályon kívül helyezését kérték, továbbá az I. rendű felperes a 2017. május 31-i közgyűlés valamennyi határozatának hatályon kívül helyezését kérte. Tehát, más kereseti kérelmek mellett, a vadásztársaság tagjai közül az indítványozót kizáró az első alperesi határozat ellen folyamatban volt perben az elsőfokon eljáró Egri Törvényszék 12.P.20.043/2019/14. számú 2019. június 27. napján kelt ítélete az I. és II. rendű felperes keresetét elutasította.
- [13] Az első fokú ítélet ellen az indítványozó (I. rendű felperes) fellebbezést terjesztett elő. A másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú, 2020. január 16. napján kelt, tárgyalási jegyzőkönyvbe foglalt végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, és a pert megszüntette.
- [14] A másodfokú bíróság végzése indokolásában rámutatott, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:35. §-a értelmében a jogi személy szervei által hozott határozat ellen annak bírósági felülvizsgálata iránt a tag terjeszthet elő keresetlevelet, azaz neki van erre kereshetőségi joga, perbeli legitimációja.
- [15] Az indokolás alapján fontos tényállási elem, hogy az alperes által hozott fegyelmi határozatok alapján a tagok sorából a felpereseket kizáró határozatok végrehajtását az elsőfokú eljárás során az Egri Törvényszék végzésével felfüggesztette.
- [16] Ennek eredményeként a felperesek tagsági viszonya helyreállt.
- [17] Az első fokú bíróság ítélete indokolásában rögzítette azt is, hogy a jogi egyetemi végzettséggel rendelkező I. és II. rendű felperes az őket a vadásztársaságból kizáró közgyűlési határozat végrehajtásának a felfüggesztését követően gyakorolni kívánta a vadásztársasági jogait, azonban az alperes 2017. szeptember 17-i közgyűlésén a felpereseket a vadásztársaságból ismételtlen kizárta.
- [18] Az alperesi vadásztársaság közgyűlése által meghozott ezen fegyelmi határozatok rendelkező része azt a megállapítást tartalmazta, hogy a közgyűlés által a 2016. december 3. napján megtartott közgyűlésen meghozott 6/2016. (XII. 03.) számú és 7/2016. (XII. 03.) számú fegyelmi határozatot hatályában fenntartotta, illetve azt megerősítette.
- [19] Az I. és II. rendű felperes ismételt kizárására a vadásztársaságból azt követően került sor, hogy a vadásztársaság ismételt fegyelmi eljárást indított velük szemben, és az alperesi vadásztársaság fegyelmi bizottsága ismételt ülést tartott 2017. július 17. napján.
- [20] Az ismételt kizárását kimondó közgyűlési határozattal ellen az indítványozó keresetlevelet terjesztett elő, amelyet az Egri Törvényszék 2017. október 26. napján meghozott 27.P.20.531/2017/2. számú, 2017. november 22. napján jogerőre emelkedett végzésével a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 124. § (2) bekezdés a)–b) és c) pontjai alapján a meghatalmazás, az illeték illetőleg a határozott kereseti kérelem hiányára tekintettel, idézés kibocsátása nélkül elutasított, és az indítványozó a törvényi 30 napos határidőn belül keresetlevelet ismételtlen már nem terjesztett elő.
- [21] E határozatok eredményeként tehát a felperesek tagsági viszonya megszűnt.
- [22] A másodfokú bíróság végzése indokolásában kifejtette, hogy a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése szerint „a Ptk. 3:35. §-a alkalmazásában a keresetindításra vagy a jogi személy határozata ellen benyújtott kereset tárgyában meghozott ítélet elleni felülvizsgálat kezdeményezésére való jogosultságnak, kereshetőségi jognak, illetve perbeli legitimációnak (a továbbiakban: keresetindítási jog) a per során folyamatosan a per befejezéséig – ide értve e rendkívüli jogorvoslatot is – fent kell állnia. Ha a keresetindítási jogot megalapozó jogviszonyban bekövetkezett változás folytán – a jogutódlás esetét kivéve – a keresetindítási jog megszűnik, a bíróság a pert megszünteti. Ha a pert a másodfokú bíróság vagy a felülvizsgálat során a Kúria szünteti meg, a másodfokú bíróság, illetve a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét, illetve a jogerős ítéletet végzéssel teljes egészében vagy abban a részében, amelyre a megszüntetés oka fennáll, hatályon kívül helyezi.”
- [23] A másodfokú bíróság rámutatott, hogy e törvényszakasz indokolása szerint „a keresetindítási jog, mint anyagi jogosultság a tagsági vagy egyéb, a jogi személlyel összefüggő jogviszonyhoz kapcsolódik. Ekként egyértelmű, hogy amennyiben ez a jogviszony időközben megszűnik, nemcsak a keresetindítási jog, hanem a perbeli legitimáció is megszűnik, tehát a keresetindítási jog körülményeiben a per folyamán bekövetkezett változásokkal (például: a rendes tagsági jogviszony megszűnése) megszűnik az a jogos érdek is, amelyre tekintettel a fél a pert megindíthatta.”
- [24] Erre tekintettel az ítéltábla a pert a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése értelmében alkalmazandó a régi Pp. 251. § (1) bekezdése alapján – a régi Pp. 157. § a) pontjára, 130. (1) bekezdés g) pontjára utalással – megszüntette.

- [25] 2. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be, majd a főtítkár hiánypótlási felhívása alapján kiegészítette az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszát, amelyben az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése és 28. cikke sérelmére hivatkozott.
- [26] Az indítvány részletes indokolása szerint ugyanakkor a kérelem alapja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme.
- [27] Az indítványozó kifejtette, hogy a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése ütköző alaptörvény-ellenes volta alapján állt elő az a helyzet, hogy a tagot a többi tag egymás után többször is kizárta. Arra vonatkozóan ugyanis nincs jogszabályi tilalom, hogy a közgyűlés a tagot újból ne zárhatná ki. Továbbá arra nézve sincs tilalom, hogy az egyesület milyen gyakran tartson közgyűlést, ezért akár havonta megtartott közgyűlésen is kizárható a tag.
- [28] Ráadásul az alapszabályzat olyan felhatalmazást tartalmazhat, hogy a tag részére elektronikusan küldött küldemény hatályosnak minősül.
- [29] Az Egri Törvényszék 12.P.20.043/2019/14. számú ítéletének 15. oldalán a 7. és a 10. bekezdés részletesen ismerteti, hogy az alperesnek az alapszabályzat III. fejezete 18. pontja alapján felhatalmazása volt arra, hogy a közgyűlési meghívót a tagok részére elektronikusan juttassa el.
- [30] Az indítványozó szerint, a fentiek miatt előállhat az a helyzet, hogy a kizárás nem jut a tag tudomására, és csak a peres eljárás során derül ki, hogy a legutolsó kizárással kapcsolatos határozattal szembeni keresetindítási határidő letelt, és a bíróság a határidőben benyújtott keresetlevéllel közgyűlési határozat hatályon kívül helyezése érdekében kezdeményezett peres eljárást, a későbbi kizárás 60 napos határidejének elmulasztására tekintettel, figyelemmel az alapszabály kézbesítésével kapcsolatos rendelkezésére, a Ptké. 10/A. § (2) bekezdésére tekintettel megszünteti.
- [31] Az indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, és nem szolgál a józan észnek és a közjónak megfelelő célt, hiszen a perbeli legitimációt a visszaélészerű joggyakorlás eredményeként a féltől megvonja.
- [32] Az indítványozó álláspontja szerint a jelen alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezés abban az esetben felelne meg az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelménynek, amennyiben megfelelő garanciát nyújtana a kizárással érintett tag számára, csakhogy a jogszabály a perbeli legitimáció megvonásával a garanciát vonja el a tagtól.
- [33] Az indítványozó továbbá utalt az Abtv. 46. § (3) bekezdésére hivatkozással arra is, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. E vonatkozásban hivatkozott a 34/2013. (XI. 22.) AB határozatra, amelynek 55. pontjában írottak szerint az Alkotmánybíróság megerősíti a 8/2013. (III. 1.) AB határozatában rögzítetteket, amelyek értelmében az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban kiemelt feladatnak tekinti, hogy a jogszabályok olyan értelmezését fogadja el, amely összhangban áll az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülésével (Indokolás [54]).
- [34] Az indítványozó a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése ütköző volta alapján indokolta.
- [35] Az indítványozó idézte a Ptk. 1:1. §-át és 1:2. §-a (1) bekezdését:
„1:1. § [A törvény hatálya]
E törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait.
1:2. § [Értelmezési alapelv]
(1) E törvény rendelkezéseit Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni.”
- [36] Az indítványozó korábbi alkotmánybírósági határozatokra is hivatkozott alkotmányjogi panaszában. Így különösen rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban kifejtette, hogy „az Alaptörvény 28. cikke és a XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szembe állított minimális alkotmányos követelménynek” (Indokolás [26]).
- [37] Az indítványozót azonos indokok alapján kizáró közgyűlési határozatok, különös figyelemmel a 2018. január 30-án megtartott bírósági tárgyaláson elhangzott tanúvallomásokra, az alperes vadásztársaság az elsőfokú eljárás során hivatkozott joggal való visszaélést valósította meg – rögzítette álláspontját az indítványozó.

- [38] Az indítványozó kifejtette, hogy az indítványozót ismételten azért zárták ki a vadásztársaságból, mert a bíróság a kizáró határozat végrehajtását felfüggesztette, ezért az indítványozó kizárása egyrészt ebből az okból, másrészt – álláspontja szerint – a többször azonos indokkal történő kizárás okán a Ptk. 1:5. § (1) bekezdésébe foglalt joggal való visszaélés tilalmába ütközik.
- [39] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes bírósági eljárás követelményébe ütközik a másodfokú bíróság végzése, mivel – a meggyőződése szerint – a joggal való visszaélés tilalmába ütközően hozott kizárást kimondó határozatok „jogsértőek” voltak, de e határozatokra tekintettel a bíróság a tagsági jogviszony megszűnése miatt a keresetindítási jog megszűnését állapította meg, és emiatt a pert megszüntette.
- [40] Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság elsődlegesen állapítsa meg, hogy a jelen ügyben alkalmazott Ptké. 10/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, és a jelen kérelem alapjául szolgáló eljárásban ezen alkalmazott jogszabályok alkalmazását zárja ki. Kérte továbbá, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét nem tartaná megállapíthatónak, akkor adjon helyt az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszának és a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és semmisítse azt meg, az Egri Törvényszék 12.P.20.043/2019/14. számú ítéletére kiterjedő hatállyal.
- [41] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.
- [42] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. A tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [43] Az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó hivatkozást tartalmaz.
- [44] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjára [Abtv. 26. § (1) bekezdés] és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjára [Abtv. 27. § (1) bekezdés] alapította.
- [45] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és 27. § (1) bekezdésére hivatkozással – a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében pedig az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.
- [46] A Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzését 2020. február 5. napján elektronikus úton kézbesítették az indítványozó jogi képviselőjének. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2020. április 2. napján nyújtotta be elektronikus úton az elsőfokon eljáró bíróságra.
- [47] Az indítványozó tehát az alkotmányjogi panaszt a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzésével szemben a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [48] Az indítvány az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjának és a 27. § (1) bekezdés b) pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette.
- [49] 3.2. Az indítványozó a bírósági eljárásban félként részt vett. Az indítványozó jogosultnak tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben nyújtotta be az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszát.
- [50] 3.3. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nyújthat be. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó, – aki a peres eljárásban félként vett részt, így érintettnek minősül – tekintetében a Ptké. 10/A. § (2) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezéseket az eljáró bíróságok alkalmazták.
- [51] Az Abtv. 27. § (2) bekezdése értelmében jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt; b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz; vagy c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.

- [52] 3.4. Az Alkotmánybíróság az indítványnak az Abtv. tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezéseinek történő megfelelését vizsgálta.
- [53] Az Alkotmánybíróság e tekintetben elsőként az indítványnak a Ptké. 10/A. § (2) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezéseket sérelmező eleme befogadhatóságát vizsgálta. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában kimondta: „Az Abtv. 26. §-ára alapított alkotmányjogi panasz – az Abtv. 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasszal ellentétben – nem kifejezett előfeltétele az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés. [...] {lásd például: 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [21]–[23]}.
- [54] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó – Alaptörvényben biztosított – jogát sérti [a] pont első fordulata].
- [55] Az eljárást megszüntető jogerős végzés a bírósági eljárást befejező egyéb döntés.
- [56] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó által támadott végzés a tárgyi hatály szempontjából megfelel az Abtv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott feltételnek.
- [57] 3.5. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése a) pontja és a 27. § (1) bekezdés a) pont első fordulata értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele az indítványozó – Alaptörvényben biztosított – jogának sérelme.
- [58] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi.
- [59] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) pontja szerint a kérelem határozott, ha egyértelműen megjelöli az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét.
- [60] Az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése, valamint a 28. cikke nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot. Erre tekintettel nem volt helye az utalt indítványi elemek érdemi vizsgálatának [3226/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [61] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme az Abtv. 52. § (1b) bekezdése b) pontjában írott feltételnek – az ismertetett vonatkozásokban – nem felel meg.
- [62] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése és az ítéletábra támadott végzése tekintetében a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában megjelölte az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét.
- [63] 4. Az Alkotmánybíróság tehát a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényben előírt további feltételeinek való megfelelést.
- [64] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia.
- [65] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vesz fel.
- [66] 4.1. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az indítványozó panaszának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozással a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett kérelmét vizsgálta.
- [67] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az ítéletábra az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében a Ptké. 10/A. § (2) bekezdését alkalmazva, a régi Pp. 251. § (1) bekezdése alapján – a régi Pp. 157. § a) pontjára, 130. § (1) bekezdés g) pontjára utalással – a pert megszüntette.
- [68] Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét arra hivatkozással állította, hogy a panaszában sérelmezett jogszabályi rendelkezés sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, és nem szolgál a józan észnek és a közjónak megfelelő célt, hiszen a perbeli legitimitációt a visszaélésszerű joggyakorlás eredményeként a féltől megvonja.
- [69] Az indítványozó panaszában kifejtette, hogy a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése ütköző alaptörvény-ellenes volta alapján állt elő az a helyzet, hogy a tagot a többi tag egymás után többször is kizárta. Arra vonatkozóan ugyanis nincs jogszabályi tilalom, hogy a közgyűlés a tagot újból ne zárhatja ki. Továbbá arra nézve sincs tilalom, hogy az egyesület milyen gyakran tartson közgyűlést, ezért akár havonta megtartott közgyűlésen is kizárható a tag.

- [70] Az Alkotmánybíróság rámutat: az, hogy a tag többször egymás után kizárható lehet-e nem az indítványozó által hatályon kívül helyezni kért jogszabályi rendelkezés által szabályozható kérdés. Az indítványozó az Egri Törvényszék 2017. október 26. napján meghozott 27.P.20.531/2017/2. számú, 2017. november 22. napján jogerőre emelkedett a keresetlevelét idézés kibocsátása nélkül visszautasító végzés meghozatalát követően nem tette meg a szükséges jogi lépéseket ezen kereseti kérelemhez fűződő anyagi és eljárásjogi joghatások fenntartása érdekében a keresetlevél ismételt benyújtásával.
- [71] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az esetleges visszaélészerű joggyakorlás megállapítását, és jogkövetkezményeinek a bírósági peres vagy nemperes eljárásokban történő levonását a bíróságok egyedi döntéseiken keresztül gyakorolják.
- [72] Az indítványozó azokat a bírósági döntéseket, amelyek a jogértelmezése szerinti következtetést nem tartalmazták, azaz a visszaélészerű joggyakorlás megtörténtét nem mondták ki, alaptörvény-ellenesnek kíván minősíteni.
- [73] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére előterjesztett panaszja indokolása esetén is ténylegesen a 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett panaszát indokolta, így ezeket az érveit is a 27. § (1) bekezdésére hivatkozással előterjesztett kérelem indokolása körében értékelte.
- [74] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjában írott feltételnek – az ismertetett vonatkozásokban – nem felel meg.
- [75] 4.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszának a Debreceni Ítéltábla Pf.II.20.382/2019/4. számú végzése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozással állított alaptörvény-ellenességének megállapítására és a megsemmisítésére vonatkozó elemét vizsgálta.
- [76] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes bírósági eljárás követelményébe ütközik a másodfokú bíróság végzése, mivel – a panaszos meggyőződése szerint – a joggal való visszaélés tilalmába ütközően hozott kizárást kimondó határozatok „jogsértőek” voltak, de e határozatokra tekintettel a bíróság a tagsági jogviszony megszűnése miatt a keresetindítási jog megszűnését állapította meg, és emiatt a pert megszüntette.
- [77] Hivatkozott az indítványozó a 23/2018. (XII. 28.) AB határozat 26. pontjára, amelyben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az Alaptörvény 28. cikke és a XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szembe állított minimális alkotmányos követelménynek.”
- [78] Az indítványozó tehát a jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elvei betartásának hiányát veti fel alkotmányjogi panaszában.
- [79] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy korábbi határozataiban az alkotmánybíróság már rámutatott: „Az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásból való jogot. [...] Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét.” A jogértelmezési hiba *contra constitutionem* akkor válik önkényessé, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja [23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [28], megerősíti pl. 3108/2023. (III. 14.) AB végzés, 3133/2023. (III. 14.) AB végzés].
- [80] Jelen ügyben az indítványozói érvelés a bírói önkény megvalósulását a Ptké. 10/A. § (2) bekezdése a másodfokon eljáró ítéltábla általi értelmezésére hivatkozással állította, azonban az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályok figyelmen kívül hagyását a keresetindítási jog fennállásának a bíróságnak indítványozóétól eltérő értelmezésével kívánta igazolni. Az indítványozó – az alkotmányjogi panaszban ismertetett tényállás szerint is – mindegyik kizáró határozatot keresettel megtámadta. Az utolsó kizárást kimondó közgyűlési határozat ellen is az indítványozó keresetlevelet terjesztett elő, amelyet a bíróság 2017. november 22. napján jogerőre emelkedett végzésével idézés kibocsátása nélkül elutasított. Az indítványozó a törvényi 30 napos határidőn belül keresetlevelet ismételten már nem terjesztett elő.
- [81] Az Alkotmánybíróság jelen döntésében is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre [3381/2022. (X. 12.) AB határozat, Indokolás [13]].

- [82] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tartózkodik az indokolásban megjelenő érvek megalapozottságának vizsgálatától, mert a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárásjogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat [lásd pl. 3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]].
- [83] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági döntések felülbírálati fórumának, az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja.
- [84] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Abtv. 27. §-ára hivatkozással indítványozó a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróságok által mindezekből levont következtetéseit vitatja, azaz az alkotmányjogi panasz indokolása a számára kedvezőtlen bírói döntések tartalmi, törvényességi szempontú kritikáját jelenti. Az indítvány azt célozza, hogy a bíróságok által eldöntött tény- és jogkérdéseket felülbírálati bíróságként vizsgálja felül az Alkotmánybíróság, és a támadott döntésektől eltérően értékeli.
- [85] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz indokolása ebben a vonatkozásban is az indítványozó számára kedvezőtlen bírói döntések tartalmi, törvényességi szempontú kritikáját jelenti.
- [86] A bírósági határozatokkal kapcsolatos indítványozói felvetésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés *d*) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor” [lásd például: 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]].
- [87] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz indítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel. Ezen alternatív feltételek bármelyikének megléte indokot ad a befogadásra.
- [88] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg ezeknek a követelményeknek, mert az indítványozó egyértelműen az ítélőtábla jogértelmezését tartotta alaptörvény-ellenesnek.
- [89] A fentiekre tekintettel az indítványozó által az alkotmányjogi panaszban felvetett aggályok a támadott bírói döntés érdemi alkotmányossági vizsgálatát nem teszik lehetővé, mert az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában meghatározott törvényi feltételek egyikének sem felel meg.
- [90] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, illetve amely a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések, bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességét vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltá tenné.
- [91] 5. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelményt az egyes hatáskörei gyakorlása során hivatalból állapítja meg, erre irányuló indítványt az indítványozó nem terjeszthet elő.
- [92] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *b*) és *e*) pontjaiban továbbá a 29. §-ában foglaltak, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *a*) és *h*) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [93] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz visszautasításával, mert álláspontom szerint az alábbiakban kifejtett indokok alapján az indítvány érdemi vizsgálatának lett volna helye.
- [94] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása nem elegendő az eljárási garanciák teljességéhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is” [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [95] A bírósághoz fordulás joga mindenekelőtt azt foglalja magában, hogy az érintett kezdeményezheti a bíróság eljárását, ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik, továbbá megköveteli, hogy a bíróság a tényállás megállapítását követően összemérje a peresített igény és az alkalmazandó jog tartalmát, és az ügyben jogértelmezés úján indokolt döntést hozzon a véglegesség igényével, azaz hatékony bírói jogvédelmet nyújtson. Az Alkotmánybíróság a bírósághoz való fordulás jogának esszenciális elemeit a 3417/2022. (X. 21.) AB határozatban a következők szerint foglalta össze: egyik aspektusa a) egy törvényes bírói fórum reális elérhetőségét biztosító hozzáférés joga, azaz egy legitim bíróság előtti eljárás kezdeményezésének joga, a következő b) a perbe vitt, a vitatott jogokra és kötelezettségekre vonatkozó, egy tisztességes eljárás bíróság általi lefolytatásához való jog, és végül c) a jogvita bíróság általi eldöntéséhez való jogosultság a véglegesség igényével, megfelelően indokolt bírósági döntéssel alátámasztottan (Indokolás [23]).
- [96] 2. A jelen ügyben az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes bírósági eljárás sérelmét arra tekintettel állította, hogy a kizárást kimondó határozatokra tekintettel a bíróság a tagsági jogviszony megszűnése miatt a keresetindítási jog megszűnését állapította meg. Érvelése szerint a másodfokú bíróság tévesen értelmezte a Ptké. 10/A. § (2) bekezdését.
- [97] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával [3173/2015. (IX. 23) AB határozat, Indokolás [53]].
- [98] Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban kiemelte, hogy a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett, és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, és értékeli az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e.
- [99] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabá-

lyok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értelmeznie.

- [100] Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatára figyelemmel lényegesnek tartom kiemelni, hogy az eljárás során az igazságügyi miniszter által csatolt állásfoglalás utal arra, hogy az adott ügyben a Ptk. 10/A. § (2) bekezdése alkalmazásában – összefüggésben a Ptk. 3:35. §-ával – nem csupán annak van jelentősége, hogy az érintett formálisan tag-e, vagy sem, hanem azon kérdés is vizsgálatot igényel, hogy fennáll-e a perindító személy jogi érdekeltsége a közgyűlési határozat hatályon kívül helyezése vonatkozásában, vagy az sérti-e a tag jogos érdekét (kereshetőségi jogát).
- [101] 3. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát érdemben kellett volna vizsgálni, mert az ügyben eljáró másodfokú bíróság jogértelmezése annak következtében, hogy nem vizsgálta az indítványozó jogi érdekeltségét, felveti az alaptörvény-ellenesség kételyét.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [102] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz visszautasításával nem értek egyet, mindkét esetben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata indokolt lett volna az alábbiak szerint.
- [103] Az indítványozó alapjogsérelmét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált *fair* bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványát képező hatékony bírói jogvédelem mint a bírósághoz fordulás joga sérelmét állítja fogalmazta meg. Meglátása szerint a bíróság jogértelmezésén keresztül hatályosuló norma megfosztotta a panaszost attól, hogy olyan közgyűlési határozatok bírói felülvizsgálat és megsemmisítését kérje, amely éppen a tagsági jogviszonyával összefüggésben (annak megszüntetése tárgyában) született. Állította, hogy a perbeli legitimitáció megvonása annak a bírói érdemi vizsgálat Alaptörvényben foglalt garanciáját vonta el az indítványozótól.
- [104] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése „nem a materiális igazsághoz vezető bírósági eljáráshoz való alapjogot tételezi. Ez az eljárási alapjog sem morális értékítéletet fejez ki. A bírósághoz fordulás joga alkotmányos tartalmát tekintve azt hivatott elősegíteni, hogy a bíróság – erre irányuló megfelelő kérelem esetén – ne csak formálisan, hanem tartalmilag is felülvizsgálhassa egy másik jogalkalmazó szerv (akár hatóság) eljárása és döntése jogszerűségét” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [50]}. Ezen alapjog gyökere a bíróságok B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság elvének a törvényes rend betartására vonatkozó feladata. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezért a bírósághoz fordulás jogát értelmezte már az abból fakadó, államra vonatkozó kötelezettségeként; és az eljárás „minőségéhez” fűződő alapjogként {lásd legutóbb: 3137/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [20]}. A bírósághoz fordulás értelmét végső soron az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [47]; összefoglalóan: 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}.
- [105] A hivatkozott alkotmánybírói megállapítások alapján, véleményem szerint érdemi vizsgálódást indokolt volna az a szabályozási környezet, amely lehetőséget adott ugyanazon okból a tag ismétlődő, többszöri kizárására annak ellenére, hogy a tagsági jogviszony kizárással történő megszüntetésével összefüggésben már folyamatban volt bírósági eljárás. Kérdés tehát, hogy *fair*, méltányos és kiegyensúlyozott-e a norma szintjén az az eljárás, amely a per lefolytathatóságát az összes, tárgykörben hozott egyesületi határozat sikeres megtámadásától teszi függővé?
- [106] Másrészt dacára az Egri Törvényszék érdemi elsőfokú ítéleti döntésének, a Debreceni Ítéltábla kereshetőségi jog hiányára alapozott permegszüntető és az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyező végzése miatt végül nincs az ügyben bírói fórum, amely a támadott kizáró határozat(ok) jogszerűségét érdemben és jogerősen elbírálhatta volna.

- [107] Az indítvány befogadását követően lehetett volna megnyugtatóan vizsgálni – és ennek eredményeként kizárni –, hogy a Ptké. korabeli 10/A. § (2) bekezdése és annak a Debreceni Ítéltábla által megállapított tartalma a konkrét ügyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének fényében is megfelelő volt-e.
- [108] Az érdemi vizsgálat hiányában az a biztos csupán, hogy az indítványozó tagsági jogviszonya a vadásztársaság több, egymást követő határozatára tekintettel nem áll fenn. A kizárás jogszerűsége azonban nem nyert bizonyosságot.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [109] 1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszlelem visszautasítását nem támogattam.
- [110] Álláspontom szerint a támadott bírósági döntésre nézve az alkotmányjogi panasz, illetve annak kiegészítése határozott kérelmet tartalmazott, az indítványozó igazolta az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását, ezért az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapított panaszlelem érdemi elbírálásának lett volna helye. A tárgyi ügyben az indítványozó felperesként a vadásztársaság őt kizáró közgyűlési határozatait támadta meg a rendes bíróság előtt. Az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős permegszüntető bírósági végzés ugyanakkor elmulasztotta annak értékelését, hogy a panaszos vadásztársaságban fennálló tagsági viszonya pont a kizárása okán szűnt meg, emiatt került sor a kizárást elrendelő határozatoknak a rendes bíróság előtti megtámadására. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett panaszlelem nézetem szerint helytállóan hivatkozott arra, hogy a támadott permegszüntető végzés a Ptké. 10/A. § (2) bekezdésének leszűkítő bírósági értelmezésével állapította meg a panaszos keresetőségi jogának a megszűnését az első két kizáró határozat ellen folyamatba tett és egységesen elbírált perben. A vizsgált esetben nem az egységesen elbírált, az első két kizáró határozat ellen megindított perben, annak folyamatban léte alatt szűnt meg az az anyagi jogi jogviszony (tagsági viszony), ami megalapozta a felperes (indítványozó) keresetőségi jogát. A felperes tagi jogviszonya a kizárás miatt már a mondott per megindításakor sem állt fenn, a per és annak alapjául fekvő jogvita tárgya éppen a tagsági viszony megszűntetésének jogszerűsége volt. Az, hogy a harmadik kizáró határozat tárgyában a bíróság a keresetlevél hiányosságai miatt idézés kibocsátása nélkül elutasította a keresetet, az első két kizáró határozat ellen indított és egységesen elbírált perben nem adott alapot a keresetőségi jog hiányára alapított permegszüntetésre, tekintettel arra, hogy ebben a perben, annak folyamatban léte alatt a felperes tagsági viszonyában nem következett be a per megindításakor állapothoz képesti olyan változás, ami az anyagi jogi jogviszonyt megszüntette volna. Emellett – ahogyan arra a vizsgált ügyben álláspontom szerint helyesen, az IM állásfoglalása is rámutatott – a panaszos jogi érdeke mindhárom kizáró határozat esetén töretlenül fennállt annak a rendes bíróság általi eldöntésére, hogy a kizárásaira jogszerűen került-e sor. Mindezek – megítélésem szerint – a jelen ügyben felvetették a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését (Abtv. 29. §), amely megalapozta volna az alkotmányjogi panasz befogadását és annak érdemi elbírálását.
- [111] 2. A Ptké. 10/A. § (2) bekezdésének a támadott bírósági döntésben szereplő értelmezése – véleményem szerint – sértette az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjoga részjogosítványát képező bírósághoz fordulás jogát. Ahogyan a 3409/2022. (X. 21.) AB végzéshez fűzött különvéleményemben is hangsúlyoztam, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint alanyi jog a bírói út igénybevétele és a hatékony bírói jogvédelem, melyek feltételeit az államnak kötelessége biztosítani [5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [43] és [48]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [65]]. A vadásztársaságból a tagot kizáró egyes döntések (kizáró határozatok) jogszerűsége vizsgálatának biztosítása a bírósághoz fordulás jogából következő állami kötelezettség. Ezt az alapjogi szempontot a támadott végzés meghozatala során a rendes bíróságnak is megfelelően figyelembe kellett volna venni a Ptké. 10/A. § (2) bekezdésének értelemezésekor.
- [112] A rendes bírósági jogalkalmazás mozgásterét bővíti az – indítványozó által szintén hivatkozott – Alaptörvény 28. cikkében előírt alaptörvény-konform, valamint teleologikus jogértelmezés is. Előbbivel kapcsolatban már a 3/2015. (II. 2.) AB határozat is rögzítette, hogy a bíróságoknak az alkalmazandó jogszabály értelmezése során

figyelemmel kell lenniük a releváns alkotmányossági szempontokra is {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]}. Álláspontom szerint a vizsgált esetben a jogalkotó célja szerinti értelmezésnek is ellentmond a rendes bíróság indítványozó által kifogásolt jogértelmezése, illetve jogalkalmazása. A jogi személy szervezetek, így az egyesületi formában működő jogi személy vadásztársaságok által hozott határozatok rendes bíróság általi felülvizsgálata biztosításának jogalkotói célja az esetleges törvénysértések korrekciójának mint jogorvoslati lehetőségnek a garantálásában keresendő.

[113] A fentiek megítélésem szerint megalapozták volna – az indítványhoz kötöttség tiszteletben tartása mellett – az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti panaszem Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálását, valamint a támadott bírósági döntés megsemmisítését.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

[114] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/701/2020.

• • •

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3237/2023. (VI. 2.) 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 Helyi Építési Szabályzatról szóló, Zalakaros Város Képviselő-testületének 19/2015. (IX. 11.) önkormányzati rendelete 19. § (2) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 35. § (1), (6) és (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselőjük (dr. Pozsonyi Anikó ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók az előzményi közigazgatási perben I., illetve II. rendű felperesként vettek részt. Az indítványozók tulajdonában álltak a Zalakaros 1124/35., valamint 1124/36. helyrajzi számú, egymással szomszédos ingatlanok. A Helyi Építési Szabályzatról szóló, Zalakaros Város Képviselő-testületének 19/2015. (IX. 11.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: HÉSZ) a 1124/35. helyrajzi számú ingatlant tartalmazó tömböt Lke-1 jelű, kertvárosias lakóövezetbe sorolja, oldalhatáron álló beépítési móddal. Az indítványozók az 1124/35. helyrajzi számú ingatlanon állattartó épületegyüttest – madárházakat – építettek, amely az 1124/36. számú ingatlanra átnyúlt. A Zala Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: alperes) Zalakaros Város polgármesterétől megkeresés érkezett azzal, hogy a madárházakban lévő papagájok zavarják a környék nyugalma, továbbá a terület jelentősen túlépített és építési helyen is található épületek.
- [3] A megkeresés nyomán tartott helyszíni ellenőrzésen az alperes megállapította, hogy az 1124/36. helyrajzi számú ingatlanon, a tárolóépületek északi oldalán, az északi szomszédos telken álló épületig készült egy részben fedett rácsszerkezet, továbbá a felperesek szomszédos ingatlanára átnyúlóan további építmények találhatóak. Az építményekben az indítványozók papagájokat tartottak; a tárolókban már a használatba vétel óta. Emellett az 1124/35. számú ingatlanon többfajta összeépített építmény található.
- [4] Az alperes 2021. január 9-én kelt határozatával kötelezte az indítványozókat, hogy hat hónapon belül gondoskodjanak az állattartó épületegyüttes szabályossá tételéről oly módon, hogy az 1124/35. helyrajzi számú ingatlanra átnyúló épületrészt bontsák vissza, az 1124/35. helyrajzi számú ingatlanon található állattartó épületegyüttest pedig a tűzvédelmi követelmények betartása mellett alakítsák át kerti építménnyé az állattartó funkció megszüntetésével. Határozatát az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) fogalom meghatározásaira, valamint 35. §-ára, továbbá a HÉSZ 19. §-ára alapította.

- [5] Az indítványozók a Veszprémi Törvényszékhez benyújtott keresetükben a határozat megváltoztatását és a kötelezések mellőzését kérték. Álláspontjuk szerint az alperesi határozat tévesen alkalmazta az OTÉK-ben foglalt fogalom meghatározásokat. A HÉSZ alapja az OTÉK, utóbbi pedig nem tiltja, hogy az előbbi felvegye a kedvtelésből tartott állatok tartására alkalmas melléképítményeket, illetve hogy ezt a kerti építmény keretébe foglalja. Sérelmezték, hogy a HÉSZ nem teszi lehetővé a kifejezetten állattartó építmény melléképítményként való elhelyezését. A HÉSZ nincs tekintettel arra, hogy a díszállatként és kedvtelésből tartott állatokat jellemzően a kisvárosias lakóterületen, a kertvárosias lakóterületen, a falusias lakóterületen és a településközponti területen tartják mint társállatot, a szabályozás megalkotói csak a haszonállat tartására gondoltak. Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy e hiányosságok miatt a HÉSZ más jogszabályba ütközik.
- [6] Az indítványozók keresetét a Veszprémi Törvényszék elutasította, és arra a következtetésre jutott, hogy az alperes helyesen alkalmazta az OTÉK és a HÉSZ irányadó rendelkezéseit. Ezen előírások alapján sem oldalkertben, sem hátsó kertben nem helyezhető el állattartó építmény a felperesek ingatlanán. A perbeli létesítmény olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 8. pontja szerint építménynek, ezen belül az Étv. 2. § 10. pontja szerint épületnek minősül. Az OTÉK 1. számú melléklet 5. pontja pedig külön nevesíti az állattartó építmény fogalmát. Mindezek alapján az alperes minősítésre vonatkozó levezetése helytálló, egyúttal téves a felpereseknek az az állítása, mely szerint a létesítmény a rácsszerkezet miatt kerti építménynek, illetve kerítésnek minősíthető.
- [7] A törvényszék azt is megállapította, hogy a HÉSZ nem ellentétes más, magasabb szintű jogszabállyal, ezért nincs oka annak, hogy a bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerint kezdeményezze a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárását. Kiemelte, hogy az indítványozók valójában jogalkotási hiányosság fennállását állították, nem a HÉSZ más jogszabállyal való ellentétét, az ilyen hiányosság azonban a Kp. alapján nem vezethet a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárásához.
- [8] 2. Az indítványozók ezt követően nyújtották be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszukat, melyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére történő hivatkozással kérték az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdéseinek, valamint a HÉSZ 19. § (2) és (3) bekezdéseinek megsemmisítését.
- [9] Az indítványozók álláspontja szerint az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályi előírások ellentétesek az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.), valamint a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) előírásaival. Az indítványozók a panaszban előadták, hogy a papagájok tartása megfelelt az Ávtv. 3. § 8. pontjának, 4. § (1)–(3) bekezdéseinek, valamint 5. § (1) és (4) bekezdéseinek, továbbá a Korm. r. 14. § (2)–(4), (8) és (10) bekezdéseinek, 15. § (1)–(2) bekezdéseinek, valamint 16. § (2) bekezdésének. Hivatkoztak az Alkotmánybíróság 146/2011. (XII. 2.) AB határozatára, amely rögzítette, hogy az Ávtv. határozza meg a kedvtelésből tartott állatok tartásának általános szabályait, amelyekhez képest a Korm. r. speciális szabályokat tartalmaz, a jegyző pedig hatósági jogkörében eljárva kötve van a Korm. r. szabályaihoz is. Hivatkoztak továbbá a 18/2015. (VI. 15.) AB határozatra, amely kimondta: a tulajdonjoghoz kapcsolódó részjogosítványok korlátozása csak akkor jár a tulajdonjognak mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.
- [10] Az általános szabályokhoz képest az OTÉK és a HÉSZ támadott rendelkezései azokon túlmenően, szigorúbb korlátozásokat írnak elő, ez pedig az indítványozók tulajdonhoz való, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető jog alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg. Az indítványozók több mint öt éve tartják a papagájokat, és korábban a jegyző is megállapította, hogy az állattartás megfelel a jogszabályoknak. Emellett az állatok tartása nem zavarja a környéken élőket. Az OTÉK és a HÉSZ nem tilthatják meg általánosságban az állattartó létesítmény felállítását olyan helyen, ahol az egyébként sem közegészségügyi, sem állategészségügyi, sem környezetvédelmi problémát nem okoz, és a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét sem zavarja; az ilyen szabály ugyanis ellentétes az Ávtv. és a Korm. r. előírásaival.
- [11] A Miniszterelnökséget vezető miniszter „*amicus curiae*” megjelöléssel beadványt nyújtott be, amelyben kifejti, hogy álláspontja szerint az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdései nem ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével.

II.

[12] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

[13] 2. Az OTÉK indítvánnyal érintett rendelkezései:

„35. § (1) Építési határvonalra helyezett épületrész esetén az építési határvonalra a végleges külső (vakolt vagy burkolt) felületnek kell kerülnie. Az előírt legkisebb elő-, és oldalkert méretén belül épületrész – az 1,0 m-nél nem nagyobb kiállású eresz, 0,6 m-nél nem nagyobb kiállású angolakna és alaptest, valamint az építmény alagsori vagy pinceszinti megközelítését biztosító lépcső vagy lejtő és annak támfala, továbbá a (8)–(9) bekezdésben és a helyi építési szabályzatban foglaltak kivételével – nem állhat.

[...]

(6) Az elő- és oldalkert előírt legkisebb méretén belül nem lehet:

– növénytermesztés céljára szolgáló kerti növényház (üvegház), fóliasátor,

– tisztítómezővel ellátott oldómedencés műtárgy,

– árnyékszék,

– kemence, hűsüstölő,

– állatkifutó,

– trágyatároló, komposztáló, továbbá

– siló, nem terepszint alatti vagy terepszint alatti fedetlen kialakítású ömlesztett anyag-, folyadék- vagy gáztároló, valamint a helyi építési szabályzatban nem megengedett egyéb tárolóépítmény.

(7) A hátsókert előírt legkisebb méretén belül – a szükséges védőtávolságok megtartásával – valamennyi melléképítmény, továbbá mosókonyha, nyárikonyha, gépkocsi és egyéb tároló épület elhelyezhető. Növényházat (üvegházat), fóliasátrat a 31. § rendelkezéseinek keretei között – helyi építési szabályzat és szabályozási terv eltérő rendelkezése hiányában – a teleknek a szomszédos telekkel közös határától legalább 1,50 m távolságra szabad elhelyezni.”

[14] 3. A HÉSZ indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (2) A kertvárosias lakóövezeten, 2000 m² telekterületig 1, 2000 m²-nél nagyobb telekterület esetén legfeljebb 2 főépítmény helyezhető el, amely:

a) telkenként legfeljebb 2 lakást,

b) a helyi lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, szolgáltató,

c) hitéleti, nevelési, oktatási, egészségügyi, szociális,

d) kulturális,

e) szállás jellegű és

f) sport

rendeltetést tartalmazhat.

(3) A kertvárosias lakóövezeten a melléképítmények közül

a) közmű-becsatlakozási műtárgy,

b) hulladéktartály-tároló,

c) kerti építmény,

d) komposztáló,

e) építménynek minősülő zászlótartó oszlop elhelyezhető.”

III.

[15] Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében 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. E vizsgálat elvégzése során az alábbiakat állapította meg.

- [16] Az indítványozók jogi képviselője 2021. november 8-án vette át a Veszprémi Törvényszék ítéletét, majd a panaszt november 19-én érkezett a bíróság, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő meg lett tartva.
- [17] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A határozott kérelem feltételeit az Abtv. 52. § (1b) bekezdése – annak a)–f) pontjai – rögzítik. A panasz ezeknek a feltételeknek megfelelt az alábbiak szerint.
- [18] A panasz tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza. Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. Megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket. Megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megsértett rendelkezéseivel. Kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [19] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárás során alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [20] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján tehát az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett: az indítványozók kimerítették-e a jogorvoslati lehetőségeiket, a támadott jogszabályi előírásokat alkalmazták-e az ügyben, az indítványozók érintettek minősülnek-e, illetve Alaptörvényben biztosított jog sérelmét állítják-e a panaszban.
- [21] Az indítványozók a bírósági felülvizsgálat igénybevételével kimerítették a számukra rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget, ezért számukra megnyílt az út az alkotmányjogi panasz igénybevételére.
- [22] A Veszprémi Törvényszék az ügy érdemében hozott döntését az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdéseire, valamint a HÉSZ 19. § (2) és (3) bekezdéseire alapította.
- [23] Az indítványozók ügyfélként, illetve az egyedi ügy felpereseiként érintettek minősülnek.
- [24] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, Alaptörvényben biztosított jognak minősül.
- [25] Az Abtv. 31. § (2) bekezdése szerint ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.
- [26] Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés folytán, a 3150/2013. (VII. 24.) AB határozatban foglalkozott az OTÉK 35. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése összhangjával. Az ügyben felmerült alkotmányossági kérdés az volt, összhangban áll-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével az, hogy az ügyben eljáró alperesi hatóság az OTÉK 35. § (1) bekezdésére hivatkozással kötelezte az egyedi ügy felperesét a szomszédos telekre átnyúló, utólagosan felhelyezett falszigetelés eltávolítására. Emellett az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek az építkezéshez képest későbbi hatálybalépése és az ebből fakadó korlátozások nem sértik-e a tulajdonhoz való jogot. A jelen ügyben az indítványozók által hivatkozott alkotmányjogi összefüggés – a kedvtelési állattartás korlátozása – eltér az Alkotmánybíróság korábbi határozatában vizsgált összefüggéstől, erre tekintettel az OTÉK 35. § (1) bekezdésével kapcsolatosan nem áll fenn *res iudicata*.
- [27] Egyebekben az OTÉK és a HÉSZ támadott rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem folytatta le alkotmányossági vizsgálatot, ezért a *res iudicata* nem áll fenn.
- [28] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [29] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a HÉSZ és az OTÉK támadott szabályai érintik az indítványozóknak azt a jogát, hogy a tulajdonukban lévő ingatlanon kedvtelésből állatot tartsanak, illetve ennek érdekében építkezzen, vagyis végső soron a tulajdonjoguk egy részjogosítványa, a használati jog esik korlátozás alá közvetetten. A panaszban felvetett kérdés ezért alapvető alkotmányjogi jelentőségű. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a panaszt befogadta.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

- [31] 1. A HÉSZ jogforrási minőségét tekintve önkormányzati rendelet. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Abtv. 24–26. §-aiban meghatározott hatáskörében az Alkotmánybíróság akkor vizsgálja az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ez az eljárás nem érintheti a bíróságnak az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskörét. Az Alkotmánybíróság ezért a panasznak azokat az érveit vizsgálja, melyek szerint a HÉSZ előírásai – a jogforrási hierarchiába való illeszkedésüktől függetlenül – pusztán azáltal sértik az indítványozók tulajdonhoz való alapvető jogát, hogy azok alapján nem tarthatják jogszerűen az állataikat.
- [32] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az Alkotmánybíróság a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban elvi jelleggel leszögezte, hogy e rendelkezésből a helyi önkormányzat származékos – kizárólag a törvényben pontosan megfogalmazott szabályok hatálybaléptetésére irányuló felhatalmazáson alapuló – rendeletalkotási hatásköre, illetve a keretjellegű szabályozás kitöltésének az önkormányzatokra bízása egyaránt levezethető {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [34]}. E következtetést az Alkotmánybíróság arra tekintettel is megalapozottnak látta, hogy az összhangban áll az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdéséből levezethető szubsidiaritási elvvel {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [33] A magyar jogrendszerben – az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló rendelkezései mellett – a helyi önkormányzatok feladatkörét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdése jelöli ki – a felsorolást a „különösen” szó használatával, valamint a (2) bekezdésben foglaltak alapján – példálózó jelleggel.
- [34] Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében jogszabály, amely ebből kifolyólag nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság maga is rámutatott arra, hogy „az önkormányzati rendeletalkotás és az Alaptörvény összhangjának kereteit nem a Mötv.-nek kell meghatároznia, azokat az Alaptörvény határozza meg” {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik annak vizsgálata, hogy az egyes rendeletek az Alaptörvénnyel összhangban vannak-e.
- [35] A HÉSZ 17. § (1) bekezdés a) pontja felsorolja Zalakaros város igazgatási területén belül a beépítésre szánt területek lehetséges övezeti besorolását. Az ezt követő rendelkezések részletesen szabályozzák az egyes övezetek sajátosságait. A 19. § – ezen belül az indítványozók által támadott (2) és (3) bekezdés – pedig rendelkezik a „kertvárosias lakóövezet” minősítésű területek rendeltetéséről, továbbá tételesen szabályozza, milyen fő-, illetve melléképítmények hozhatók létre azokon. A HÉSZ tehát egyfelől szabályozza az egyes övezetek beépíthetőségét, másfelől pedig rendelkezik a település egyes területeinek – ideértve az indítványozóknak az eljárással érintett ingatlanának – az övezeti besorolásáról. Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat településfejlesztési és településrendezési feladataival összefüggésben úgy foglalt állást: alkotmányos érdek fűződik ahhoz, hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák {3397/2021. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [36] Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság következetesen érvényre juttatta gyakorlatában, így ez volt az irányadó szempont akkor is, amikor a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 2008. december 1. napjától 2019. március 14. napjáig hatályos 46. § c) pontja alaptörvény-ellenességéről kellett határoznia. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság az állattartás korlátozását illetően fejtette ki azt, hogy a szabályozás célja az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint XXI. cikk (1) bekezdésének érvényre juttatása volt, amelynek érdekében igazoltnak látta az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alapvető jog korlátozását, és ilyen, alkotmányosan igazolható korlátozásnak tekintette azt, hogy az állattartás korlátozására közvetlenül, az építési lehetőségek korlátozásán keresztül került sor {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [25]–[27]}. E körben hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azt is: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

- [37] A helyi építési szabályzat rendeltetése az, hogy egy településen az építkezés rendjét meghatározza. A helyi építési szabályzatok magasabb szintű jogszabályi keretét az OTÉK határozza meg, melynek 1. § (1) bekezdése általános jelleggel kimondja: „Területet használni, építmény elhelyezésére felhasználni, telket alakítani, építés alapjául szolgáló tervet elkészíteni, építményt építeni, átalakítani, bővíteni, felújítani, helyreállítani, korszerűsíteni, elmozdítani vagy lebontani, továbbá az építmény rendeltetését megváltoztatni e rendelet, valamint a helyi építési szabályzat rendelkezései szerint szabad.” A Mötv. 13. § (1) bekezdés 1. pontja a településfejlesztést és a településrendezést a helyi közügyek körébe sorolja. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság több ízben kifejezésre juttatta álláspontját: alkotmányos érdek fűződik ahhoz, hogy ezt a feladatkört az önkormányzatok az alkotmányosság keretei között széles mérlegelési szabadság mellett gyakorolhassák {3125/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [36]; 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [12]}. A helyi építési szabályzat megalkotására az Étv. 62. § (6) bekezdés 6. pontja jogosítja fel a települési önkormányzatot. E felhatalmazás alkotmányos alapját az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, valamint (2) bekezdése – az önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét megállapító rendelkezések – képezik. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény szövege alapján megerősítette, hogy e rendeletalkotási hatáskör származékos és eredeti egyaránt lehet – feltéve, hogy az önkormányzati rendelet nem ellentétes más jogszabállyal –, továbbá hangsúlyozta azt is, hogy mindez összhangban áll a szubsidiaritás elvével {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [35]}. A szubsidiaritás ennek fényében olyan alkotmányos érték, amely alapot teremt a tulajdonhoz való jog egyes részjogosítványainak korlátozására.
- [38] A helyi önkormányzatok rendeletalkotásával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást, mert az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg {7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezzel összefüggésben a jelen ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott: a HÉSZ támadott szabályai nem közvetlenül érintenek alapvető jogot. A szabályozás célja az, hogy a HÉSZ-ben meghatározott egyes övezeti besorolású területeket az adott besorolásnak megfelelően hasznosítsák. Az ilyen szabályozás elkerülhetetlenül azt eredményezi, hogy a szabályozással érintett ingatlanok használati lehetőségei korlátok közé esnek, ez azonban önmagában nem eredményezi szükségszerűen a tulajdonhoz való alkotmányos jog sérelmét.
- [39] Összességében tehát az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók ingatlanjának a HÉSZ szerinti övezeti besorolása és az ebből eredő korlátok nem eredményeznek az indítványozóknak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, tulajdonhoz való alapvető jogának sérelmét.
- [40] 2. Az OTÉK rendeleti szinten szabályozza azokat a követelményeket, amelyek meghatározzák, milyen szakmai, településrendezési és egyéb feltételek mellett lehetséges területet használni és azon építményt építeni. E kormányrendelet 35. §-a – és azon belül az (1), (6) és (7) bekezdések – az elő-, oldal- és hátsó kertben elhelyezhető építmények létesítését szabályozzák. A támadott előírások keretét hoznak létre a helyi önkormányzatok számára, amelyeket ez utóbbiak a helyi építési szabályzatban töltenek ki konkrét, a helyi településképi és egyéb szempontoknak megfelelő tartalommal. Az Alkotmánybíróság fentebb, a HÉSZ támadott rendelkezéseinek a panaszban állított alaptörvény-ellenessége kapcsán már megállapította és ismételten hangsúlyozza, hogy alkotmányos érdek a széles mérlegelési szabadság az önkormányzatok számára.
- [41] Az Alaptörvényre alapított gyakorlatában az Alkotmánybíróság az OTÉK 35. § (8) bekezdését illetően kimondta, hogy a benne foglalt, a határozat hozatala idején hatályos kikötés – a 2002. március 15. előtt épült építmények utólagos hőszigetelésére és homlokzatburkolására vonatkozó előírások – nem korlátozza aránytalanul a tulajdonhoz való alapvető jogot, mert a szabályozással érintett építmények utólagos hőszigetelése és homlokzatburkolása olyan, alkotmányos védelmet igénylő közérdeket szolgál, amely a tulajdonjog korlátozásának elfogadható indoka lehet {3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [12]}. Az OTÉK jelen ügyben támadott rendelkezései azt szabályozzák, milyen jellegű épületek helyezhetők el az elő-, oldal- és hátsó kertekben, és ezeknek milyen távolságra kell elhelyezkedniük a telekhatártól. A szabályozás nyilvánvaló rendeltetése kettős. Az egyik cél az, hogy a szomszédos ingatlanok tulajdonosai ne legyenek zavarva ingatlanuk használatában a telekhatárhoz túl közel elhelyezett építmények, épületrészek miatt. A másik cél a bizonyos funkciót betöltő építmények működéséből szükségszerűen adódó zavaró hatások elkerülése, úgyszintén a szomszédos ingatlan-tulajdonosok tulajdonjog-gyakorlásának zavartalansága érdekében. A szabályozás tehát valójában éppen hogy a tulajdonhoz való alapvető jog védelmét szolgálja oly módon, hogy az alkalmas legyen a közösségi együttélés-sel szükségképpen együtt járó potenciális zavarások elkerülésére.

- [42] Az Alkotmánybíróság fontosnak tartja felhívni a figyelmet arra a körülményre, hogy az OTÉK 35. § (1) és (7) bekezdései rendelkeznek arról, hogy a helyi építési szabályzat megállapíthat kivételeket, továbbá a (6) bekezdés lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi építési szabályzat a felsorolásban nem szereplő egyéb nem megengedett tárolóépületeket nevesítsen. Az OTÉK panasszal támadott előírásai tehát arra törekszenek, hogy lehetőséget adjanak a helyi önkormányzatok számára, hogy a helyi viszonyokhoz és a helyi közérdekhez igazíthassák a településrendezési követelményeket. Az így biztosított mérlegelési szabadság összhangban áll a szubszidiaritásból fakadó alkotmányos érdekekkel, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a HÉSZ támadott rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével. Az OTÉK támadott rendelkezései vonatkozásában az Alkotmánybíróság megerősíti ezt az álláspontját.
- [43] 3. Az indítványozók hivatkoztak arra panaszukban, hogy a támadott jogszabályi előírások ellentétesek az Ávtv., illetve a Korm. r. előírásaival, nem illeszkednek a jogrendszer egészébe.
- [44] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt ismételten hivatkozik az Abtv. 37. § (1) bekezdésére, illetve az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésére, melyekből következően az Alkotmánybíróság nem dönthet az önkormányzati rendelet – így a panasszal támadott HÉSZ – más jogszabállyal való összhangjáról.
- [45] Mindemellett az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az OTÉK, illetve az Ávtv. és a Korm. r. szabályozási tárgya eltérő. Az OTÉK a településrendezés és építés követelményeit határozza meg, az Ávtv. és a Korm. r. pedig az állattartás módját szabályozzák. Az OTÉK nem tartalmaz közvetlenül az állattartásra vonatkozó előírásokat, szabályaiból legfeljebb eseti jelleggel következhet az, hogy bizonyos területeken az állattartás nem megengedett, melynek azonban nem az állattartás módjával kapcsolatos, hanem településrendezési okai lehetnek. Mindez önmagában – a panaszban foglaltakkal ellentétben – nem eredményez normakollíziót, továbbá nem is vet fel a panaszban állított alapjog-sérelemmel való alkotmányjogi összefüggést.
- [46] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OTÉK 35. § (1), (6) és (7) bekezdése, valamint a HÉSZ 19. § (2) és (3) bekezdése nem sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság ennek következtében az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva, az Abtv. 63. § (1) bekezdése és 65. § (1) bekezdése értelmében a határozat rendelkező részében írtak szerint döntött.
- [47] 5. Az indítványozók kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a bíróságot a jogerős döntés végrehajtásának felfüggesztésére. Az Abtv. 61. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárásában kivételesen a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az az alkotmánybírósági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel, súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy más fontos okból indokolt, és a bíróság az Abtv. 53. § (4) bekezdése alapján a döntés végrehajtását nem függesztette fel. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi előírások megsemmisítésére irányuló, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt elutasította, ezért a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemről nem kellett határoznia.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4427/2021.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3238/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. november havi kiegészítő emeléséről szóló 375/2022. (X. 5.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti 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.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. november havi kiegészítő emeléséről szóló 375/2022. (X. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt, mivel az sérti az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- [2] Beadványában előadta, hogy a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be. Számára a Baranya Megyei Kormányhivatal 2022. május 26-tól állapított meg nyugdíjat (az erről szóló határozatot az indítványához másolatban mellékelte), ezért elesett a Rendelet által a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) 62. § (6) bekezdése alapján elrendelt nyugdíjemeléstől, mivel abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-e előtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Hivatkozott továbbá arra, hogy az ebben az évben elmulasztott nyugdíjemelések csökkentik azt az alapot, amihez képest a következő években a Tny. 62. § alapján elrendelt nyugdíjemelések hatnak majd a nyugdíja emelésére, tehát az elmulasztott nyugdíjemelésnek tovagyrűző hatása van a nyugdíjára. Mindezek sértik az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogát, mivel a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenesen zárja ki a nyugdíjemelésre jogosultak köréből. Beadványában továbbá hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is.
- [3] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.
- [4] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [5] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály révén bekövetkezett jogsérelem orvosolása. A panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében merül fel az indítványozó alapjogainak sérelme [pl. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]]. Az indítványozó előadta, hogy számára az illetékes megyei kormányhivatal 2022. május 26-tól állapított meg nyugdíjat, így elesett a Rendeletben elrendelt nyugdíjemeléstől, hiszen abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-én, vagy azelőtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó érintettsége a jelen alkotmányjogi panasz tekintetében fennáll, indítványozói jogosultsággal rendelkezik.

- [6] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2022. november 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2022. december 19. napján – határidőben – adták postára.
- [7] Az Abtv. 29. §-a értelmében – tekintettel az Abtv. 26. § (2) bekezdésre – az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be, míg az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, és a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit.
- [8] Az indítványozó beadványában többek között hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére azonban az nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható [pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [9] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való joga sérült a támadott rendelkezés révén, mivel alaptörvény-ellenesen zárták ki a nyugdíjmelésre jogosultak köréből.
- [10] Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott: „az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következően a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében is a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Azonban csak a jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság minősül olyan vagyoni értékű jognak, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd [29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]]” [3478/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [22]; 3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [22]]. A jelen alkotmányjogi panaszban támadott Rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 62. § (3) és (4) bekezdése alapján 2022. november 1-jétől, 2022. január 1-jei visszamenőleges hatállyal – a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. július havi kiegészítő emeléséről szóló 161/2022. (IV. 28.) Korm. rendeletben foglaltakra tekintettel – 4,5 százalékkal hivatalból kell emelni a felsorolt nyugellátásokat és más ellátásokat. A Tny. 62. § (3) bekezdése szerint „Ha a fogyasztói árak növekedésének tárgyévben várható mértéke legalább 1 százalékponttal meghaladja az (1) bekezdés szerinti mértéket, akkor november hónapban – január 1-jére visszamenőleges hatállyal – kiegészítő nyugdíjmelést kell végrehajtani. Amennyiben az eltérés az 1 százalékpontot nem éri el, akkor november hónapban az egész évre járó különbözetet egy összegben kell kiutalni.” Míg a (4) bekezdés értelmében „[a] (3) bekezdés szerinti nyugdíjmelésnél a nyugdíjasok fogyasztói ár növekedésének – a tárgyév első nyolc hónapjának tényadatára alapozott – várható mértékét kell figyelembe venni, amennyiben az meghaladja a fogyasztói árnövekedés várható mértékét.” Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése tekintetében az indítványozó sem állította, hogy a Rendelet 1. § (1) bekezdése már megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságát vonja el. Tulajdonként megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságnak, s ezáltal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének a Rendelet 1. § (1) bekezdésének sérelmezett szövegrésze általi korlátozása így az indítvány kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként nem merül fel.
- [11] 3. Erre tekintettel a Rendelet 1. § (1) bekezdésének sérelmezett szövegrészt illetően a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2890/2022.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3239/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. július havi kiegészítő emeléséről szóló 161/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti 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.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. július havi kiegészítő emeléséről szóló 161/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt, mivel az sérti az az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- [2] Beadványában előadta, hogy a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. Számára a Baranya Megyei Kormányhivatal 2022. május 26-tól állapított meg öregségi nyugdíjat (az erről szóló határozatot az indítványához másolatban mellékelte), ezért elesett a Rendelet által a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) 62. § (6) bekezdése alapján elrendelt nyugdíjmeléstől, mivel abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-e előtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Hivatkozott továbbá arra, hogy az ebben az évben elmulasztott nyugdíjmelések csökkentik azt az alapot, amihez képest a következő években a Tny. 62. § alapján elrendelt nyugdíjmelések hatnak majd a nyugdíj emelésére, tehát az elmulasztott nyugdíjmelésnek tovagyűrűző hatása van a nyugdíjára. Mindezek sértik az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogot, mivel a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenesen zárja ki a nyugdíjmelésre jogosultak köréből. Kérte ezért az Alkotmánybíróságot, hogy a Rendelet sérelmezett szabályát semmisítse meg és intézkedjen a felől, hogy a Rendelet által elrendelt nyugdíjmelés minden nyugdíjban részesülő személy számára állapítson meg a gazdaság romló helyzetének megfelelően olyan emelést, ami nem veszélyezteti a tulajdoni várományhoz való alapvető jogot. Beadványában továbbá hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is.
- [3] A pénzügyminiszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján az indítványt érintően kifejtette álláspontját. Korábbi, azonos tárgyú indítványokhoz fűzött érvelését fenntartva, azt kiegészítve hangsúlyozta, hogy a Tny. 62. § (6) bekezdése – más intézkedések mellett – lehetővé tette, hogy a Kormány „előre hozza” a nyugellátások novemberi korrekcióját. Ebben az esetben a Kormány már áprilisban elvégezte a Tny. 62. § (3) és (4) bekezdése szerinti felülvizsgálatot és arról döntött, hogy az akkor prognosztizálható éves inflációnak megfelelő kiegészítő emelést már júliusban biztosítja azoknak, akik novemberben jogosultak lesznek rá. A 2022. novemberi korrekcióra csak az volt jogosult, akinek ellátása 2022. január 1-jét megelőzően került megállapításra.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.
- [5] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

- [6] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály révén bekövetkezett jogsérelem orvosolása. A panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében merül fel az indítványozó alapjogainak sérelme [pl.: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]]. Az indítványozó előadta, hogy számára az illetékes megyei kormányhivatal 2022. május 26-tól állapított meg nyugdíjat, így elesett a Rendelet által a Tny. 62. § (6) bekezdése alapján elrendelt nyugdíjmeléstől, hiszen abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-e előtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó érintettsége a jelen alkotmányjogi panasz tekintetében fennáll, indítványozói jogosultsággal rendelkezik.
- [7] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2022. július 1-jén lépett hatályba, ellene az alkotmányjogi panaszt 2022. december 19. napján – határidőben – adta postára az indítványozó.
- [8] Az Abtv. 29. §-a értelmében – tekintettel az Abtv. 26. § (2) bekezdésre – az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be, míg az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit.
- [9] Az indítványozó beadványában többek között hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére azonban az nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható [pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [10] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogot sértette a támadott rendelkezés, mivel alaptörvény-ellenesen zárták ki a nyugdíjmelésre jogosultak köréből.
- [11] Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott: „az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következően a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében is a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Azonban csak a jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság minősül olyan vagyoni értékű jognak, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd [29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]]” [3478/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [22]; 3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [22]]. A jelen alkotmányjogi panaszban támadott Rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 62. § (6) bekezdése alapján 2022. július 1-jétől – 2022. január 1-jei visszamenőleges hatállyal – 3,9 százalékkal hivatalból kell emelni a felsorolt nyugellátásokat és más ellátásokat. A Tny. 62. § (6) bekezdése pedig a Kormánynek szóló felhatalmazást rögzíti arra vonatkozóan, „hogy a tényleges, illetőleg a várható makrogazdasági folyamatok és adatok ismeretében a szükséges feltételek megléte esetén további kiegészítő intézkedéseket tegyen.” Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése tekintetében az indítványozó sem állította, hogy a Rendelet 1. § (1) bekezdése már megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságot vonja el. Tulajdonként megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságnak, s ezáltal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének a Rendelet 1. § (1) bekezdésének sérelmezett szövegrésze általi korlátozása így az indítvány kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként nem merül fel.
- [12] Az indítványozó ezen túlmenően kérte, hogy az Alkotmánybíróság intézkedjen a felől, hogy a Rendelet által elrendelt nyugdíjmelés minden nyugdíjban részesülő személy számára állapítson meg a gazdaság romló helyzetének megfelelően olyan emelést, ami nem veszélyezteti a tulajdoni várományhoz való alapvető jogot. Az Alaptörvény 24. cikk bekezdés c) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a értelmében azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre jogszabályalkotásra, így az indítványozó által kért rendelkezés megalkotására sem.

- [13] 3. Mindezekre tekintettel a sérelmezett jogszabályi rendelkezést illetően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseire figyelemmel visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2889/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3240/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. november havi kiegészítő emeléséről szóló 375/2022. (X. 5.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti 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.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. november havi kiegészítő emeléséről szóló 375/2022. (X. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt, mivel az sérti az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- [2] Beadványában előadta, hogy a jogséremlme az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következik be.
- [3] Számára a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal 2022. március 11-étől állapított meg nyugdíjat (az erről szóló határozatot az indítványához másolatban mellékelte), ezért elesett a Rendelet által a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) 62. § (6) bekezdése alapján elrendelt nyugdíjemeléstől, mivel abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-e előtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Hivatkozott továbbá arra, hogy az ebben az évben elmulasztott nyugdíjemelések csökkentik azt az alapot, amihez képest a következő években a Tny. 62. § alapján elrendelt nyugdíjemelések hatnak majd a nyugdíja emelésére, tehát az elmulasztott nyugdíjemelésnek tovagyrúzó hatása van a nyugdíjára. Mindezek sértik az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jogát, mivel a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenesen zárja ki a nyugdíjemelésre jogosultak köréből. Beadványában továbbá hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is.
- [4] A pénzügyminiszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján az indítványt érintően kifejtette álláspontját. Rámutatott, a nyugdíjrendszer alapját jelentő biztosítási elvből következik, hogy a nyugdíj megállapításkori összege tükrözi a nyugdíjba vonuló által megszerzett szolgálati idő hosszát és a járulék alapjául szolgáló kereseteit. A nyugdíjak értékállóságának biztosítása csak a már folyósított nyugdíjak esetében értelmezhető. A nyugdíj-megállapítás során ugyanis a nyugellátás kezdő napját megelőző napon szerzett – a beadványban szereplő esetben 2022. évi – keresetet is figyelembe kell venni. A számítási szabályoknak azt kell biztosítaniuk, hogy a korábban szerzett jövedelmeket megfelelő értéken vegyék figyelembe a nyugdíj összegének meghatározása során. Ezt a célt szolgálja az úgynevezett valorizáció oly módon, hogy a kereset megszerzése óta eltelt időszak – utolsóként a nyugdíjba vonulást megelőző év – nettó átlagkereset-növekedési mértékének segítségével fenntartja az egyes években szerzett jövedelmeknek az akkori átlagkeresethez viszonyított arányát. Ebből következik, hogy a nyugdíjak évenkénti emelésére az jogosult, akinek ellátását a tárgyév január 1-je előtti időponttól állapították meg [Tny. 62. § (1) bekezdése], azaz az adott évben megállapított nyugdíjakat csak a következő évtől emelik meg.
- [5] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.

- [6] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [7] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály révén bekövetkezett jogsérelem orvoslása. A panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében merül fel az indítványozó alapjogainak sérelme [pl. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]]. Az indítványozó előadta, hogy számára az illetékes megyei kormányhivatal 2022. március 11-étől állapított meg nyugdíjat, így elesett a Rendeletben elrendelt nyugdíjemeléstől, hiszen abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-én, vagy azelőtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó érintettsége a jelen alkotmányjogi panasz tekintetében fennáll, indítványozói jogosultsággal rendelkezik.
- [8] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2022. november 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt 2022. november 7. napján – határidőben – adták postára.
- [9] Az Abtv. 29. §-a értelmében – tekintettel az Abtv. 26. § (2) bekezdésre – az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be, míg az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, és a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit.
- [10] Az indítványozó beadványában többek között hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére azonban az nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható [pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [11] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való joga sérült a támadott rendelkezés révén, mivel alaptörvény-ellenesen zárták ki a nyugdíjemelésre jogosultak köréből.
- [12] Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott: „az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következően a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében is a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Azonban csak a jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság minősül olyan vagyoni értékű jognak, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd [29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]]” [3478/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [22]; 3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [22]]. A jelen alkotmányjogi panaszban támadott Rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 62. § (3) és (4) bekezdése alapján 2022. november 1-jétől, 2022. január 1-jei visszamenőleges hatállyal – a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. július havi kiegészítő emeléséről szóló 161/2022. (IV. 28.) Korm. rendeletben foglaltakra tekintettel – 4,5 százalékkal hivatalból kell emelni a felsorolt nyugellátásokat és más ellátásokat. A Tny. 62. § (3) bekezdése szerint „Ha a fogyasztói árak növekedésének tárgyévben várható mértéke legalább 1 százalékponttal meghaladja az (1) bekezdés szerinti mértéket, akkor november hónapban – január 1-jére visszamenőleges hatállyal – kiegészítő nyugdíjemelést kell végrehajtani. Amennyiben az eltérés az 1 százalékpontot nem éri el, akkor november hónapban az egész évre járó különbözetet egy összegben kell kiutalni.” Míg a (4) bekezdés értelmében „A (3) bekezdés szerinti nyugdíjemelésnél a nyugdíjasok fogyasztói ár növekedésének – a tárgyév első nyolc hónapjának tényadatára alapozott – várható mértékét kell figyelembe venni, amennyiben az meghaladja a fogyasztói árnövekedés várható mértékét.” Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme tekintetében az indítványozó sem állította, hogy a Rendelet 1. § (1) bekezdése már megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságát vonja el. Tulajdonként megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságnak, s ezáltal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének

a Rendelet 1. § (1) bekezdésének sérelmezett szövegrésze általi korlátozása így az indítvány kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként nem merül fel.

- [13] 3. Erre tekintettel a Rendelet 1. § (1) bekezdésének sérelmezett szövegrészét illetően a jogszabály alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2462/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3241/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. július havi kiegészítő emeléséről szóló 161/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti 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.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. július havi kiegészítő emeléséről szóló 161/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 1. § (1) bekezdése „amely után a jogosultnak a nyugellátások és egyes más ellátások 2022. január havi emeléséről szóló 692/2021. (XII. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján emelés (a továbbiakban: januári emelés) járt” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása, és megsemmisítése iránt, mivel az sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot.
- [2] Beadványában előadta, hogy a jogséremlme az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. Számára a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal 2022. március 11-étől állapított meg nyugdíjat (az erről szóló határozatot az indítványához másolatban mellékelte), ezért elesett a Rendelet által a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) 62. § (6) bekezdése alapján elrendelt nyugdíjmeléstől, mivel abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-e előtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Hivatkozott továbbá arra, hogy az ebben az évben elmulasztott nyugdíjmelések csökkentik azt az alapot, amihez képest a következő években a Tny. 62. § alapján elrendelt nyugdíjmelések hatnak majd a nyugdíj emelésére, tehát az elmulasztott nyugdíjmelésnek tovagyűrűző hatása van a nyugdíjára. Mindezek sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében számára biztosított megkülönböztetésmentességhez való alapjogot az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való joggal összefüggésben, mivel a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenesen, a születése időpontjára tekintettel zárja ki a nyugdíjmelésre jogosultak köréből. Beadványában továbbá hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is.
- [3] A pénzügyminiszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján az indítványt érintően kifejtette álláspontját. Eszerint a jogalkotásról szóló törvény szerinti felhatalmazó rendelkezéseket a Tny. 62. § (3) és (4) bekezdése tartalmazza, míg a Tny. 62. § (6) bekezdése azt teszi lehetővé, hogy a Kormány a tényleges, illetve várható makrogazdasági folyamatok által indokolt esetben, a szükséges gazdasági feltételek megléte esetén a Tny. 62. § (1)–(5) bekezdésben foglaltakon túl további intézkedésekkel segítse a nyugdíjasokat. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése kapcsán pedig szükségesnek tartotta kiemelni, hogy a Tny. 62. §-ában foglaltak minden nyugdíjasra egyformán irányadóak, a nyugdíjba vonulók az ellátásuk kezdő időpontját követő év január 1-jétől minden megkülönböztetéstől mentesen jogosultak az emelésre.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.
- [5] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

- [6] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály révén bekövetkezett jogsérelem orvosolása. A panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében merül fel az indítványozó alapjogainak sérelme [pl. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]; 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]]. Az indítványozó előadta, hogy számára az illetékes megyei kormányhivatal 2022. március 11-étől állapított meg nyugdíjat, így elesett a Rendelet által a Tny. 62. § (6) bekezdése alapján elrendelt nyugdíjmeléstől, hiszen abban a szabályok szerint csak a 2021. december 31-e előtt nyugdíjba ment személyek részesülnek. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó érintettsége a jelen alkotmányjogi panasz tekintetében fennáll, indítványozói jogosultsággal rendelkezik.
- [7] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2022. július 1-jén lépett hatályba, ellene az alkotmányjogi panaszt 2022. november 8. napján – határidőben – nyújtotta be az indítványozó az Alkotmánybíróságon.
- [8] Az Abtv. 29. §-a értelmében – tekintettel az Abtv. 26. § (2) bekezdésre – az alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be, míg az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit.
- [9] Az indítványozó beadványában többek között hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére azonban az nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható [pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [10] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében számára biztosított megkülönböztetésmentességhez való alapjogot az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való joggal összefüggés sértette a támadott rendelkezés, mivel a születése időpontjára tekintettel zárják ki a nyugdíjmelésre jogosultak köréből.
- [11] Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott: „az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Ebből következően a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében is a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Azonban csak a jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság minősül olyan vagyoni értékű jognak, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd [29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]]” [3478/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [22]; 3353/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [22]]. A jelen alkotmányjogi panaszban támadott Rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 62. § (6) bekezdése alapján 2022. július 1-jétől – 2022. január 1-jei visszamenőleges hatállyal – 3,9 százalékkal hivatalból kell emelni a felsorolt nyugellátásokat és más ellátásokat. A Tny. 62. § (6) bekezdése pedig a Kormánynak szóló felhatalmazást rögzíti arra vonatkozóan, „hogy a tényleges, illetőleg a várható makrogazdasági folyamatok és adatok ismeretében a szükséges feltételek megléte esetén további kiegészítő intézkedéseket tegyen.” Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése tekintetében az indítványozó sem állította, hogy a Rendelet 1. § (1) bekezdése már megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságot vonja el. Tulajdonként megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságnak, s ezáltal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének a Rendelet 1. § (1) bekezdésének sérelmezett szövegrésze általi korlátozása így az indítvány kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként nem merül fel.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben állította a tulajdoni alapjogsérelmet, állítása szerint ugyanis a születése időpontjára tekintettel nem részesülhetett nyugdíjmelésben. A sérelmezett jogszabályi rendelkezésben azonban nem szerepel születési dátum, hanem azokat a már folyósított nyugellátásokat (és e tekintetben azzal azonos megítélés alá eső ellátásokat) sorolja fel a jogalkotó, amelyek esetében a törvényi felhatalmazás alapján hivatalból kell emelni az ellátás összegét, minden arra jogosult számára egységesen. Ugyanakkor a törvényi felhatalmazás, azaz a Tny. 62. §-a (1) bekezdése szerint: „A tárgyév január 1-je előtti időponttól megállapított társadalombiztosítási nyugellátást” szükséges „a megállapítás naptári évét köve-

tően minden év január hónapjában az emelés évére tervezett fogyasztói árnövekedésnek megfelelő mértékben” emelni. Nem merül fel tehát a beadványban jelzett – az indítványozó születési dátuma alapján történő – megkülönböztetés, így az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelme sem.

- [13] 3. Mindezekre tekintettel a sérelmezett jogszabályi rendelkezést illetően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseire figyelemmel visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2460/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3242/2023. (VI. 2.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Kúria Kfv.I.35.192/2022/3. számú végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A gazdasági társaság indítványozók jogi képviselőjük (dr. Czine Gáspár ügyvéd) útján 2022. június 19-én alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő. Az indítványozók a perben eljáró elsőfokú bírósághoz 2022. augusztus 31-én előterjesztett nyilatkozatukban bejelentést tettek a jogi képviselőjük megváltozásáról, melynek nyomán a képviselőtük a nyilatkozatuk beterjesztésétől kezdődően másik jogi képviselő (dr. Várszegi Zoltán ügyvéd) látja el.
- [2] Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszukban a Kúria Kfv.I.35.192/2022/3. számú végzése, továbbá a Fővárosi Törvényszék Kúria által érdemben nem felülvizsgált 35.K.703.703/2021/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását, s a bírói döntéseknek – a közigazgatási per tárgyát képező adóhatósági határozatra kiterjedő hatállyal történő – megsemmisítését kérték. Az öt indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője ugyanaz, a jogi képviselő egyetlen beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amely mind az öt indítványozó alkotmányjogi panaszát tartalmazza. Az Alkotmánybíróság az öt indítványozó alkotmányjogi panaszát együttesen, egyetlen döntéssel bírálta el.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az öt indítványozó általános forgalmi adó (áfa) adónemben csoportos adóalanyként működött 2009. január 1. és 2017. április 1. között, kijelölt tag képviselőjük az indítványozók egyike, az alapper I. rendű felperese volt. Az alapügyben az elsőfokú adóhatóság az I. rendű felperesnél, mint a megszűnt csoportos adóalany képviselőjénél a csoport kötelezettségei tekintetében áfa adónemben 2014. január 1. – április 30., 2014. június 1. – 2014. június 31., 2014. szeptember 1. – 2015. március 31. és 2015. május 1. – július 31. közötti időszakokra bevallások utólagos vizsgálata ellenőrzést végzett, melynek alapján a 2018. július 23. napján kelt, 4311163318 számú határozatával a felperest összesen 2 736 222 000 Ft adókülönbözet, 1 225 037 000 Ft adóbírság és 130 451 000 Ft késedelmi pótlék megfizetésére kötelezte. Határozata rendelkező részében rögzítette, hogy a csoportos adóalanyiságban részt vevő bármely tag – mind a csoportos adóalanyiság időszakában, mind azt követően – egyetemlegesen felelős a csoportos adóalanyiságban részt vevő valamennyi többi taggal együtt a csoportos adóalanyiságban részt vevő tagnak a csoportos adóalanyiság időszakában, az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) törvény alapján keletkező kötelezettsége teljesítéséért.
- [4] A fellebbezés folytán eljáró másodfokú adóhatóság az elsőfokú hatósági határozatot helybenhagyta. Az indítványozók a hatósági határozat ellen bírósági eljárást kezdeményeztek. A megismételt közigazgatási bírósági eljárásban a Fővárosi Törvényszék 35.K.703.703/2021/28. számú ítéletével az indítványozók keresetét elutasította. A Kúria 2022. április 14-én kelt, Kfv.I.35.192/2022/3. számú végzésével a felülvizsgálati kérelmük befogadását megtagadta. Az indítványozók a Kúria végzésével szemben 2022. május 21-én – az ezen, a per részét nem képező jogorvoslatra nyitva álló 30 napos határidőn belül – jogegységi panaszt terjesztettek elő. A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa 2022. október 17-én kelt, Jpe.II.60.030/2022/8. számú határozatával az indítványozók jogegységi panaszát elutasította.
- [5] Az indítványozók a 2022. június 19-én előterjesztett alkotmányjogi panaszukban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, E) cikk (2) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, 25. cikk (1) bekezdése, 26. cikk (1) bekezdése és 28. cikke sérelmére hivatkoztak.
- [6] Álláspontjuk szerint a Kúria felülvizsgálati eljárása során sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által biztosított független, pártatlan bíróhoz való joguk. Állításuk szerint a Kúriának a perben eljáró felülvizsgálati

tanácsa tekintetében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) „10. § (1) bekezdés c) pontja szerinti kizárási (elfogultság) körülmény valószínűsíthető”. Arra hivatkoztak, hogy a Kúria eljáró öt bírójából négy a jogerős ítéletet hozó bíró „munkatársa volt” korábban, mivel tagjai voltak annak a „munkacsoportnak, amely »Az általános forgalmi adó levonhatóságával összefüggő perek gyakorlata« tárgyában a Kúria által a 2015. január 16. napján kelt 2014.El.II.JGY.1/2. számú határozatával került felállításra, és amely munkacsoportnak a tárgyban született összefoglaló véleményét 2016. február 6-án fogadta el, és 2016. június 6-án hagyta jóvá a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma.” Ezen túlmenően szerintük „abszolút kizárási ok állt fenn a Kp. 10. § (2) bekezdése alapján” a Kúria felülvizsgálati tanács tanácselnöke és előadó bírójának vonatkozásában, mivel részt vettek a jogerős ítélet meghozatalát megelőző kúriai eljárásban, s 2021. március 18-án kelt végzésükkel hatályon kívül helyezték a Fővárosi Törvényszék indítványozók (perbeli felperesek) keresetének helyt adó korábbi ítéletét, és új eljárást rendeltek el. Az indítványozók ennek kapcsán sérelmesnek vélték, hogy a Kúria felülvizsgálati tanácsának tagjaként eljáró bírók közül kettő (a tanács elnöke és az előadó bírójának) a saját korábbi döntése, a korábbi kúriai hatályon kívül helyező végzés alapján „értékelték helytállónak” az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogerős ítéletet. Előadták továbbá, hogy a fenti kizárási okok bejelentésére nem volt módjuk a perben, mert azokról csak a kúriai végzésnek az átvételével szereztek tudomást.

- [7] Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az eljáró bíróságok alaptörvény-ellenes jogértelmezése, az indokolási kötelezettség nemteljesítése következtében is sérült a tisztességes bírósági eljáráshoz való joguk. Állították, hogy beadványaikkal az eljáró bíróság a jogerős ítéletben nem foglalkozott, nem is kerültek azok megemlítésre, illetve figyelembe vételre, a közigazgatási jogvita tárgyát képező határozat érdemi megállapításait a bíróság nem tárgyalta, azokkal összefüggésben „közvetlen tárgyalási nyilatkozási lehetőséget nem biztosított a feleknek”. Szerintük sérült továbbá az indokolási kötelezettség, mert az eljáró bíróság (Fővárosi Törvényszék, Kúria) az indítványozók által hivatkozott hazai és európai joggyakorlatot „nem vette figyelembe”, nem értékelté azokat. Az indítványozók továbbá sérelmezték, hogy a bírósági eljárásban „súlyosabban esnek latba” az alperes adóhatóság érvei, mint az indítványozók mint perbeli felperesek érvei. Ennek kapcsán hivatkoztak indítványukban „a törvény előtti egyenlőségre (Alaptörvény XV. cikk) nem szubjektív érzetként, hanem bizonyítható tényként (pl.: az Indítványozók mint perbeli felperesek a per érdemét érintő nyilatkozatai nem is kerültek tárgyalásra, viszont az Alperes »bizonyítása« átmásolásra került a bírósági határozatokba)”.
- [8] Nézetük szerint a hatósági eljárás során a határidők be nem tartása következmények nélkül maradt, ami sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogukat. Állították, hogy az alapügyben eljáró elsőfokú „adóhatóság majdnem megduplázta” a törvényben rögzített ellenőrzési határidőt, az ellenőrzési jegyzőkönyvet határidőn túl készítette el, az iratokat a fellebbezés beérkezését követően határidőn túl terjesztette fel, de mindezt a bíróság a jogerős ítéletben nem értékelté az ügy érdemére kiható jogsértésként. Az indítványozók kifogásolták továbbá, hogy az adóhatóság a törvényi határidők elmulasztása miatt az adóbírság mértékének megállapításával (mérséklésével, mellőzésével) összefüggő, a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban megkövetelt mérlegelési kötelezettségének nem tett eleget.
- [9] Az indítványozók kifogásolták azt is, hogy a Kúria a felülvizsgálati kérelmük befogadását indokolatlanul megtagadta. Szerintük a Kúria a jogerős ítélet „tartalmi helyesléséből” vezette le a felülvizsgálati kérelmük befogadásának megtagadását. Úgy vélték, hogy a Kúriának a jogerős ítéletet csak a felülvizsgálati kérelem befogadása és érdemi elbírálása alapján lett volna szabad minősítenie. Az indítványozók szerint a nem megfelelő módon indokolt kúriai döntés a Nemzeti Hitvallás, az Alaptörvény 28. cikke, B) cikk (1) bekezdés, XV. cikke, valamint XXIV. cikk (1) bekezdése, továbbá XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelmét eredményezte.
- [10] Az indítványozók szerint a bíróságoknak „jogvédelmet kell biztosítaniuk”, hogy a felülvizsgált közigazgatási határozat csak az adóeljárás kezdetétől ügyfél minőséggel rendelkező adózóra tartalmazzon megállapításokat, mivel a csoportos adóalanyiságban részt vevő tagok egymás közötti, az egyetemleges felelősségből adódó elszámolásnak is csak ilyen kötelezettség lehet az alapja. Az indítványozók ennek kapcsán is a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmére hivatkoztak.
- [11] Kifogásolták továbbá, hogy az egész eljárásban nem vették figyelembe a másodfokú közigazgatási határozat teljes vagy részleges semmisségét, pedig arra az indítványozók hivatkoztak. Ez szerintük kimeríti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét. Hivatkoztak továbbá az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joguk sérelmére is, mert szerintük a másod-

fokú közigazgatási határozat „tulajdont” vont el a jogosultjától olyan eljárás keretében, amelyben nem volt „a védelemhez való jog [...] az eljárási szabályok szerinti teljes körűen biztosított”.

- [12] 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.
- [13] 2.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvényellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozók az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszukban sérelmezett döntéssel zárult ügyben felperesek voltak, a perben a jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették. A kérelmezők alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkeznek, érintettségük fennáll.
- [14] 2.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-ában meghatározott esetben az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehetőség. Az indítványozók az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben előterjesztett panaszukban (a Kúria végzését az indítványozók alapperben eljáró jogi képviselője 2022. május 13-án töltötte le, az indítványozók alkotmányjogi panaszát 2022. június 19-én – a törvényes határidőn belül – elektronikus úton nyújtotta be) a bírósági eljárást befejező, rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai végzést, illetve a jogerős ítéletet támadták.
- [15] 2.3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjával összefüggésben következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata a tekintetben, hogy alkotmányjogi panasz csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének valószínűsítésére alapítható {3386/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [14]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [10]; 3138/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [16] A jelen indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban többek között állították a Nemzeti Hitvallás, valamint az Alaptörvény alapjogot nem rögzítő E cikk (2) bekezdése, valamint 25. cikk (1) bekezdése, 26. cikk (1) bekezdése és 28. cikke sérelmét is, melyekre hivatkozva alkotmányjogi panasz nem terjeszthető elő. Az Alkotmánybíróság állandó joggyakorlata szerint az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése nem biztosít az indítványozók számára olyan, Alaptörvényben biztosított jogot, amelyre az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt lehetne alapozni {vö. 3007/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3171/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]; 3535/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [31]}. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a további, nem Alaptörvényben foglalt jogok tekintetében sem bírálható el az indítvány, a Nemzeti Hitvallásra, illetve az Alaptörvény indítványozók által megjelölt rendelkezéseire – 25. cikk (1) bekezdés, 26. cikk (1) bekezdés, 28. cikk – alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható {pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [41]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3138/2022. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett panaszt érintően fenntartotta korábban kialakított gyakorlatát: a jogbiztonság nem alapjog, az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az indítványozó nem e kivételes körre, hanem általánosságban a jogbiztonságra alapította panaszát. Az Alkotmánybíróság ezért e vonatkozásban érdemi vizsgálatot nem folytathatott le, mivel az indítvány ebben a vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjában meghatározott azon követelménynek, amely szerint alkotmányjogi panaszt abban az esetben lehet benyújtani, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be.

- [18] 2.4. Az Abtv. 52. §-a kifejezetten rögzíti a határozott kérelem követelményét, amelynek részét képezi az indokolás előterjesztésének a kötelezettsége is [52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]: „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]} Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítvány akkor tartalmaz határozott kérelmet, ha bemutatja az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét és egyértelmű indokolást ad elő arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény felhívott szabályával. Az indítvány e követelménynek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában nem tesz eleget.
- [19] Az indítványozók az alkotmányjogi panaszban hivatkoznak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tulajdonhoz való joguk sérelmére. Az alkotmányjogi panasz azonban nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az alapügy tárgyát képező adólevonási jog gyakorlása tárgyában hozott jogerős ítélet, az adólevonási jog nem szabályszerű gyakorlása miatt az indítványozók elmarasztalása, illetve a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott végzése miért sértette az indítványozók Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogát.
- [20] Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapított panaszukat általánosságban arra hivatkozással terjesztették elő, hogy a bírósági eljárásban „súlyosabban esnek latba” az alperes, mint a felperes indítványozók érvei. Úgy vélték továbbá, hogy a felülvizsgálati kérelmük befogadását indokolatlanul tagadta meg a Kúria. Lényegében a tisztességes bírósági eljáráshoz való joguk sérelmére hivatkozva másodlagosan utaltak indítványukban arra, hogy őket érintően „a jogegyenlőség általános sérelme” következett be. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon {lásd legutóbb: 3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [80]}. Jelen alkotmányjogi panasz nem tartalmaz megfelelő indokolással ellátott kérelmet arra vonatkozóan, hogy a kifogásolt bírói döntések az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét konkrétan milyen módon okozzák, milyen más, velük hasonló helyzetben lévő jogalanyokkal szemben eredményezik az indítványozók hátrányos megkülönböztetését.
- [21] Megállapítható továbbá, hogy az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére is hivatkoztak az alkotmányjogi panaszukban, de e kérelmükben nem fejtették ki, hogy a többszöri jogorvoslat nyomán hozott bírói döntésekkel miként sérült a jogorvoslathoz való joguk.
- [22] 2.5. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {ld. pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [23] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az alperes eljárását, valamint a jogerős ítéletet, illetve Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott végzését az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált jogába ütközőnek tartotta. Az indítványozó tisztességes hatósági eljárás sérelmére vonatkozó aggályait az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmével kapcsolatos kifogások körében értékelte.
- [24] Az indítványozók sérelmezték, hogy a hatósági eljárásban a határidők adóhatóság által történő be nem tartása következmények nélkül maradt a közigazgatási per során. Állították, hogy az eljárás során a független, pártatlan bíróhoz való joguk sérült. Kifogásolták a bírói döntések megfelelő indokolásának hiányát. Sérelmesnek tartották, hogy az eljárás során hozott döntések a csoportos adóalanyiságban részt vevő tagokat érintően az adóeljárás kezdetétől ügyfél minőséggel nem rendelkező adózókra is megállapításokat tartalmaztak. Mindennek kapcsán hivatkoztak a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmére.
- [25] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését el kell ismernie {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; 3014/2022. (I. 13.)

- AB végzés, Indokolás [27]). A testület gyakorlata következetes abban, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel” {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [...]” {3137/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]}
- [26] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított indítványi érvekkel szemben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy szakjogi – így nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó alkotmányossági – kérdésnek tekinti a hatósági eljárásban a határidők adóhatóság által történő be nem tartásához fűződő következmények megállapítását, a csoportos adóalanyt érintő döntések minden részt vevő tagra vonatkoztatását, valamint a bírói döntések indokolásának a törvények értelmezését és alkalmazását illetően indítványozók által vitatott kérdéseit. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: „[ö]nmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására” {3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsán a a fenti indítványi kérelem tartalmát illetően arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozók e vonatkozásban nem alkotmányossági problémát tártak fel, hanem a bírói jogalkalmazói tevékenység körébe tartozó kérdést.
- [27] Állították továbbá az indítványozók, hogy a Kúria felülvizsgálati eljárása során sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által biztosított független, pártatlan bíróhoz való joguk a Kúriának a perben eljáró felülvizsgálati tanácsának összetételével összefüggésben. Az Alkotmánybíróság 21/2016. (XI. 30.) AB határozatában rögzítette, hogy „[a] pártatlanság követelményének tényleges érvényesülését elsődlegesen az eljárási törvényekben megfogalmazott kizárási szabályok garantálják. [...] Az abszolút kizárási okok lényege, hogy azok bármelyikének fennállása kizárja a bírót az eljárásból anélkül, hogy vizsgálnák, ténylegesen elfogult-e a bíró. A relatív kizárási okok esetében viszont vizsgálendő a bíró esetleges elfogultsága.” {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [39]} Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslati eljárás pártatlanságának megítélésekor jelentőséget tulajdonít annak, hogy a korábbi eljárásban milyen volt a bírói szerepvállalás jellege, tehát a jogorvoslati eljárásban eljáró bíró a megelőző eljárásban milyen eljárási cselekményben vett részt. [pl. 3085/2018. (III. 14.) AB határozat, 3165/2019. (VII. 10.) AB határozat]. A 3085/2018. (III. 14.) AB határozat megállapította: önmagában az, hogy a bíró a korábbi eljárási szakban törvény által megengedetten részt vett, nem eredményezi sem a bíró, sem az eljáró kúriai tanács pártatlanságának hiányát, azaz elfogultságát (Indokolás [37]). A jelen ügyben az indítványozók által hivatkozott egyik törvényi rendelkezés [Kp. 10. § (1) bekezdés *c*) pontja] relatív kizárási okot, ekként törvényi mérlegelést igénylő okot tartalmaz a bíró kizárására vonatkozóan. Az indítványban hivatkozott másik törvényi rendelkezés [Kp. 10. § (2) bekezdése] alapján pedig az indítványozók által hivatkozott ok – a Kúria felülvizsgálati tanács tanácselnöke és előadó bírója részt vett a jogerős ítélet meghozatalát megelőző kúriai eljárásban, s hatályon kívül helyezték a Fővárosi Törvényszék indítványozók (perbeli felperesek) keresetének helyt adó korábbi ítéletét, és új eljárást rendeltek el – nyilvánvalóan nem alapozza meg az eljáró bírók kizárását (lásd: Kúria Kkk.VI.37.800/2019/2.).
- [28] Az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján minderre figyelemmel nem állapítható meg, hogy a támadott bírói döntésekkel kapcsolatban az Abtv. 29. §-ában szereplő feltételek fennállnak.
- [29] 3. Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem felelt meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglaltaknak, részben nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontjában írt feltételeknek, továbbá a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1611/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3243/2023. (VI. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-ának a (2), (3), (4), (5), (6), (7), (9), (11), (12), (13), (15), (18) és (20) bekezdései, valamint a 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Dr. Sziklai Ügyvédi Iroda által képviselt Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete (a továbbiakban: PDSZ), a Pedagógusok Szakszervezete (továbbiakban: PSZ), valamint két egyéni indítványozó (a továbbiakban együtt: indítványozók) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [2] 1.1. Az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 14. § (2)–(7), (9), (11)–(13), (15), (18) és (20) bekezdésének, valamint 15. §-ának (továbbiakban: támadott rendelkezések) alaptörvény-ellenességét és hatálybalépésük időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg ezeket, mivel nem felelnek meg az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének.
- [3] A 2022. november 7-én benyújtott alkotmányjogi panasz szerint a 2022. június 1-jén hatályba lépett rendelkezések – amelyek az egyes köznevelési intézményekben (óvoda, általános iskola, egyéb iskola) tartható sztrájk esetére a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit állapítják meg (Vtv. 14. §-a), továbbá arról szólnak, hogy a munkavégzési kötelezettségnek egyébként eleget nem tevő közalkalmazottal, munkavállalóval szemben a munkáltató milyen hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhat (Vtv. 15. §-a) – alaptörvény-ellenesen korlátozzák az indítványozók sztrájkjogát.
- [4] Az indítványozók a 2022. december 6-án benyújtott hiánypótlásban kérték, hogy az Alkotmánybíróság a jelen ügyet az országgyűlési képviselők egynegyede által 2022. július 14. napján indított, az Alkotmánybíróság előtt II/1665/2022. számon folyamatban lévő eljárással egyesítse, figyelemmel arra, hogy ezen ügyek tárgya egymással összefügg, mivel mindkét esetben az ügy tárgyát a Vtv. 14-15. §-aiban foglalt rendelkezések (pedagógus-sztrájk, még elégséges szolgáltatás mértéke) alaptörvényellenességének a vizsgálata képezi.
- [5] 1.2. Két indítványozó a Vtv. hatókörében működő szakszervezet, a másik két indítványozó természetes személy, az alkotmányjogi panasz szerint pedagógus. A panasz – a szabályozás és előzményei bemutatása és kritikája mellett – számos alkotmánybírósági határozatot idéz és hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bírósága egyes eseti döntéseire is.
- [6] Az indítvány az ún. szükségességi-arányossági teszt mentén vizsgálja a pedagógusok és pedagógus-szakszervezetek sztrájkjogának korlátozását; elemzi e körben a korlátozás szükségességét esetleg megalapozó „Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél” jelenlétét, valamint a korlátozás arányosságát, különös tekintettel az alapjog lényeges tartalmának megőrzésére.
- [7] Az indítvány szerint mind az oktatás biztosítása, mint a gyermeki jogok védelme elismerhető legitim célként, tekintettel arra, hogy alapvető jog védelméről, illetve az Alaptörvényben meghatározott állami kötelezettség teljesítéséről van szó.
- [8] A korlátozás arányosságának és az alapjog lényeges tartalma megőrzésének körében azzal érvel, hogy a sztrájkjognak a funkciója meg kell maradjon a korlátozás mellett is. A sztrájkjog funkciója az, hogy lehetővé tegye a munkavállalók számára, hogy nyomást gyakoroljanak a munkáltatójukra, és ennek révén kiegyenlítse a munkaviszony jellegéből adódó erőegyensúlytalanságot munkavállaló és munkáltató között. A nyomásgyakorlás abban áll, hogy a munkavállaló beszünteti a munkát, amellyel legális és legitim módon akadályozzák a mun-

káltató szokásos működését, ezzel valamely hátrányt okozva a munkáltatónak. Ezek alapján könnyen belátható, hogy az a sztrájk, amelynek nincs érdemi hatása a munkáltató működésére, amelynek során nem észlelhető a munkáltató működésében hátrányos változás, nem tölti be funkcióját. Arányos és az alapjog lényeges tartalmát érintetlenül hagyó korlátozásról tehát csak abban az esetben beszélhetünk, ha a sztrájkjog funkciója a korlátozás mellett is megmarad.

- [9] A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (továbbiakban: ILO) Egyesülési Szabadság Bizottságának (a továbbiakban: CFA) értelmezésére és joggyakorlatára utalva rögzíti, hogy két ILO-egyezmény hazánk jogrendszerének része (2000. évi LII. törvény, 2000. évi LV. törvény), ezért az ILO sztrájkfelfogásának irányadónak kell lennie a magyar jogértelmezésre is. Az ILO elismeri, hogy vannak olyan munkáltatók, amelyeknél a sztrájk megtiltható vagy jelentősen korlátozható. Ebbe a körbe tartoznak a közszolgáltatásban állók és az alapvető szolgáltatásokat nyújtók. Elismeri továbbá, hogy lehetnek olyan helyzetek, amelyek megkívánják a sztrájkjog korlátozását vagy akár tilalmát, ilyenek az akut válsághelyzetek. Az ILO az alapvető szolgáltatások (*essential services*) körét azonban rendkívül szigorúan és szűken értelmezi, ide kizárólag azokat a munkáltatókat sorolja, amelyeknek a működési zavara – így a sztrájk is – a lakosság vagy annak egy része életére, személyi biztonságára vagy egészségére közvetlen és egyértelmű fenyegetés jelentene. Az ILO szerint az oktatás területén kizárólag az iskolás korú gyermekek étkeztetése és az iskola takarítása az, amely alapvető szolgáltatásnak minősül. Az tehát egyértelmű, hogy az oktatási ágazatban a sztrájk teljes tilalma – legyen ez akár *de jure*, vagyis a szabályozás által előírt, akár *de facto*, vagyis a szabályozás következményeként ténylegesen létrejött tilalomként funkcionáló helyzet – nem megengedett. Az indítvány szerint az ILO hangsúlyozza, hogy jogszabályi rendelkezésekben kell rögzíteni az érintett szervezetek részvételét a még elégséges szolgáltatás meghatározásának folyamatában; a még elégséges szolgáltatásról való nézeteltéréseket nem a kormányzati szerveknek kell megoldaniuk, hanem független szervezeteknek. Mindebből következik, hogy abban az esetben, ha a munkáltatói és munkavállalói oldal nem tud egyezsége jutni a még elégséges szolgáltatás kapcsán, akkor a megállapodást nem pótolhatja a jogalkotó a még elégséges szolgáltatás jogszabályi meghatározásával.
- [10] Az indítvány részletesen, szakaszokra és bekezdésekre lebontva fejt ki, hogy a még elégséges szolgáltatás Vtv.-ben meghatározott mértéke miért aránytalan az elérni kívánt legitim céllal. A támadott rendelkezések alkalmazsák a hatályuk alá tartozó jogalanyok magatartásának olyan irányú szabályozására, amely a sztrájkjog korlátozása révén biztosítja, hogy a pedagógusok a normál munkarendhez közeli rendszerben gondoskodjanak a gyermekek, tanulók művelődéshez való jogáról.
- [11] E korlátozások – a tanuló saját intézményében való felügyeletének előírása; továbbá az az előírás, hogy a tanuló keveredését a sztrájk alatt el kell kerülni; a szabad levegőn tartózkodás biztosításának előírása; bizonyos esetekben (iskolakezdés előtt álló gyermekeknél) az óvodai foglalkozások, (érettségiző középiskolás tanulóknál) az órák 100 %-ának megtartására kötelezés stb. – azonban nem tekinthetők arányosnak, mivel nem az elkerülhetetlen, legkisebb mértékű beavatkozást valósítják meg az indítványozók sztrájkjogába: az általuk megvalósítandó (legitim) célok kisebb beavatkozás mellett is elérhetőek lennének.
- [12] A Vtv. 15. §-át illetően a beadvány szerint „mivel a szabályozás számos pontja [a Vtv. 14. §-ának több bekezdése] alaptörvény-ellenes, könnyen előfordulhat, hogy formálisan jogszerűtlen, azonban a sztrájkjog alkotmányos céljával egyező, annak megfelelő munkabeszüntetésért is hátrányos jogkövetkezmény lesz alkalmazható a munkavállalóval szemben. Mindez potenciálisan elrettentőleg hathat a sztrájkjogot gyakorolni kívánó munkavállalókra (ld. dermesztő hatás, *chilling effect*), különös tekintettel arra, hogy a pedagógussztrájk egyik legfontosabb célja a méltányosabb bérek kiharcolása, így az egyhavi alaphétre megfelelő szankció a sztrájkjogot gyakorolni kívánók számára különösen nagy, aránytalan hátrányt jelenthet.”
- [13] 1.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, kivételes alkotmányjogi panasz feltételeinek a fennállása – személyes érintettség, közvetlen érintettség, tényleges (aktuális) érintettség – igazolása körében arra hivatkozik az indítvány, hogy a PDSZ és a PSZ már 2022. február 11-től kezdődően, majd 2022. június 1-jétől kezdve már a Vtv.-re tekintettel folytatta a sztrájkot, amelyet jelenleg is szervez és koordinál.
- [14] Az egyéni panaszosok olyan, a köznevelési törvény hatálya alá tartozó intézményekben dolgozó pedagógusok, akik a szakszervezetek által szervezett sztrájkban szabad elhatározásuk alapján, személyesen részt vettek. Mindezek alapján a támadott rendelkezések a PDSZ-t és PSZ-t mint jogi személyt, illetve az egyéni panaszos pedagógusokat pedig mint természetes személyt személyesen érintik.
- [15] Az egyéni panaszosok közül az egyik gyógypedagógusként dolgozik, feladata a 0-3 éves korú sajátos nevelési igényű gyermekek korai fejlesztése. Az indítványozó munkaidejének kötött részét teljes egészében lefedik

az egyéni és csoportos fejlesztő foglalkozások. Ezeket a Vtv. 14. § (15) értelmében sztrájk idején is köteles teljes egészében megtartani. A panaszos a Vtv. hatálybalépése óta ezért kizárólag akkor tudott sztrájkba lépni, amikor az adott időszakra beosztott gyermek nem jelent meg a foglalkozáson. Az indítványozó kötetlen munkaidejét munkahelyén tölti, ekkor adminisztrációs feladatokat lát el, illetve a foglalkozásokra készül. A kötetlen munkaidősávok ugyan lehetővé teszik számára, hogy ezekben az időszakokban sztrájkba lépjen, ekkor azonban kétséges, hogy munkabeszüntetése alkalmas-e bármilyen nyomásgyakorlás megvalósítására. A panaszos a munkahelyi sztrájkbizottságnak tagja, emellett 2022. szeptember 1-je óta minden sztrájkseményen (sztrájknapon) jelezte sztrájkbalépési szándékát.

- [16] Az indítvány szerint a támadott rendelkezések külön jogi aktus nélkül képesek joghatás kiváltására, hiszen hatálybalépésük pillanatától fogva úgy korlátozzák a PDSZ, PSZ és a köznevelési dolgozók sztrájkjogát, hogy ennek elrendelésében vagy megítélésében bíróság nem vesz részt.
- [17] A támadott rendelkezésekkel érintett alanyi kör tagjai – így mind a négy indítványozó – a rendelkezések hatálybalépésének pillanatától, jogszabály erejénél fogva érintettjei az alapjog-korlátozásnak. A támadott rendelkezések közvetlen hatályosulását igazolja, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékének meghatározásával szemben jogi úton fellépni nem tudnak, támadott rendelkezések a bíróság döntésétől függetlenül irányadók a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek a megállapítására. A támadott rendelkezések olyan kogens szabályokat tartalmaznak a még elégséges szolgáltatásra irányadóan, amelyek az indítványozók tekintetében is bírói döntés nélkül, közvetlenül alkalmazandók.
- [18] Érvelése alátámasztásaként az indítvány kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság a 3065/2022. (II. 25.) AB határozatban – amelyet a légiforgalmi irányítók sztrájkjogával összefüggésben hozott – a panasz befogadási feltételeinek vizsgálata során elfogadta, hogy a még elégséges szolgáltatást meghatározó jogszabályi rendelkezések valójában bírói döntés nélkül érvényesülnek. E döntésében az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) vonatkozásában megállapította, hogy „[a]z indítványozóknak más jogi út nem áll rendelkezésre, az R. hatályosulásához konkrét jogalkalmazói lépések nem szükségesek, a tilalom a jogszabály erejénél fogva érvényesül” (Indokolás [27]).
- [19] Az indítvány tartalmazza azt is, hogy a PDSZ és a PSZ először 2022. január 31-én két óra időtartamban figyelmeztető sztrájkot, majd 2022. március 16. napjával kezdődően határozatlan időre sztrájkot hirdetett a köznevelési intézményekben.
- [20] Az egyik természetes személy indítványozó gimnáziumban, köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott, a másik pedig köznevelési intézményben gyógypedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott. Az egyéni panaszosok szakszervezeti tagként a meghirdetett sztrájkban önkéntes elhatározásuk alapján részt kívántak venni.
- [21] Mindezen indokok alapján az indítvány kérte a személyes érintettség megállapítását mind a négy indítványozónál.
- [22] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [23] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az alkotmányjogi panaszt a 180. napon – vagyis határidőben – nyújtották be.
- [24] Az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel, megjelöli azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (2) bekezdése], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét, megjelöli az eljárás megindításának indokait, a sérelmezett jogszabályt, az Alaptörvény megsértett rendelkezését és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 41. § (1) bekezdés, 52. § (1b) bekezdés f) pont], továbbá indokolást arra, hogy jogorvoslati lehetőség miért nem áll fenn.

- [25] 2.2. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben {vö. 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság 3230/2022. (V. 11.) AB végzésben arra is rámutatott, hogy „csak abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján eljárva, ha az indítványozó igazolja, hogy a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül hatályosult, és ennek következtében őt alapjogsérelem érte” (Indokolás [14]).
- [26] A beadvány részletes érvelést tartalmaz arról, hogy a kivételes panasz feltételei miért teljesülnek mind a négy indítványozónál.
- [27] Két indítványozó a munkavállalók olyan szervezete, amelyek a munkavállalók érdekeinek védelmében lépnek fel, a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogának gyakorlását szervezték és szervezik az indítvány benyújtásakor is. Másik két indítványozó olyan munkavállaló, akik a korábbi munkabeszüntetésekben részt vettek, egyikük a munkahelyi sztrájkbizottság tagja, és mindketten újabb munkabeszüntetésben részvételre készülnek.
- [28] Az indítvány benyújtásakor az indítványozókat foglalkoztató köznevelési intézményeket illetően is a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény szerinti egyeztető eljárás [2. § (1)–(3) bekezdés] van folyamatban; az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltak alapján értékelése látókörébe vonta azt a körülményt is, hogy az indítvány benyújtása napja egybeesik azzal a nappal, amikor a sztrájkbizottság ülését hívták össze (2022. november 7.).
- [29] Ezekre a körülményekre figyelemmel megállapítható, hogy az indítványozók esetében az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz feltételei teljesülnek, az elégséges szolgáltatásról szóló törvényi szabályokat (14. §), továbbá a munkavégzési kötelezettségének egyébként eleget nem tevő személlyel szemben alkalmazható jogkövetkezményről szóló szabályt illetően az aktuális, jelenvaló érintettség igazoltnak minősül. Ezért vizsgálni kell, hogy a befogadásnak az Abtv. 29. §-a szerinti további feltétele (alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés) fennáll-e.
- [30] 2.3. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy már vizsgálta a Vtv. 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességét, a jelen indítványban szereplő alaptörvényi szabály mentén, tartalmi szempontból azonos alkotmányjogi összefüggések alapján, és az indítványt 2022. november 29-én elutasította [1/2023. (I. 4.) AB határozat].
- [31] 2.4. Az „ítélt dolog” az alkotmánybíróági eljárásban azt jelenti, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben ismételt előterjesztett indítvány elbírált kérdésnek minősül [Abtv. 31. § (1) bekezdés], mert az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat az Alkotmánybíróságot is köti. Mindebből azonban az is következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányossági összefüggésére történő hivatkozással vagy tartalmilag más rendelkezés megjelölésével terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozhat. Az elbírálásnál értelemszerűen felhasználja mindazokat az érveket és megállapításokat, amelyek a tartalmi összefüggésbe hozható korábbi döntésénél irányadók voltak.
- [32] 2.5. Az indítványozók a Vtv. 14. §-át nemcsak általánosságban, hanem az egyes bekezdéseit külön-külön is, önálló érveléssel, alaptörvény-ellenesnek tartják, vagyis formálisan nemcsak a Vtv. 14. §-át általánosságban támadják, hanem annak az egyes bekezdéseit is. Az indítvány azonban tartalmilag az említett döntésben elbírált alkotmányossági kérdéseket veti fel.
- [33] Az Alkotmánybíróság már elbírálta tartalmi szempontból azt, hogy az Alaptörvényben biztosított munkabeszüntetéshez való jogot sérti-e az, ha az elégséges szolgáltatás törvényi mértéke 50%-os, illetve esetenként 100%-os óraszám-tartási kötelezettség, felügyelet biztosítása; továbbá azt a kérdést is elbírálta, hogy a Vtv. 15. §-a szerinti jogkövetkezmények – az azonnali hatályú felmondás lehetősége – miatt e szabály elbizonytalanítja-e a sztrájkjog gyakorlóit, rájuk dermesztő hatással lehet-e, és ekként alaptörvény-ellenes korlátozásnak minősül-e.
- [34] Az indítvány ezért a jelen esetben nem vet fel olyan új alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panaszok befogadását indokolná.

[35] 3. A fentiek szerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1) – (3) bekezdése alapján eljárva, a Vtv. 14. §-ának egyes bekezdéseit támadó indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja, a Vtv. 15. §-át támadó indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2452/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3244/2023. (VI. 2.) 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 Mfv.VIII.10.010/2022/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezet által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt.
- [2] Az indítványozó által kifogásolt határozat a következő.
- [3] A Kúria 2022. május 25-én meghozott Mfv.VIII.10.010/2022/4. számú ítéletével a Fővárosi Ítéltábla 1.Mf.31.179/2021/6. számú ítéletét a felülvizsgálati kérelemmel érintett részében hatályában fenntartotta. A Fővárosi Ítéltábla 1.Mf.31.179/2021/6. számú ítéletével – az indítványozó keresetét elutasító – Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma 15.M.70.102/2020/14. számú ítéletét részben megváltoztatta arra hivatkozással, hogy az indítványozó eredeti munkaköre mellett ellátott más munkakörbe tartozó feladatokat, ezért a másodlagos kereseti kérelme szerint megbízási díjra jogosult.
- [4] 1.1. Az alkotmányjogi panaszban kifogásolt ügy lényege a következő.
- [5] A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka 2009. szeptember 1-jei hatállyal egy fő segédelőadói (biztonsági) beosztást létesített II/III. besorolással. A státusz betöltésére kiírt pályázatot az indítványozó nyerte el, így áthelyezéssel 2009. október 1-jei hatállyal a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási, Továbbképzési és Rehabilitációs Központ (alperes) jogelődjéhez került kinevezésre.
- [6] A segédelőadói (biztonsági) beosztást létesített indítványozó munkaköri leírása szerint elméleti és gyakorlati oktató, fegyvermester volt, munkaköri feladatai közé tartozott az alaki ismeretek tantárgy elméleti és gyakorlati oktatása, az oktatók tárgyban a hallgatók felkészítése és számonkérése.
- [7] Az indítványozó 2011. január 10-én „szolgálati jeggyel” fordult az alpereshez, amelyben beosztása, besorolása és díjazása 2009. október 1-ig visszamenőleges felvizsgálatát és módosítását kérte. Az alperes igazgatója 2011. január 12-i válaszlevelében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy besorolása nem tér el a pályázati kiírásban szereplő II/III. besorolástól.
- [8] Az indítványozó a 2013. március 13-án előterjesztett szolgálati panaszában 3.760.260 forint illetménykülönbözet és kamatai megfizetését kérte. Arra hivatkozott, hogy ténylegesen nem a biztonsági segédelőadó beosztáshoz tartozó feladatokat, hanem magasabb besorolású, főelőadói beosztást töltött be, ezért illetményét is ennek megfelelően kell megállapítani. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka a szolgálati panaszt elutasította. Az indítványozó szolgálati viszonya 2014. május 14-én szűnt meg közös megegyezéssel.
- [9] Az indítványozó ezt követően keresetet nyújtott be, amelyben elsődlegesen 2009. október 1-től 2013. május 4-ig számítottan 3 635 030 forint illetménykülönbözet és ezen összeg kamatai, 343 491 forint távolléti díjkülönbözet és kamatai, másodlagosan 2009. október 1-től 2012. december 31-ig számítottan 1 507 350 forint megbízási díj és ezen összeg 2011. május 1-től számított késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Hivatkozása szerint döntően és túlnyomórészt főelőadó és kiemelt főreferens beosztásba tartozó oktatási feladatot látott el, amely beosztásokat a perbeli időszakban hatályos a vonatkozó miniszteri rendeletek az I/IV. besorolási kategóriába soroltak. Másodlagos kereseti kérelme indokolásaként előadta, hogy a munkaköri leírása alapján és ténylegesen is főelőadói beosztást látott el, amely mellett többletfeladatként fegyvermesteri feladatokat is végzett, így részére illetménykülönbözet jár.
- [10] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.M.1792/2013/24. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság, a 4.Mf.680.469/2015/7. számú ítéletével helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság az Mfv.I.10.870/2016/7. számú végzésé-

vel hatályon kívül helyezte a Fővárosi Törvényszék 4.Mf.680.468/2015/7. számú ítéletét, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.M.1792/2013/24. számú ítéletére is kiterjedően és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A kúriai végzés szerint a megismételt eljárásban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 3. § (3) bekezdésében foglalt, az 1/2009. (VI. 24.) PK. véleménynek megfelelő bizonyításra vonatkozó tájékoztatást követően előterjesztett indítványok alapján kell a bizonyítási eljárást lefolytatni és az így beszerzett bizonyítékokra alapítottan megállapított tényállásra tekintettel kell az indítványozó keresetét elbírálni.

- [11] A hatályon kívül helyezés folytán megismételt elsőfokú eljárásban, a Fővárosi Törvényszék 2021. január 12-én meghozott – majd a 20-as sorszám alatt kiegészített – 15.M.70.102/2020/14. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította és kötelezte a perköltség megfizetésére. A Törvényszék szerint az indítványozó – az őt terhelő bizonyítási teherre figyelemmel – nem tudta bizonyítani, hogy magasabb besorolású munkakörhöz tartozó munkaköri feladatokat látott el saját munkaköri feladatai helyett, illetve azok mellett (munkaidejében, vagy annak egy részében).
- [12] Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Ítéltábla Munkaügyi Kollégiuma 2021. október 7-én meghozott 1.Mf.31.179/2021 /6. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta és kötelezte az alperest 695 700 forint megbízási díj, ezen összeg 2011. július 10-től a kifizetésig számított késedelmi kamata megfizetésére. Az indítványozót terhelő elsőfokú perköltség összegét 445 000 forintról 322 000 forintra mérsékelte, kötelezte az indítványozót 50 000 forint másodfokú perköltség megfizetésére, megállapította továbbá, hogy a fellebbezési illetéket az állam viseli. A másodfokú bíróság ítéletének indokolásában a tényállást kiegészítve rögzítette, hogy az indítványozó csak 2010., 2011. és 2012. évben végzett oktatási feladatokat, 2009. és 2013. évben egyáltalán nem látott el ilyen tevékenységet. Az ítéltábla a tanúvallomások és az indítványozó személyes előadása alapján arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó az oktatási tevékenységet nem az eredeti beosztása helyett, hanem annak ellátása mellett végezte, ezért a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 50. § (4) bekezdése alapján megbízási díjra jogosult, amelynek mértékét a jogszabályi keretek között 2010. január 1-től 2012. december 31-ig tartó időszakra a rendvédelmi illetményalap 50%-ában határozta meg figyelemmel az oktatási feladatok önálló, de nem teljes körű ellátására (vizsgáztatási feladatok stb.) és az oktatott tárgyak óraszámára.
- [13] Az ítéltábla ítéletével szemben az indítványozó a Kúriához felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében a másodlagos kereseti kérelmében foglaltaknak megfelelő megbízási díj, azaz az alperes 1 507 351 forint és ezen összeg 2011. május 1-től a kifizetésig számított késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Kérte továbbá a jogerős ítéletnek az első-, és másodfokú perköltség megfizetésére kötelező rendelkezésének megváltoztatását akként, hogy a peres felek az első-, és másodfokú perköltségüket maguk viselik, vagylagosan pedig a megállapított első-, és másodfokú perköltség lényeges – legfeljebb a megállapított perköltség 25%-ára – mérséklését indítványozta. Az indítványozó szerint a jogerős ítéletnek a megbízási díj iránti kereseti kérelmet elutasító része megalapozatlan, az eljáró bíróság nem vette figyelembe megfelelő mértékben az eset valamennyi körülményét és a megbízási díj mértékének megállapításakor a jogszabályokkal részben ellentétes határozatot hozott [a Hszt. 50. § (4) bekezdésébe, valamint a belügyminiszter irányítása alá tartozó egyes fegyveres szervekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 64/2011. (XII. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 19. §-ába, továbbá a régi Pp. 164. § (1) bekezdésébe és 221. § (1) bekezdésébe ütközően]. Az indítványozó érvelése szerint a másodfokú bíróság helytállóan ítélte meg, hogy a segédelőadó beosztásába az általa ellátott oktatási tevékenységek nem tartoznak bele, ugyanakkor az illetményalap 25-100%-ban megállapítható megbízási díj mértékének 50%-ban történő megállapítása során helytelenül mérlegelt). Álláspontja szerint a megbízási díj elutasítása a 2009. október és december közötti időszak vonatkozásában megalapozatlan, a per irataival – így a munkaköri leírásával – ellentétes. Az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében a megállapított megbízási díj összegszerűségét is kifogásolta és kifejtette, hogy munkaidejében döntően és túlnyomórészt a magasabb beosztáshoz tartozó feladatokat látta el, a biztonsági segédelőadó munkakörébe tartozó feladatokat legfeljebb munkaidejének 5-10%-ban végezte, ezért álláspontja szerint a Hszt. 50. § (4) bekezdése szerinti 100%-os megbízási díjra jogosult. Az ítéltábla a vonatkozó miniszteri rendeletek szempontjait figyelmen kívül hagyta, nem értékelte az oktatott tárgyak óraszámát sem. Az indítványozó továbbá hivatkozott a perköltség eltúlzott voltára is.
- [14] A Kúria 2022. május 25-én meghozott Mfv.VIII.10.010/2022/4. számú ítéletével a Fővárosi Ítéltábla 1.Mf.31.179/2021/6. számú ítéletét a felülvizsgálati kérelemmel érintett részében hatályában fenntartotta. A Kú-

ria szerint az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében alaptalanul panaszolta a 2009. október 1-től december 31-ig végzett oktatási tevékenysége ellentételezésének elutasítását. Az ítélet a jogerős ítéletében a tényállás kiegészítéseként rögzítette, hogy az indítványozó 2009. és 2013. évben egyáltalán nem látott el oktatási feladatokat. A Kúria kifejtette, hogy az indítványozó a felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet tényállás megállapítását megsértett jogszabályhely megjelölésével nem támadta. A régi Pp. 206. § (1) bekezdésének megsértésére nem hivatkozott, amely szerint a bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg, a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el. Ezért a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítéletben foglaltaktól eltérő tényállás megállapítására és a bizonyítékok felülmérlegelésére nem volt lehetősége [rég. Pp. 272. § (2) bekezdés]. A megbízási díj mérlegelésére irányadó szempontokat a Hszt. 50. § (4) bekezdésére figyelemmel a BM rendelet 19. §-a tartalmazza, amely szerint annak mértéke megállapításánál a többletfeladat nagysága, a megbízással járó többletterhek, a helyettesített beosztás besorolása, valamint a Hszt. 50. § (3) és (4) bekezdésében foglaltak irányadóak.

- [15] A Kúria szerint a jogerős ítélet a megbízási díj mértékét e szempontok figyelembe vételével állapította meg, ítéletét a régi Pp. 221. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően indokolta. A Kúria szerint az ítélet a helytállóan értékelt, hogy az indítványozó a segédelőadói beosztásba nem tartozó oktatási tevékenységet végzett, amely nem csupán a gyakorlati ismeretek átadását, hanem elméleti oktatást is magába foglalt, így megállapítható volt, hogy 2010-2012-ig magasabb beosztásba tartozó feladatokat is végzett. Figyelembe vette az oktatott tárgyak óraszámát, az oktatási feladatokkal járó többletterhet és felelősséget, valamint e tevékenység munkaidejéhez viszonyított arányát is. A rendelkezésre álló okirati bizonyítékok és tanúvallomások alapján – amelynek felülmérlegelésére megsértett jogszabályhelyre hivatkozás hiányában nem volt lehetősége a Kúriának – arra a következtetésre jutott az ítélet a jogerős ítéletében a döntésénél a figyelembe vett tényállást, a felek nyilatkozatait és érvelését, a rendelkezésre álló bizonyítékokat és az alkalmazott jogszabályokat megjelölte, így határozatának indokolása a Kúria szerint megfelelt a jogszabályoknak és a bírói gyakorlatnak is. A másodfokú bíróság a pertárgyérték, az indítványozó pervesztettségének aránya alapján a régi Pp. 81. § (1) bekezdés és a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés helytálló alkalmazásával állapította meg az első- és másodfokú perköltség összegét, amelynek felülbírálatára vonatkozó indítványozói érvelés megalapozatlan volt.
- [16] 1.2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdéseinek sérelmére hivatkozva kérte a bírósági döntések megsemmisítését, indokai a következők.
- [17] Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jogát sérti az elsőfokú ítélet, az ítélet elleni fellebbezésnek nem teljes mértékben helyt adó másodfokú ítélet meghozatala, azaz az indítványozó keresetét elutasító része, illetve a Kúriának a jogerős döntést helyben hagyó ítélete. Az indítvány szerint az ítéletekben felhívott jogszabályokból – illetve ezáltal az ítéleti indokolásból – a jogértelmezés általános szabályainak megtartása mellett nem következik indítványozót részben marasztaló bírói döntés, így azok sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett indokolási kötelezettséget, amely álláspontja szerint az ítélet alaptörvény-ellenességét is eredményezi. Az indítványozó szerint a támadott döntések kereset elutasító része, továbbá a Kúria ítélete szerinti jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül befolyásolta indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését.
- [18] Az indítványozó szerint a Kúria nem indokolta részletesen azon megállapítását, hogy az indítványozó miért panaszolta alaptalanul a 2009. október 1-től december 31-ig végzett oktatási tevékenysége ellentételezésének elutasítását. Ezzel összefüggésben az indítványozó a régi Pp. 221. § (1) bekezdésére, valamint arra is utalt, hogy

- az elsőfokú ítélet szerint az indítványozó a kinevezésétől kezdve, a munkaköri leírásában rögzített feladatokat végzett.
- [19] A tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az indítványozó arra tekintettel is állította, hogy a Kúria ítéletének indokolása szerint a felülmérlegelésre a megsértett jogszabályhelyre történő hivatkozás hiányában nem volt lehetősége a Kúriának. Az indítványozó szerint azonban a felülvizsgálati kérelemben megjelölte az általa megsértettnek vélt jogszabályhelyeket [Hszt. 50. § (4) bekezdése, BM rendelet 19. §-a, valamint a régi Pp. 164. § (1) bekezdése és 221. § (1) bekezdése vonatkozásában]. Az indítvány szerint ezért az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.
- [20] Az indítványozó szerint a megbízási díj tekintetében az ítélet tábla és a Kúria a BM rendeletben kógensen meghatározott szempontokat nem teljes mértékben vette figyelembe, illetve hagyta helyben, ezek indokolását a régi Pp. 221. § (1) bekezdése szerint nem adta meg. Az indítványozó szerint a perbeli hivatkozásai, továbbá a fellebbezés és a felülvizsgálati kérelemben rögzítettek ellenére nem került értékelésre (és annak indokát sem adták a bíróságok), hogy az ellátott feladatok beosztása más besorolási osztályba tartozó tiszthelyettesi beosztás.
- [21] Az indítványozó szerint a megbízási díj 50%-os mértékű megállapítása során az indítványban előadottak szerint az ítélet tábla és a Kúria is figyelmen kívül hagyta a régi Pp. 221. § (1) bekezdésében foglaltakat, valamint a Hszt. 50. §-ának, illetve a BM rendelet 19. §-ának rendelkezéseiből a jogértelmezés általános szabályainak megtartása mellett nem következik a keresetben kérelmezett 100%-os mértékű megbízási díj bíróságok által megítélt 50%-os mértékre való csökkentése, mely indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát sérti.
- [22] Az indítvány ezt követően – az előadott jogértelmezési kifogásokra tekintettel – hivatkozott az Alkotmánybíróság több döntésére {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}.
- [23] 2. Az alkotmányjogi panasz nem tett eleget a befogadhatóság Abtv.-ben előírt feltételének.
- [24] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek, különösen a 27. § szerinti érintettség, a jogorvoslat kimerítése, valamint a 29–31. § szerinti követelményeknek.
- [25] 2.2. Az indítványozó a Kúria ítéletét 2022. július 4-én vette át, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2022. szeptember 2-án – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül – nyújtotta be képviselő útján. Az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására az indítványozó határidőben kiegészítette az indítványt.
- [26] Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte kizárólag az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói ítéleteket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény indítványozó szerint sérelmet szenvedett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben megjelölte az eljárás megindításának indokait, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, továbbá indokolta, hogy a sérelmezett bírói döntések álláspontja szerint miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. Az indítványozó továbbá kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [27] Az indítványozó számára további jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, felperesként érintettsége fennállt a Kúria felülvizsgálat keretében hozott jogerős ítélet táblai döntést helybenhagyó ítéletével összefüggésben, a képviselő meghatalmazását az indítványozó csatolta.
- [28] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel nem konjunktív, az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {vö. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

- [29] 3.1. Az indítványból kitűnően az indítványozó valójában – amint arra az indítvány közvetetten utal is – a fellebbezésben és a felülvizsgálati kérelemben előadott kifogásokra hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, illetve címén.
- [30] Az indítvány szerinti (az indítvány által állított) s az indokolás hiányát sérelmező kifogás valójában a megbízási díj mértékének megállapításával, továbbá – a 2009-es évben folytatott indítványozói tevékenységet érintő részében – a tényállás kiegészítésével, a felülmérlegelés lehetőségével összefüggő. Ekként az eljárt bíróság mikénti mérlegelése, megítélés körébe tartozó.
- [31] Ehhez képest a kifogás tárgyát képező igény érvényesítése bíróság előtt biztosított, a bíróság döntési jogkörének lehetséges mérlegelési terjedelme pedig előrelátható volt. A felülvizsgálat keretében a Kúria által helybenhagyott jogerős ítélet – az indítványozó másodlagos kereseti kérelmére figyelemmel – a megismételt eljárásban hozott elsőfokú ítéletet az indítványozó számára előnyös módon megváltoztatta, de nem az indítványozó által kívánt időszak és összeg vonatkozásában. Az ebben való bírósági álláspont a bíróság belátására bízott. A Kúria pedig határozatában számot adott a felülvizsgálati kérelem szerinti – s az ítélet tábla ítéletére vonatkozó – álláspontjáról, illetve döntésének indokairól. Ehhez képest a támadott ítéletekben van a kifogásolt elemekre vonatkozó indokolás.
- [32] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az eljárás tisztességessége [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] követelményrendszerén belül nem értékelhető alkotmányos kérdésként önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági döntéseket tévesnek, magára nézve sérelmesnek tartja {vö. 3529/2021. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [24]; 3427/2020. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság szintén megjegyzi, hogy „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja továbbá az indokolásban megjelölt bizonyítékok és érvek megalapozottságát, ahogyan azt sem, „[h]ogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket” {3065/2016. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [33] Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó kifogásai nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdésekre vonatkoznak, a bíróságok ténymegállapítását, jogértelmezését és jogalkalmazását vonja kritika alá, és a támadott határozatokban foglalt döntést magát (annak számára részben hátrányos voltát) tekinti alapjogi sérelemnek, a döntés Alkotmánybíróság általi megváltoztatása érdekében {vö. pl. 3264/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [64]; 3462/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [18]}.
- [34] Az Alkotmánybíróság jogköre az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja és az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a bírói döntés iránya, illetve a bírósági eljárás felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ából következően nem általános felülbírálati fórum. Az eljáró bíróságok által – indítványozó álláspontja szerint – elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére {vö. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [35] 3.2. Következésképpen az indítvány nem vetett fel a bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség iránti kételyt, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségűként értékelhető kérdést. Az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján ezért nem állapítható meg, hogy az Abtv. 29. §-ában szereplő feltételek fennállnak.
- [36] 4. Ekként az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1) és (2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdése alapján eljárva – az Abtv. 29. §-ára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontjára tekintettel visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2151/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3245/2023. (VI. 2.) 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 mint felülvizsgálati bíróság Kfv.V.37.365/2022/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.V.37.365/2022/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte (a Fővárosi Törvényszék 105.K.704.375/2021/6. sorszámú ítéletére, valamint a NAIH/2020/838/3. számú határozatára is kiterjedően) az Abtv. 43. § (1) bekezdésére figyelemmel. Álláspontja szerint a kifogásolt kúriai döntés sérti az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságot és véleménynyilvánítási szabadságot.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következőképpen foglalható össze.
- [4] Az indítványozó egy médiatartalom-szolgáltató (a továbbiakban: felperes), egy gazdasági-üzleti témájú sajtótermék magyarországi kiadója. Ezen sajtóterméknek a nyomtatott változata 2019 januárjában megjelentetett, az 50 leggazdagabb magyart tartalmazó kiadványában (a továbbiakban: Adatkezelés1.) szerepelt a perben nem álló kérelmezők neve, életkoruk, becsült vagyonuk, és a becsült vagyon alapja, valamint az alperes NAIH/2020/838/2. számú határozatának 4. oldalán idézett szócikk. Míg ezen sajtótermék online változatában megjelent a kérelmezők neve, vagyonuk becsült összege, és módosított arcképe, valamint egy mondat szerepelt a kérelmezők érdektségébe tartozó cégcsoport tevékenységéről. Emellett a 2019 decemberében az indítványozó nyomtatott és online kiadványában a legnagyobb magyar családi vállalkozásokat tartalmazó (a továbbiakban: Adatkezelés2.) megjelenésre került a kérelmezők családi neve, az érdektségükbe tartozó cégcsoport neve, annak becsült értéke, központjának városa, a cégcsoport alapításának éve, és az érdekelt generációk száma, valamint az alperes NAIH/2020/838/2. számú határozatának 4-5. oldalain idézett szócikkek jelentek meg. A kérelmezők és a felperes között a kiadványokban megjelent adatkezelés tekintetében több levélváltás történt 2018. augusztus és 2019. november között.
- [5] A kérelmezők tiltakoztak a személyükre vonatkozó adatkezelés ellen a felperesnél az adatok törlését kérve, amit a felperes a kérelmezőknek írt leveleiben nem fogadott el és a kiadványokat publikálta. A kérelmezők az alpereshez 2019. október 31-én benyújtott kérelmük alapján (melyben a nevük, vagyonuk és családnévük szerepeltetéséhez kapcsolódó adatkezelési műveletek, valamint előzetes tájékoztatás elmaradása miatt vizsgálati eljárást, és személyes adataik jogsértő kezelése, valamint a felpereshez intézett tiltakozási és törlési kérelmeik elutasítása miatt) adatvédelmi hatósági eljárást kezdeményeztek, amely alapján az alperes a NAIH/2020/838/2. számú határozatával részben helyt adott a kérelemnek, míg a jogsértés megállapítására irányuló kérelem 2018. május 25. napja előtti rész tekintetében az eljárást megszüntette, mivel erre az időszakra nézve a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016. április 27-i 2016/679 rendelete (a továbbiakban: GDPR) nem volt alkalmazható. Megállapította, hogy a felperes azzal, hogy az Adatkezelés1.-hez és az Adatkezelés2.-höz kapcsolódó adatkezelés kapcsán nem megfelelően végezte el az érdekmérlegelést és a saját, illetve a harmadik fél (nyilvánosság) jogos érdekeiről, valamint ezen kérelmezők érdekeivel való összemérésének eredményéről előzetesen nem tájékoztatta a kérelmezőket, megsértette a GDPR 6. cikk (1) bekezdés *f*) pontját. Megállapította továbbá, hogy a felperes azzal, hogy az Adatkezelés1. és az Adatkezelés2. vonatkozásában nem nyújtott megfelelő tájékoztatást a kérelmezők

részére az adatkezelés valamennyi lényeges körülményéről, valamint a kérelmezők személyes adatok elleni tiltakozáshoz való jogáról, továbbá a tudomására jutott információk ellenére a tiltakozást követően nem bizonyította, hogy az adatkezelést olyan kényszerítő erejű jogos okok indokolják, amelyek elsőbbséget élveznek a kérelmezők érdekeivel, jogaival és szabadságaival szemben, továbbá nem nyújtott tájékoztatást a kérelmezők érintetti joggyakorlásra irányuló kérelmére adott válaszaiban a kérelmezők jogérvényesítési lehetőségeiről, a GDPR több rendelkezését is megsértette.

- [6] A felperest a jogellenes adatkezelés miatt elmarasztalta, utasította továbbá, hogy teljesítse a kérelmezők felé fennálló, az adatkezeléssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségét, beleértve az érdekmérlegelés során figyelembe vett, a felperes és a kérelmezők oldalán fennálló érdekekről és az érdekmérlegelés eredményéről szóló tájékoztatást, valamint a tiltakozáshoz való jogról és a jogérvényesítési lehetőségekről szóló tájékoztatást. Emellett előírta a jövőbeli felperesi tervezett adatkezelések esetére a jogszabályoknak megfelelő és az adott határozat szerinti érdekmérlegelést, beleértve a tiltakozást követő második, egyedi érdekmérlegelést is. Kötelezte a felperest a hatályos jogszabályoknak és a határozatban foglaltak szerinti előzetes tájékoztatással kapcsolatos gyakorlatának az átalakítására. Elutasította az arra irányuló kérelmet, amely szerint az alperes utasítsa a felperest a kérelmezők adatkezelés elleni tiltakozásra és a személyes adataik törlésére irányuló kérelmei teljesítésére, illetve e kérelmezők személyes adatainak kezelésétől történő végleges eltiltására. A határozat kötelezte a felperest a jogsértések miatt 2 500 000 Ft adatvédelmi bírság megfizetésére.
- [7] A felperesi indítványozó az alperesi határozat bírósági felülvizsgálatát kérte. Az elsőfokú bíróság előzményi döntésében az alperes határozata 1.2. pontjának az adatkezelést indokoló kényszerű jellegű jogos okok felperes általi bizonyításának hiányát és ezért a GDPR 21. cikk (1) bekezdése felperes általi megsértését megállapító rendelkezésrészeit), továbbá a határozat 1.3.2. pontjának a tiltakozást követő második, egyedi érdekmérlegelés végzésére utasító rendelkezésrészt), valamint a határozat 3. pontját megsemmisítette, és az alperest az adatvédelmi bírság vonatkozásában új eljárásra kötelezte, míg ezt meghaladóan a keresetet elutasította. A felperes és az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljárta Kúria előzményi végzésében (Kfv.IV.37.351/2021/9. számú, 2021. június 15-én kelt végzés) a korábbi ítéletet hatályon kívül helyezte, és az ügyben eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Kiemelte, hogy az elsőfokú bíróságnak indokolt döntést kell hozni a felperes előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti indítványáról, annak elutasítása esetén pedig határozottan állást kell foglalni az adatkezelés jogalapja tekintetében, és utóbbi esetben a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontjának elfogadása esetén indokolni kell, hogy az e) pont szerinti közérdekűség miatt nem áll fenn az ügyben. A Kúria előírta továbbá, a megismételt eljárásra az alapjogok közötti mérlegelés elvégzését is a sajtószabadság és a személyes adatok védelméhez való jog relációjában, figyelembe véve a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és a tiltakozásra vonatkozó tényállási elemeket.
- [8] A Fővárosi Törvényszék 105.K.704.375/2021/6. számú ítéletében az alperes határozata 1.2. pontjának az adatkezelést indokoló kényszerítő erejű jogos okok felperes általi bizonyításának hiányát, és ezért a GDPR 21. cikk (1) bekezdésének felperes általi megsértését megállapító rendelkezésrészeit, az 1.3.2. pontjának a tiltakozást követő második, egyedi érdekmérlegelés végzésére utasító rendelkezésrészt, valamint a határozat 3. pontját megsemmisítette, és az alperest az adatvédelmi bírság vonatkozásában új eljárásra kötelezte, ezt meghaladóan a keresetet elutasította.
- [9] Az elsőfokú bíróság ítélete ellen a felperes a felülvizsgálati kérelemmel, míg az alperes felülvizsgálati ellenkérelemmel élt. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.V.37.365/2022/10. számú végzése a Fővárosi Törvényszék 105.K.704.375/2021/6. számú ítéletének az alperes határozatát megsemmisítő rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, e körben az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Míg az ítélet keresetet elutasító rendelkezését hatályában fenntartotta. A Kúria végzésének indokolásában – többek között – rámutatott, hogy korábban (Kfv.III.37.978/2021/10. számon) a Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályában fenntartó ítéletet hozott az előtte lévő per felperese és az alperes között folyt adatvédelmi közjogi jogvita miatt indult perben, amelyben a felperes 2019 szeptemberében megjelent legnagyobb családi vállalkozásokat és a 2019 decemberében kiadott ötven leggazdagabb magyart tartalmazó kiadványai kapcsán a felperes adatkezelése jogszerűségét vizsgálta. Hivatkozott arra, hogy a fenti ítélettel elbírált per és az előtte lévő per között az ügy érdemét (az adatkezelés jogalapját) érintően a Kúria jogegységi panasz eljárásban hozott Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozata [20] bekezdésében rögzített kritériumok alapján ügyszabadság áll fenn. A Kúria az előtte lévő perben nem kívánt eltérni az adatkezelés jogalapját érintően a fentiekben foglaltaktól, az abban foglaltakat maga is osztja.

- [10] A Kúria a konkrét ügyben kiemelte, hogy az adott per tárgya nem általánosságban a sajtó adatkezelési tevékenysége jogszerűségének a vizsgálata volt, hanem kizárólag a felperesi indítványozó által kiadott és a perrel érintett online és nyomtatott kiadványok kapcsán az adatkezelés jogszerűségének, az adatkezelés jogalapjának a vizsgálata. (Ezért nem vizsgálhatta a felperesi indítványozónak a gyorshírei, egyéb oknyomozói munkájával kapcsolatos az adatkezelés jogalapját érintő érveit, illetve más sajtótermékekkel kapcsolatosan az adatkezelésre és a sajtó működési nehézségeire tett állításait.) Hangsúlyozta, hogy a felek közötti jogvita lényege abban állt, hogy a felperesi indítványozónak a per tárgyát képező Adatkezelés1. és Adatkezelés2. tekintetében az adatkezelés jogalapja a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) vagy f) pontja szerint volt megállapítható. A felperesi indítványozó az adatkezelése jogalapját a gazdasági újságírás közérdekű feladatként való minősítése kapcsán tartotta jogszerűnek. Megállapította, hogy az elsőfokú bíróság ítélete az Smtv. 10. §-át értelmezve helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a sajtó tájékoztatási feladata általában nem alapoz megközérdekű feladatellátási tevékenységet.
- [11] A felperes által hivatkozott alkotmánybírósági határozatokkal összefüggésben kiemelte, hogy azok értelmezése nem arról szól, hogy a felperesi indítványozó tevékenysége jogszabályban meghatározott közérdekű tevékenység, hanem arról ad számot, hogy az kapcsolódik az Alaptörvényben meghatározott tájékoztatáshoz és tájékoztatáshoz fűződő alapjoghoz, ami nem vitatott. Ismételten kiemelte, hogy a GDPR. 6. cikk (1) bekezdés e) pontjában foglalt jogalap alkalmazásához előírt feltételnek való megfelelést „nem lehet általánosságban a sajtó tevékenységére értelmezni, az ügy tárgya nem is általánosságban a gazdasági újságírás adatvédelmi szempontú értékelése, hanem azt mindig konkrétan, az egyes adatkezelés vonatkozásában, az adatkezelés célja figyelembevételével mellett szükséges vizsgálni. A Kúria ezért kizárólag az Adatkezelés1. és az Adatkezelés2. kapcsán született sajtótermékek körében tette vizsgálat tárgyává a felperesi indítványozó adatkezelési tevékenységét. Megítélése szerint az Adatkezelés1 és Adatkezelés2 eredményeként létrejött ún. gazdaglisták készítése, közzététele nem minősül közérdekű feladatnak, így azok jogalapja nem alapítható a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontjára. Megállapította, hogy az elsőfokú bíróság és az alperes helytállóan járt el, amikor a perbeli Adatkezelés1. és Adatkezelés2. tekintetében annak jogalapjaként a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontját fogadta el. A tájékoztatási kötelezettséggel [GDPR 14. cikk (1)-(4) bekezdései, illetve annak kivételei (5) bekezdés] a felülvizsgálattal érintett kiadványok kapcsán nem fogadta el, hogy az előzetes tájékoztatás aránytalanul nagy erőfeszítést igényelne. Többek között hangsúlyozta, hogy a felperes által hivatkozott „romlandó jószág” esete a perbeli kiadványokra a hosszas előkészítő időszakra is figyelemmel nem értelmezhető.
- [12] A Kúria döntése [hivatkozva a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontjára, valamint a 14. cikk (2) bekezdés b) pontjára] nem fogadta el a felperesi indítványozó által állított, az általa kezelt személyes adat esetében a kötelezően dokumentált egyedi érdekmérlegelés elvégzésének a felperesi működés ellehetetlenítésére vezető következményére való hivatkozást. Hangsúlyozta, hogy a felperesi indítványozónak az egyes jogos érdekek összevetését el kell végeznie, figyelemmel arra, hogy az Alapjogi Charta kiemelten védi a magánélethez való jogot és a személyes adatokat, emellett a GDPR és az Infotv. szintén. Utalt arra is, hogy az adatkezelés alapjául szolgáló jogos érdek esetében az előzetes érdekmérlegelés kötelezettsége nem lehetetleníti el a felperesi indítványozó működését, a megfelelő érdekmérlegelést követően a felperesi indítványozónak lehetősége van a jogszerű adatkezelés végzésére. Utalt a Kúria a jogegységi panasz eljárásban a fentiekben már megjelölt határozatában foglalt, különösen a jogos érdek vizsgálatára vonatkozó megállapításaira. Megállapította, hogy az adott ügyben releváns kérdés, hogy milyen kedvezőtlen és kedvező hatással jár az adatkezelés az érintettek magánszférájára. Az érdekmérlegeléssel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az adatkezelőknek kell gondoskodniuk a meghatározott garanciák beépítéséről.
- [13] Meg kell továbbá határozni, hogy miért korlátozza arányosan az adatkezelő vagy harmadik fél jogos érdeke az érintettek jogait. Megállapította, hogy helyes az elsőfokú ítélet azon megállapítása, hogy a jogos érdekek összevetésének a felperesi indítványozó nem tett eleget. Az érdekmérlegelés és erről az érintettek tájékoztatása azt biztosítja, hogy az adatkezelő a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontján alapuló jogos érdekét és az adatkezelés jogalapját megfelelően alátámassza. Hangsúlyozta, hogy a felperesi indítványozót a perrel érintett sajtótermékek elkészítésében a GDPR 6. cikk (1) bekezdés f) pontjában foglalt jogos érdek megállapításához szükséges érdekmérlegelés nem akadályozza, a sajtószabadság megvalósításához szükséges feladatainak ellátása nem lehetetlenül el, számára aránytalan terhet nem jelenthet, mivel az több hónapos előkészítő munka eredménye.
- [14] Ezt követően kúriai döntés vizsgálta a felperesi indítványozó által állított eljárási jogsértéseket. Rögzítette, hogy a felülvizsgálati tárgyaláson az alperes elismerte, hogy a határozat tévesen tartalmazza a 14. cikk teljeskörű

megsértését, mert a határozat 38. oldal második bekezdésében a francia bekezdésekben felsoroltak tekintetében állapítottak megjogsértést. Továbbá a felperesi indítványozó megalapozottan hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének indokolása [160] bekezdés ellentétes az ítélet rendelkező részével. Mivel az alperesi határozat önmagában is ellentmondó, e körben és a jogerős ítélet is ellentmondásos, az elsőfokú bíróság e körben sem a tényállás tisztázási, sem az indokolási kötelezettségének nem tett teljes körűen eleget. A Kúria kiemelte, hogy a felperes honlapján található adatvédelmi tájékoztató nem pótolja a GDPR 14. cikk (1) bekezdés c) pontja szerinti tájékoztatást. Ez az érdekmérlegelés körében akkor vehető figyelembe, amennyiben az adatkezelő arra igazolhatóan felhívja az érintettek figyelmét, amire az adott esetben nem került sor.

- [15] Az alperes nem sértette az Ákr.-ben előírt szakszerűségi és a tényállás hivatalból történő tisztázására vonatkozó kötelezettségét az ezzel egyező álláspontja következtében, az elsőfokú bíróság e körben szintén helytálló érdemi álláspontot foglalt el. Míg az alperes határozatának azon megállapításával összefüggésben, mely szerint a felperes gyakorlatilag profilalkotást valósított meg (és ezzel összefüggésben sérült a GDPR 14. cikke), ugyanakkor az elsőfokú bíróság leszögezte, hogy a felperes nem valósított meg profilalkotást, az elsőfokú ítélet rendelkező része a profilalkotással kapcsolatos jogsértést kimondó alperesi rendelkezés megsemmisítéséről nem rendelkezett, a Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmét megalapozottnak találta. Ezért megállapította, hogy az elsőfokú ítélet rendelkező része és indokolása közti ellentmondás az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés. Míg a tiltakozási joggal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség vonatkozásában a Kúria kiemelte, hogy a tájékoztatásnak valamennyi adatkezelés vonatkozásában meg kell történnie, amit egy korábbi kiadvány kapcsán küldött tiltakozó levél nem pótol. A tájékoztatást ugyanis az adott adatkezeléshez, annak célja, jogalapja tekintetében egyedileg, minden esetben meg kell adni.
- [16] Megállapította továbbá, hogy az elsőfokú bíróság iratellenes (abban a vonatkozásban, hogy a felperes nem vitatta az alperesi határozat első kapcsolatfelvételtre vonatkozó megállapításait), továbbá az ítélet indokolása az Adatkezelés1. kapcsán hiányos, amelyekkel megsértette a Kp. 85. § (1) bekezdését, mert a kereseti kérelemben foglaltakat nem merítette ki teljes körűen, továbbá megsértette az ítélet indokolásával (az ítélet teljességével) kapcsolatban támasztott jogszabályi követelményeket. A Kúria az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasító részében rögzítette, hogy az elsőfokú bíróságnak az alperesi határozatnak a GDPR 14. cikke megsértésével összefüggésben tett megállapításai tekintetében tisztázni kell a jogsértések pontos körét, és valamennyi kereseti kérelemről, az indokolási kötelezettségének teljes körűen eleget téve kell döntést hoznia, úgy, hogy az ítélet rendelkező része és indokolása összhangban legyenek egymással.
- [17] Az indítványozó ezt követően, az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybírósághoz. Nézete szerint a kifogásolt kúriai végzés sérti az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében biztosított sajtószabadságot. Az indítvány részletesen ismertette az adott pertörténeti tényállást, valamint az alkotmányjogi panasz befogadhatósági feltételei fennállására vonatkozó érvelését. Hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz a kúriai döntésnek a jogerős bírósági rendelkezéseket hatályukban fenntartó rendelkezései alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányul. Indokolása szerint a sajtószabadság alanyként megilleti az az alapvető jog, amely alapján a tájékoztató funkciója ellátása érdekében közérdekű, illetve közérdeklődésre számot tartó cikkek elkészültéhez szükséges kutatómunkát folytasson és ilyen cikkeket jelentessen meg, akkor és oly módon, amikor és ahogyan ő kívánja. A cikkek témájáról és tartalmáról, a közéleti relevanciájú természetes személyekkel kapcsolatos információkat, adatokat is beleértve csakúgy, mint azok megjelenítéséről, annak idejéről és módjáról a szabadságjog alanyának a kompetenciája döntenie. Bár e szabadságjog korlátozható, annak azonban meg kell felelnie az alapjog-korlátozás alaptörvényi követelményeinek.
- [18] Azzal, hogy a kúriai döntés hatályban tartja az indítványozó ellen indított adatvédelmi hatósági eljárásban meghozott, az indítványozót elmarasztaló hatósági határozatot helybenhagyó jogerős ítéletet, a kúriai döntés a sajtószabadság utólagos kontrollját valósítja meg. Nem közvetlenül alakítja a szerkesztői tartalomformálást, azonban az újságírói kutatómunka módját, terjedelmét jelentős korlátozásnak veti alá. A kúriai végzés a sajtószabadságot nem közvetlenül a médiatartalmak megjelentetésével kapcsolatban korlátozza, nem azt állapítja meg, hogy valamilyen információ ne jelenhetett volna meg a lapban, sőt azt kifejezetten jogszerűnek ítélte, hanem a cikkek megjelentetését megelőző újságírói munkát korlátozza, azt a folyamatot, amelynek eredményeként létrejönnek azok a médiatartalmak, amelyek a lapban megjelenhetnek. Emellett a kúriai döntés „dermesztő” hatással jár és korlátozza az indítványozó (és vele összehasonlítható helyzetű szerkesztőségek, kiadók) sajtószabadságát. Előadta továbbá, hogy a tartalomban megjelenő vagy a nyilvánosságra nem hozott, de a médiaszolgáltató által kezelt személyes adat esetében az egyedi érdekmérlegelés, dokumentálás, illetve előze-

tes tájékoztatás elvégzése a sajtó működését anyagilag kirívóan terhesebbé teszi, az időszerű tájékoztatást pedig a személyes adatok érintettjei kegyének szolgáltatja ki, súlyosan korlátozva a sajtószabadságot.

- [19] Kifejtette továbbá, hogy a kúriai döntés önálló alapjogi érvelést nem folytat le, azt az ügy érdemleges eldöntésétől elszigetelt, az alapjogi mérlegelés következményeit az alkalmazandó jogi normák értelmezésére és a jogkövetkezmények megállapítására vonatkozóan elmulasztja levonni, így az kizárólag a kérelmezői személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogának védelmét szolgálja. Egyben a korlátozás különösen aránytalan voltát is állította, mivel nézete szerint a kúriai döntés olyan jogértelmezésen alapul, amely teljességgel figyelmen kívül hagyja a sajtó demokratikus közbeszéd körülményeinek alakításában, biztosításában betöltött szerepét. Emellett utalt arra, hogy bár az indítványozó nem jogosult mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását indítványozni, de mennyiben az Alkotmánybíróság úgy találná, hogy a Kúria döntése meghozatala során további jogalkotás hiányában nem tudott volna *contra legem* ítélezés nélkül eleget tenni annak a köteletségének, hogy alaptörvény-konform döntést hozzon, az indítványozó szerint az Alkotmánybíróságnak szükségképp tudomására jutnak a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapításához szükséges érvek.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján jelen ügyben tanácsban jár el. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt, ennek során a tanács megvizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 56. § (3) bekezdése alapján a befogadás visszautasítása esetén az Alkotmánybíróság rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [21] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítvánnyal szemben támasztott törvényi követelményeknek. Erre nézve a következőket állapította meg.
- [22] 3.1. Az Abtv. 27. §-a alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.
- [23] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó határidőben nyújtotta be indítványát (az indítványozó a Kúria végzését a letöltési igazolás alapján 2022. szeptember 5-én vette át, míg az alkotmányjogi panaszt 2022. november 2-án terjesztette elő a Fővárosi Törvényszék útján).
- [24] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésének és a 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló, az Alkotmánybíróság 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. Állásfoglalása (a továbbiakban: Tü. állásfoglalás) 1/2. pontja szerint az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasznak a bírói döntések közül csak a bírósági eljárást – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – befejező bírói döntések ellen van helye. Míg a Tü. Állásfoglalás 1/3. pontja értelmében az Ügyrend 32. § (3) bekezdése kizárja az alkotmányjogi panasszal megtámadható felülvizsgálati döntések köréből a jogerős ítélet hatályon kívül helyező és az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra utasító kúriai döntéseket.
- [25] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy Abtv. 27. §-ára alapított panaszában az indítványozó a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.V.37.365/2022/10. számú végzésének azt a részét támadta, amely a jogerős elsőfokú ítélet keresetét elutasító rendelkezését hatályában fenntartotta, így a döntés ezen része a bírósági eljárást befejezi, jogorvoslattal nem támadható, és ellene fellebbezésnek vagy további felülvizsgálatnak nincs helye, ezért az indítvány ebben a részében megfelel a befogadhatóság fenti feltételének.
- [26] Az indítványozó az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében biztosított joga sérelmére hivatkozott, ezért az alkotmányjogi panasz e tekintetben is megfelel az Abtv. 27. §-ában előírt követelményeknek. Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége, mivel a közigazgatási jogvita iránt indított ügyben felperes [27. § (2) bekezdés a)–c) pontjai] volt, fennáll.

- [27] Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság az indítványozó mulasztásra vonatkozó felvetésével összefüggésben, hogy az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A beadványban szereplő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kimondására irányuló kezdeményezésre az indítványozó tehát nem jogosult, ezen kérelme ezért érdemben nem vizsgálható. Konzekvens a gyakorlata atekintetben, hogy a jogalkotó által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását, mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása –során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség {lásd például: 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]; 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [19]}.
- [28] 3.2. Az indítványi kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt további követelményeinek az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése vonatkozásában eleget tett. Az indítvány tartalmazza: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza (Abtv. 27. §) b) az eljárás megindításának indokát (az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt kúriai döntés és a jogerős ítélet az Alaptörvényben biztosított jogát sérti); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírósági döntést; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [IX. cikk (2) bekezdése]; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [29] 3.3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ában foglalt követelmények teljesülését az egyes indítványi elemek és alaptörvényi rendelkezések kapcsán az alábbiak szerint értékelte.
- [30] Az indítványozó a támadott kúriai döntés folytán az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének sérelmét több szempontból is állította. Ugyanakkor maga a kérelem is hivatkozott arra, hogy az indítványozó által vélt alapjog-korlátozás magát a konkrét per alapját képező cikkek megjelenését nem akadályozta. Az indítványozó érvelése szerint a kúriai döntés folytán az alapjog-korlátozás általában a cikkek előkészítése során végzett újságírói munka vonatkozásában, mintegy a sajtó „dermesztő hatásában” jelentkezett.
- [31] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az adott ügyben, az indítványozónak az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti saját alapjogi sérelme az indítványozó által állított fenti okból nem következhetett be, az kizárt, ugyanis a kúriai döntés tartalma az adott ügyben a konkrét cikkek előkészítésére nem lehetett semmilyen (így dermesztő) hatással sem, mivel a kúriai döntés időben később született, mint a cikk újságírói előkészítése. Míg az indítványozó azon hivatkozása, hogy esetlegesen más sajtótermékek vonatkozásában az indítvány által támadott kúriai döntés más sajtószervek Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerinti alapjogára gyakorolna az indítványozó által megfogalmazott „dermesztő”, egyben alapjog-korlátozó hatást, az Alkotmánybíróság az alábbiakat jegyzi meg. Az alkotmányjogi panasz befogadásának egyik elengedhetetlen feltétele, hogy az indítványozó saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítsa. Más Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [32] Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a kúriai döntés nem észlelte az alapjogi konfliktust. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy a kúriai döntés erre vonatkozóan részletes indokolást tartalmaz. Megjegyzi ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy következetes gyakorlata szerint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi – vélt, vagy valós – jogsérelem orvoslása eszközének, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb eszközzel már nem orvosolható {lásd például: 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]}. Önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként részle-

tesen megindokolt, jogi érvekkel alátámasztott kúriai döntés érvelését tévesnek tartja, mivel az nem azonos szakmai álláspontjával, nem alkotmányossági kérdés.

- [33] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, illetve amely a megsemmisíteni kért bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességét vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltá tenné. Ezért az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése, tekintetében nem áll fenn az Abtv. 29. §-ban meghatározott befogadhatósági feltétel.
- [34] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja, valamint a 27. § (1) bekezdés a) pontjának az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is – az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2023. április 25.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2539/2022.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG NORMATÍV HATÁROZATAI, VALAMINT AZ EGYÉB SZERVEZETI, MŰKÖDÉSI ÉS SZEMÉLYI ÜGYEKBE HOZOTT HATÁROZATAI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK 1001/2023. (V. 10.) AB TŰ. HATÁROZATA

az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat módosításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 70. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat módosításáról az alábbi határozatot hozza:

1. § Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(1) A beadványt a benyújtására nyitva álló törvényi határidőben, az egyéb határidőhöz kötött eljárási cselekményt a megtételére megjelölt határidőben kell az érkeztetésére az Abtv. alapján jogosult szervhez – a rá irányadó szabályok szerint – elektronikus kapcsolattartás keretében vagy személyesen benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni. A határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján benyújtották, vagy ajánlott küldeményként postára adták.”
2. § Az Ügyrend 29. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(1) Az egyesbíró az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja, ha az indítványozó a 25. § (3) bekezdésében foglalt tájékoztatást nem fogadja el, és az Abtv. 55. §-ában foglalt feltételek fennállnak, illetve ha a beadvány a 25. § (4) bekezdésében foglalt hiánypótlást követően továbbra sem felel meg a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek.”
3. § Az Ügyrend 29. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(3) Ha a beadványozó – a megadott határidőn belül – a 25. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatásra nem válaszol, vagy a 25. § (4) bekezdése szerinti hiánypótlásra való felhívás ellenére a hiányt nem pótolja, továbbá a 44/B. § (3) bekezdésében foglalt esetben az eljárás további tájékoztatás nélkül megszűnik. Az ilyen módon megszűnt ügyek listáját a főtitkár legkésőbb naptári hónaponként az egyesbíróknak bemutatja, aki azt, egyetértése esetén, végzéssel jóváhagyja.”
4. § Az Ügyrend 30. § (2) bekezdése a következő *i*) ponttal egészül ki:
(Az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha)
„*i*) a sérelmezett bírói döntés ellen felülvizsgálati kérelmet vagy felülvizsgálati indítványt, perújítási kérelmet vagy perújítási indítványt, illetve jogegységi panaszt terjesztettek elő, amelyről a bíróság még nem döntött, és az alkotmányjogi panasz visszautasítására a 32. § (3) bekezdése, a 32/A. § (1) bekezdése vagy a 32/B. § (1) bekezdése alapján nem került sor; ilyen esetben az ügyben a 32. §, a 32/A. § vagy a 32/B. § rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.”
5. § Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(6) Az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjeszthet a testület elé. Ebben az esetben az előadó alkotmánybíró – a Ve. és Nsztv. szerinti eljárások kivételével – az érdemi elbírálást tartalmazó tervezet előterjesztését megelőzően értesíti az ellenérdekű felet arról, hogy az ügyben alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Ha

az e bekezdés alapján előterjesztett határozattervezet tárgyalását a testület megkezdi, az alkotmányjogi panaszt a testületi ülés napjával befogadottnak kell tekinteni, és erről az előadó alkotmánybíró az indítványozót és az elsőfokú bíróságot értesíti.”

6. § Az Ügyrend 16. alcíme helyébe a következő alcím lép:

„16. Eljárás a felülvizsgálati eljárással, a perújítási eljárással és a jogegységi panasz eljárással érintett ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz esetén

32. § (1) Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pontjában, 27. § (1) bekezdés *b*) pontjában és 56. § (2) bekezdésében foglalt jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy felülvizsgálati indítvány benyújtását is lehetővé teszi.

(2) Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőt akkor is a sérelmezett bírói döntés kézbesítésétől kell számítani, ha az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben – akár az indítványozó, akár más személy – felülvizsgálati eljárást kezdeményezett.

(3) Ha az Alkotmánybíróság a főtítkári előkészítő eljárás során hivatalos tudomást szerez arról, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben a sérelmezett bírói döntés ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelmet vagy felülvizsgálati indítványt a Kúria még nem bírálta el, az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő megtartásának vizsgálatát követően, az egyéb formai és tartalmi feltételek vizsgálatának mellőzésével – soron kívül visszautasítja.

(4) Ha az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a (3) bekezdés alapján utasította vissza, a Kúria felülvizsgálati eljárást lezáró határozatának kézbesítésétől számított, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül a (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszban sérelmezett döntés ellen ismételt benyújtható alkotmányjogi panasz. Ilyen esetben a (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés mellett a Kúriának a felülvizsgálati eljárásban hozott határozatát is lehet támadni.

(5) A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott határozata alkotmányjogi panasszal az általános szabályok szerint önállóan is támadható. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a Kúriának a felülvizsgálati eljárásban hozott nem érdemi döntésén keresztül csak akkor vizsgálja az alapügyben hozott bírói döntést, ha a Kúria az alkotmányjogi panaszban sérelmezett, nem érdemi döntését mérlegelési jogkörben hozta meg.

(6) A (4)–(5) bekezdésben foglaltaktól eltérően alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria felülvizsgálati jogkörben hozott hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, kivéve, ha az a tartalma alapján – a Kúria kötelező utasítása miatt – az eljárást lezáró döntésnek minősül.

32/A. § (1) Ha az Alkotmánybíróság a főtítkári előkészítő eljárás során hivatalos tudomást szerez arról, hogy a sérelmezett bírói döntés ellen előterjesztett perújítási kérelmet vagy perújítási indítványt a bíróság még nem bírálta el, az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő megtartásának vizsgálatát követően, az egyéb formai és tartalmi feltételek vizsgálatának mellőzésével – soron kívül visszautasítja.

(2) Ha az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az (1) bekezdés alapján utasította vissza, a perújítás elrendelésének mellőzése esetén a perújítás tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül az (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés ellen ismételt benyújtható alkotmányjogi panasz. Ilyen esetben az (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés mellett a perújítás tárgyában hozott érdemi határozatot is lehet támadni.

(3) A perújítás tárgyában hozott, a perújítás elrendelését mellőző érdemi határozat alkotmányjogi panasszal az általános szabályok szerint önállóan is támadható. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság az alapügyben hozott bírói döntést nem vizsgálja.

(4) A perújítást elrendelő bírósági határozat önálló alkotmányjogi panasszal nem támadható.

32/B. § (1) Ha az Alkotmánybíróság a főtítkári előkészítő eljárás során hivatalos tudomást szerez arról, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett ügyben hozott kúriai határozat ellen előterjesztett jogegységi panasz indítvány alapján a Kúria előtt jogegységi panasz eljárás van folyamatban, az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő megtartásának vizsgálatát követően, az egyéb formai és tartalmi feltételek vizsgálatának mellőzésével – soron kívül visszautasítja.

(2) Ha az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az (1) bekezdés alapján utasította vissza, a Kúria jogegységi panasz eljárást lezáró döntésének kézbesítésétől számított, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül az (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszban sérelmezett bírói döntés ellen ismételten benyújtható alkotmányjogi panasz.

(3) Ha a Kúria a jogegységi panasz eljárásban hozott döntésében a jogegységi panasszal támadott határozatot hatályon kívül helyezi, és a bíróságot új eljárásra, illetve új határozat hozatalára utasítja, a Kúria e döntése ellen – mivel az eljárás még folyamatban van – alkotmányjogi panasz benyújtására nincs lehetőség. E rendelkezés nem zárja ki, hogy más ügyben a Kúria jogegységi hatályú határozata ellen az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be.

(4) A Kúria jogegységi panaszt elutasító döntése alkotmányjogi panasszal önállóan támadható. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a jogegységi panasszal támadott határozatot és az azzal felülvizsgált bírói döntést nem vizsgálja.”

7. § Az Ügyrend 41. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Kétség esetén az előadó alkotmánybíró az alkotmányjogi panaszt megküldő elsőfokú bíróságtól tájékoztatást kérhet, hogy az ügyben van-e folyamatban eljárás felülvizsgálati kérelem, felülvizsgálati indítvány, perújítási kérelem vagy perújítási indítvány alapján, valamint a Kúriától, hogy az ügygel összefüggésben folyik-e jogegységi eljárás vagy jogegységi panasz eljárás.”

8. § Az Ügyrend a következő 18/A. alcímmel egészül ki:

„18/A. A vezető döntési eljárás különleges szabályai

44/A. § (1) Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott, azonos tárgyú alkotmányjogi panasz indítványok esetén a főtitkár javaslatára az elnök végzésben elrendelheti, hogy az Alkotmánybíróság az eljárását az ezen alcímben foglaltak szerint folytassa le. Az elnök végzését az Alkotmánybíróság hivatalos lapjában és hivatalos honlapján közzé kell tenni.

(2) A főtitkár – az elnök (1) bekezdés szerinti döntését követően – a főtitkári előkészítő eljárás alapján kiválasztja azt az indítványt, amelyet az elnöknek szignálásra bemutat (a továbbiakban: vezető ügyhöz kiválasztott indítvány). Vezető ügyhöz több indítvány is kiválasztható, ha ezzel biztosítható, hogy az azonos tárgyú indítványokban foglalt valamennyi kérelem elbírálható legyen.

(3) A vezető ügyhöz kiválasztott indítványt benyújtó indítványozót a főtitkár a 26. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatásában tájékoztatja arról is, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben az ezen alcímben foglaltak szerint jár el.

(4) A vezető ügyével azonos tárgyú, a szignálásra kiválasztott indítványhoz vagy indítványokhoz képest lényegileg új kérelmet nem tartalmazó további indítványokat ismétlődő indítványként kell kezelni. Az ismétlődő indítványt benyújtó indítványozót a főtitkár a vezető ügyhöz kiválasztott indítvány szignálását követően tájékoztatja arról, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben az ezen alcímben foglaltak szerint jár el. A tájékoztatásban a főtitkár megjelöli az ismétlődő indítvány, valamint a vezető ügy ügyszámát is. A tájékoztatást a főtitkár kizárólag elektronikus úton küldi meg az indítványozó által az indítvány benyújtása során használt vagy az indítványában megjelölt elektronikus levelezési címre. Az ismétlődő indítványok esetében a főtitkári előkészítő eljárást egyebekben nem kell lefolytatni.

44/B. § (1) A vezető ügyhöz kiválasztott több indítvány esetén az előadó alkotmánybíró az Abtv. 58. § (2) bekezdését megfelelően alkalmazni kell, azzal, hogy a 34. § (2) bekezdésétől eltérően az egyesítésre a befogadásról szóló döntést megelőzően, a befogadási kritériumok fennállásának hiányában is sor kerülhet. Azonos tárgyú ügy esetén a vezető ügyhöz egyesíteni lehet az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárás iránti indítvány és az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés alapján indult ügyet is.

(2) Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság vizsgálatát, illetve az érdemi eljárást csak a vezető ügyben folytatja le.

(3) Az Alkotmánybíróságnak a vezető ügyben hozott döntése alapján az ismétlődő indítványok alapján indult eljárások megszűnnek. A vezető ügyben hozott, az eljárást lezáró nem érdemi döntés alapján az ismétlődő indítvány alapján indult eljárás csak akkor szűnik meg, ha a vezető végzés alapjául szolgáló körülmény az ismétlődő indítvány esetében is nyilvánvalóan fennáll.

44/C. § (1) Az Alkotmánybíróság a honlapján külön menüpont alatt folyamatosan naprakész tájékoztatást ad az ezen alcím szerint folytatott eljárásokról. E tájékoztatás keretében a főtitkár közzéteszi

a) az elnök 44/A. § (1) bekezdése szerinti végzését, a vezető ügy előadó alkotmánybírójának kijelölését követően pedig a vezető ügy tárgyát és a vezető ügyhöz kiválasztott indítvány vagy indítványok ügyszámát az elektronikus adatlap elérését biztosító hivatkozással együtt,

b) a vezető ügyhöz kapcsolódó, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül benyújtott ismétlődő indítványok ügyszámát és benyújtásuk dátumát,

c) a vezető ügy befejezését követően az erről szóló tájékoztatást, az eljárást lezáró végzést vagy érdemi határozatot és a közzététel időpontját.

(2) A vezető ügyben hozott döntés közzétételét a Magyar Közlönyben – ha a kötelező közzétételnek nem állnak fenn az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondatában foglalt feltételei – az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján minden esetben el kell rendelni. Az ismétlődő indítvány benyújtója a vezető ügyben hozott döntésről és az ismétlődő indítvány alapján indult eljárás megszűnéséről külön tájékoztatást nem kap. A vezető ügyben hozott döntés közlésének, valamint az ismétlődő indítvány alapján indult eljárások megszűnésének időpontja a vezető ügyben hozott döntés Magyar Közlönyben történő közzétételének napja.

(3) A további jogorvoslati eljárások kezdeményezése érdekében a vezető döntést követően az indítványozó kérelmére a főtitkár igazolást állít ki az ismétlődő indítvány benyújtásáról. Az igazolás tartalmazza az indítványozó nevét, az indítvány benyújtásának időpontját, az ügy tárgyát, valamint a vezető döntés számát.

(4) A vezető döntési eljárás során egyebekben az Ügyrend rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

9. § Az Ügyrend 51. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„51. § (1) Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vagy törvény alapján az indítványról harminc napon belül határoz, az indítványt a beérkezését követően a főtitkár azonnal megvizsgálja és előkészíti. Az elnök az előadó alkotmánybíró az indítványbeérkezését követő két munkanapon belül kijelöli. Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet öt munkanapon belül az ügy elbírálására jogosult testület elé terjeszti.

(2) Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdése szerinti ismételt indítvány esetén tíz napon belül határoz, az indítványt a beérkezését követően a főtitkár azonnal megvizsgálja és előkészíti. Az elnök az előadó alkotmánybíró az indítvány beérkezését követő munkanapon kijelöli. Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet három munkanapon belül az ügy elbírálására jogosult testület elé terjeszti.

(3) Ha az (1)–(2) bekezdésben foglalt ügyekben a főtitkár vagy az előadó alkotmánybíró hiánypótlást rendel el, és az Alkotmánybíróság az indítványt nem utasítja vissza a hiánypótlás elmaradása vagy elégtelensége miatt, az első tervezet előterjesztésének és az indítvány elbírálásának a határideje a hiánypótlás beérkezésekor kezdődik. A tervezet észrevételezési határidejét a 42. § (3) bekezdése alapján az elnök legfeljebb öt munkanapban határozza meg; ezt követően az ügyet soron kívül napirendre tűzi.”

10. § Az Ügyrend 52. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„52. § Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vagy törvény alapján az indítványról kilencven napon belül határoz, az indítványt a beérkezését követően a főtitkár haladéktalanul megvizsgálja és előkészíti. Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet negyvenöt napon belül az ügy elbírálására jogosult testület elé terjeszti. Ha a főtitkár vagy az előadó alkotmánybíró hiánypótlást rendel el, és az Alkotmánybíróság az indítványt nem utasítja vissza a hiánypótlás elmaradása vagy elégtelensége miatt, az első tervezet előterjesztésének és az indítvány elbírálásának a határideje a hiánypótlás beérkezésekor kezdődik.”

11. § Az Ügyrend 53. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Az előadó alkotmánybíró az első tervezetet a befogadást követően százyolcvan napon belül az ügy eldöntésére jogosult testület elé terjeszti. A 31. § (6) bekezdésének alkalmazása esetén e határidőt a főtitkár 26. § (1) bekezdése szerinti eljárás megindításáról szóló tájékoztatásától kell számítani.”

12. § Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés d) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Okafogyottá válik az indítvány különösen, ha)

„d) az alkotmányjogi panasz visszautasítására a 30. § (2) bekezdés i) pontja alapján nem került sor, és rendkívüli jogorvoslat folytán a bíróság a megtámadott bírói döntést hatályon kívül helyezte, illetve az eljáró bíróságot új eljárásra utasította, vagy a Kúria jogegységi panasz tanácsa a Kúria alkotmányjogi panasszal érintett ügyben hozott döntését egészben vagy részben hatályon kívül helyezte, és a Kúriát új eljárás lefolytatására vagy a felülvizsgálati eljárás lefolytatására utasította,”

13. § Hatályát veszti az Ügyrend

- a) 2. § (2) bekezdés b) pontjában a „ , valamint a 33/A. §-ában” szövegrész,
- b) 13. § (3) bekezdése,
- c) 25. § (7) bekezdése,
- d) 28. § (4) bekezdése,
- e) 29. § (2) bekezdése,
- f) 30. § (3) bekezdése,
- g) 30. § (5) bekezdése.

14. § (1) Ez a határozat a közzétételét követő napon lép hatályba, és rendelkezéseit – a (2) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – a hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

(2) A 13. § c) és e) pontja rendelkezéseit a 2023. augusztus 1-jét követően benyújtott alkotmányjogi panaszok tekintetében kell alkalmazni.

(3) Az Alkotmánybíróság teljes ülésének e határozatát a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (2) bekezdése alapján a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Budapest, 2023. május 9.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: XXVIII/823/2023.

Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 69. számában.



Az Alkotmánybíróság Határozatait 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 főtítkára
layout: www.escom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Németh Balázs ügyvezető
HU ISSN 2062–9273