



MAGYARORSZÁG HIVATALOS LAPJA
2014. szeptember 30., kedd

Tartalomjegyzék

39/2014. (IX. 30.) NFM rendelet	Az egyes energetikai tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról	13750
29/2014. (IX. 30.) AB határozat	A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (2) bekezdésével, 5. § (8) bekezdésével, valamint a 6. § (4) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról	13764
30/2014. (IX. 30.) AB határozat	Bírói ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról	13781

V. A Kormány tagjainak rendeletei

A nemzeti fejlesztési miniszter 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelete az egyes energetikai tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról

Az 1. és 2. alcím tekintetében a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 133. § (1) bekezdés 3. pontjában, a 3. alcím tekintetében a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 60. § (2) bekezdés b) pontjában, a 4. alcím tekintetében a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 60. § (2) bekezdés g) pontjában, az 5. alcím tekintetében a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 133. § (1) bekezdés 14. pontjában, a 6. alcím tekintetében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 109. § 7. pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. A földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről szóló 29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet módosítása

- 1. §** (1) A földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről szóló 29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet (a továbbiakban: R1.) 6. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(1) A 3. § (1) bekezdés a) pontja szerinti földgázár meghatározása az 1. melléklet 1. pontja, valamint az egyetemes szolgáltatók részére vételre felajánlott földgázforrás és a hazai termelésű földgáz mennyiségéről és áráról, valamint az igénybevételre jogosultak és kötelezettek köréről szóló 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelet szerint történik.”
- (2) Az R1. 3. melléklete helyébe az 1. melléklet lép.
- 2. §** Az R1. 6. § (8) bekezdésében a „ha az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználók napfok módszerrel korrigált mennyisége legalább 1,5%-kal változik” szövegrész helyébe a „ha az egyetemes szolgáltatás keretében vételező felhasználók számára értékesített, napfok módszerrel korrigált mennyiség legalább 1,5%-kal változik” szöveg lép.

2. Az egyetemes szolgáltatók részére vételre felajánlott földgázforrás és a hazai termelésű földgáz mennyiségéről és áráról, valamint az igénybevételre jogosultak és kötelezettek köréről szóló 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelet módosítása

- 3. §** Az egyetemes szolgáltatók részére vételre felajánlott földgázforrás és a hazai termelésű földgáz mennyiségéről és áráról, valamint az igénybevételre jogosultak és kötelezettek köréről szóló 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelet (a továbbiakban: R2.) 3/B. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:
„3/B. § A 2–5. és 9. mellékletben meghatározott földgáz mennyiség árát az adott mennyiség tekintetében a 2–5. és 9. mellékletben feltüntetett devizanemben kell megfizetni.”
- 4. §** Az R2. a következő 8. §-sal egészül ki:
„8. § Amennyiben az egyetemes szolgáltató a 9. mellékletben meghatározott 2014. negyedik negyedévre vagy 2015. első negyedévre vonatkozó mennyiséget átvette és 2014. negyedik negyedévre vagy 2015. első negyedévre – a Hivatal felé igazolt módon – az egyetemes szolgáltatásban vételezők ellátása érdekében vásárolt többlet földgáz mennyiséget a volt közüzemi nagykereskedőtől, akkor annak ára a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről szóló 29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet 1. melléklete szerinti földgáz aktuális árának (fg_{FTA}) képlete szerint kerül meghatározásra, és az ugyanezen melléklet szerinti árfolyamon (er_{USD}) számított USD értéken kell megfizetni.”
- 5. §** (1) Az R2. 2. melléklete helyébe a 2. melléklet lép.
(2) Az R2. 3. melléklete helyébe a 3. melléklet lép.
(3) Az R2. 4. melléklete helyébe a 4. melléklet lép.
(4) Az R2. 5. melléklete helyébe az 5. melléklet lép.
(5) Az R2. 6. melléklete helyébe a 6. melléklet lép.

- (6) Az R2. 7. melléklete helyébe a 7. melléklet lép.
- (7) Az R2. 8. melléklete helyébe a 8. melléklet lép.
- (8) Az R2. a 9. melléklet szerinti 9. melléklettel egészül ki.

6. § Az R2.

- a) 4. § (7) bekezdésében az „az egyetemes szolgáltató vagy a 3. melléklet alapján” szövegrész helyébe „az egyetemes szolgáltató vagy a 3. vagy a 9. melléklet alapján” szöveg,
- b) 4. § (8) és (9) bekezdésében az „a 2–4. mellékletben” szövegrész helyébe az „a 2–4. és 9. mellékletben” szöveg,
- c) 5. § (1) bekezdésében az „a 2–5. mellékletben” szövegrész helyébe az „a 2–5. és 9. mellékletben” szöveg,
- d) 5. § (2) bekezdésében a „2–5. mellékletek” szövegrész helyébe az „a 2–5. és 9. mellékletek” szöveg lép.

3. A távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet módosítása

- 7. §** A távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet (a továbbiakban: R3.) 3. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
„(2) A lakossági felhasználó és a lakossági díjfizető a távhőszolgáltatásért a távhőszolgáltató vagy az ellátási területen a korábbi távhőszolgáltató helyett működő új távhőszolgáltató részére a távhőszolgáltató által 2014. szeptember 30. napján alkalmazott szolgáltatási díjnál 3,3 százalékkal alacsonyabb összegű, legmagasabb hatósági árának minősülő szolgáltatási díjat köteles fizetni.”

- 8. §** Az R3. 1. melléklete helyébe a 10. melléklet lép.

4. A távhőszolgáltatási támogatásról szóló 51/2011. (IX. 30.) NFM rendelet módosítása

- 9. §** A távhőszolgáltatási támogatásról szóló 51/2011. (IX. 30.) NFM rendelet 1. melléklete a 11. melléklet szerint módosul.

5. A földgáz rendszerüzemeltetők és egyetemes szolgáltatók által külön díj ellenében végezhető, valamint ingyenesen biztosítandó szolgáltatásokról szóló 17/2013. (IV. 30.) NFM rendelet módosítása

- 10. §** A földgáz rendszerüzemeltetők és egyetemes szolgáltatók által külön díj ellenében végezhető, valamint ingyenesen biztosítandó szolgáltatásokról szóló 17/2013. (IV. 30.) NFM rendelet (a továbbiakban: R4.) „A felhasználó vagy az engedélyes igénye alapján külön díj ellenében végezhető szolgáltatások” alcíme a következő 2/A. §-sal egészül ki:
„2/A. § (1) A szállítási rendszerüzemeltető a rendszerhasználó által igényelt jogcím-átvezetési szolgáltatásért külön díjat szedhet a rendszerhasználótól. A földgázszállító rendszeren történő jogcím-átvezetési szolgáltatás során a szállítási rendszerüzemeltető a rendszerhasználó által megjelölt partnere számára, az általa meghatározott fizikai vagy virtuális ponton földgáz mennyiség feletti rendelkezési jogot vezet át.
(2) A jogcím-átvezetési díjat annak a rendszerhasználónak kell megfizetnie, aki a földgázszállító rendszer valamely betáplálási vagy kiadási pontján, vagy a magyar gázkiegyenlítési ponton földgáz feletti rendelkezési jogot más rendszerhasználónak átad.”

- 11. §** Az R4. a 12. melléklet szerinti 6. melléklettel egészül ki.

- 12. §** Az R4. 12. §-ában az „1–5. melléklet” szövegrész helyébe az „1–6. melléklet” szöveg lép.

6. Záró rendelkezések

- 13. §** (1) Ez a rendelet 2014. október 1-jén lép hatályba.
(2) Hatályát veszti a közcélú villamos hálózatra csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről szóló 76/2011. (XII. 21.) NFM rendelet.

1. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez
 „3. melléklet a 29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelethez

Egyetemes szolgáltatói árreak mértéke

	A	B	C
1.		<20 m ³ /h	>20 m ³ /h
2.	Egyetemes szolgáltatói árreak (Ft/GJ)	133,6	69

2. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez
 „2. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

A 2. § szerinti földgázforrás ára és mennyisége 2014. negyedik negyedévre, valamint a felek köre

1. A Magyar Földgázkereskedő Zrt. mint volt közüzemi nagykereskedő által értékesítendő, hazai termelésből származó földgázforrás legmagasabb hatósági ára és mennyisége:

	A	B	C
1.	Szerződött egyetemes szolgáltató	Földgázforrás mennyisége (TJ)	Hazai termelésből beszerzett földgázforrás ára (forint/MJ)
2.	E.ON Energiaszolgáltató Kft.	1378	0,907
3.	GDF SUEZ Energia Magyarország Zrt.	1530	0,907

2. A Magyar Földgázkereskedő Zrt. mint volt közüzemi nagykereskedő által értékesítendő, földgáztárolóából származó földgázforrás legmagasabb hatósági ára és mennyisége:

	A	B	C
1.	Szerződött egyetemes szolgáltató	Földgázforrás mennyisége (TJ)	Földgázforrás ára (forint/MJ)
2.	E.ON Energiaszolgáltató Kft.	4175	1,780
3.	GDF SUEZ Energia Magyarország Zrt.	4470	1,846
4.	FŐGÁZ Zrt.	3956	2,122

3. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez
 „3. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

A volt közüzemi nagykereskedőre vonatkozó, a 3. § szerinti hazai termelésű földgáz legmagasabb hatósági ára és mennyisége 2014. negyedik negyedévre

	A	B	C
1.	A volt közüzemi nagykereskedő	Földgázforrás mennyisége (TJ)	Földgázforrás ára (forint/MJ)
2.	Magyar Földgázkereskedő Zrt.	2908	0,907

4. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„4. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

Az egyetemes szolgáltatóra vonatkozó, a 3/A. § szerinti hazai termelésű földgáz legmagasabb hatósági ára és mennyisége 2014. negyedik negyedévre

	A	B	C
1.	Egyetemes szolgáltató	Földgázforrás mennyisége (TJ)	Földgázforrás ára (forint/MJ)
2.	FŐGÁZ Zrt.	2464	0,907
3.	TIGÁZ Zrt.	3078	0,907

5. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„5. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

A 2/A. § szerinti földgázforrás ára 2014. negyedik negyedévre, valamint a felek köre

A Magyar Földgázkereskedő Zrt. mint volt közüzemi nagykereskedő által értékesítendő földgázforrás legmagasabb hatósági ára a szerződésben foglalt mennyiségekre tekintettel tárolóból és nem tárolóból származó földgáz megosztásban:

	A	B	C
1.	Szerződött egyetemes szolgáltató	Nem földgáztárolóból beszerzett földgázforrás ára (USD/GJ)	Földgáztárolóból beszerzett földgázforrás ára (forint/MJ)
2.	OERG Kft.	7,138	1,983

6. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„6. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

A termelő által a 3. és 4. melléklet alapján átadott földgázmennyiség után fizetendő hozzájárulások mértéke 2014. negyedik negyedévre

	A	B
1.	kapcsolt termelésszerkezet átalakítási hozzájárulás	0 forint/MJ
2.	kiegyenlítő hozzájárulás	0 forint/MJ

A GET 141/B. § (15) bekezdés b) pontjában meghatározott engedélyes által fizetendő kapcsolt termelésszerkezet átalakítási hozzájárulás és kiegyenlítő hozzájárulás mértéke 2014-ben

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
1.		2014. jan.	2014. febr.	2014. márc.	2014. ápr.	2014. máj.	2014. jún.	2014. júl.	2014. aug.	2014. szept.	2014. okt.	2014. nov.	2014. dec.
2.	kapcsolt termelésszerkezet átalakítási hozzájárulás (milliárd forint)	0	7,6	0	0	-2	-2	-2	-1,6	0	0	0	0
3.	kiegyenlítő hozzájárulás (forint/MJ)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

"

8. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„8. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

A GET 141/C. § szerinti felajánlás alapján értékesített földgáz árában, az egyetemes szolgáltatói engedéllyel nem rendelkező volt közüzemi nagykereskedő és a GET 141/C. § (2) bekezdés szerinti földgázkereskedő között érvényesíthető legmagasabb szállítási és tárolási fajlagos értékek összege 2014. negyedik negyedévben:

	A	B
1.	az árban érvényesíthető legmagasabb szállítási és tárolási fajlagos értékek összege:	0,307 Ft/MJ

9. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„9. melléklet a 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelethez

A 2. § szerinti földgázforrás ára és mennyisége 2014. negyedik és 2015. első negyedévre, valamint a felek köre

A Magyar Földgázkereskedő Zrt. mint volt közüzemi nagykereskedő által értékesítendő, nem hazai termelésből származó földgázforrás legmagasabb hatósági ára és mennyisége:

	A	B	C	C
1.	Szerződött egyetemes szolgáltató	Földgázforrás mennyisége 2014 negyedik negyedévre (TJ)	Földgázforrás mennyisége 2015 első negyedévre (TJ)	Nem hazai termelésből beszerzett földgázforrás ára (USD/GJ)
2.	FŐGÁZ Zrt.	2283	4230	11,700
3.	E.ON Energiaszolgáltató Kft.	2977	3496	11,700
4.	GDF SUEZ Energia Magyarország Zrt.	3385	4701	11,700

10. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„1. melléklet az 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelethez

Az értékesítői díjak

	A	B	C	D	E
Sorszám	Település	Értékesítő megnevezése	Távhőszolgáltató megnevezése	Értékesítői teljesítménydíj (eFt/MW/év)	Értékesítői hődíj (Ft/GJ)
1.	Ajka	Bakonyi Erőmű Zrt.	Primer Ajkai Távhőszolgáltató Kft.	7 286	2 332
2.	Almásfüzitő	Fűtő GM Energiatermelő Kft.	ALFEN Almásfüzitői Energetikai és Szolgáltató Kft.	0	3 921
3.	Baja	Bajatechnik Kft.	Baja Energetika Kft.	0	4 100
4.	Balatonfüred	Consorg-Energo Kft.	Füredhő Távhőszolgáltató Kft.	0	3 718
5.	Bokod	Vértesi Erőmű Zrt.	Oroszlányi Szolgáltató Zrt.	2 746	2 169
6.	Bonyhád	Dalkia Energia Zrt.	„FŰTŐMŰ” Kft.	0	4 279

7.	Budaörs	Dalkia Energia Zrt.	BTG Budaörsi Településgazdálkodási Kft.	0	3 764
8.	Budapest	Alpiq Csepel Kft. – kombinált ciklusú erőmű	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	4 565	1 297
9.	Budapest	Alpiq Csepel Kft. – kazán	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 427
10.	Budapest	Budapesti Erőmű Zrt. – Kelenföldi Erőmű – 1117 Budapest, Budafoki út 52.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	3 946	3 444
11.	Budapest	Budapesti Erőmű Zrt. – Kispesti Erőmű – 1184 Budapest, Nefelejcs utca 2.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	3 345	3 316
12.	Budapest	Budapesti Erőmű Zrt. – Újpesti Erőmű – 1045 Budapest, Tó utca 7.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	3 574	3 603
13.	Budapest	Központi Gazdasági Ellátó Igazgatóság	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 998
14.	Budapest	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	Csepeli Hőszolgáltató Kft.	2 705	1 868
15.	Budapest	CHP-Erőmű Kft.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 956
16.	Budapest	Főtáv-Komfort Kft. – 1141 Budapest, Mogyoródi út 41–43.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 956
17.	Budapest	Főtáv-Komfort Kft. – 1184 Budapest, Lakatos utca 44/B	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 777
18.	Budapest	Főtáv-Komfort Kft. – 1097 Budapest, Gyáli út 17–19.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 777
19.	Budapest	Főtáv-Komfort Kft. – 1142 Budapest, Tatai út 95.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	4 156
20.	Budapest	Fővárosi Közterület-fenntartó Nonprofit Zrt.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	1 000
21.	Budapest	Green-R Energetika Zrt.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 956
22.	Budapest	Magyar Telekom Nyrt.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 998
23.	Budapest	MVM Észak-Budai Fűtőerőmű Kft.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	4 725
24.	Budapest	Zugló-Therm Energiaszolgáltató Kft.	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	0	3 956
25.	Csongrád	Csoterm Kft.	Csongrádi Közmű Szolgáltató Kft.	0	1 969
26.	Csorna	Csornai Kogenerációs Erőmű Kft.	Csornai Hőszolgáltató Kft.	0	3 632
27.	Debrecen	Debreceni Hőszolgáltató Zrt.	DotEnergó Energetikai és Épületgépészeti Zrt.	6 412	3 606
28.	Debrecen	E.ON Energiatermelő Kft.	Debreceni Hőszolgáltató Zrt.	3 982	3 606
29.	Dorog	Dorogi Erőmű Kft.	PROMTÁVHŐ Szolgáltató Kft.	14 190	2 727

30.	Dunakeszi	DK Gázmotor Kft.	Dunakeszi Közütemi Kft.	0	4 502
31.	Dunaújváros	Dunaújvárosi Hőszolgáltató Kft.	Dunaújvárosi Víz-, Csatorna-Hőszolgáltató Kft.	0	3 208
32.	Dunaújváros	Energott Fejlesztő és Vagyongkezelő Kft.	Dunaújvárosi Víz-, Csatorna-Hőszolgáltató Kft.	3 820	4 662
33.	Dunaújváros	HF. Formula Kft.	Dunaújvárosi Víz-, Csatorna-Hőszolgáltató Kft.	4 556	3 208
34.	Eger	VPP Energiatermelő Kft.	EVAT Egri Vagyongkezelő és Távfűtő Zrt.	0	3 971
35.	Érd	Dalkia Energia Zrt.	Érdhő Távhő Termelő és Szolgáltató Kft.	0	4 356
36.	Esztergom	Dorogi Erőmű Kft.	PROMTÁVHŐ Szolgáltató Kft.	14 190	2 727
37.	Gödöllő	Dalkia Energia Zrt.	Gödöllői Távhőszolgáltató Kft.	0	3 814
38.	Gyöngyös	Dalkia Energia Zrt.	Városgondozási Zrt.	0	4 381
39.	Győr	Győri Erőmű Kft.	Győri Községi Szolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.	8 208	3 601
40.	Hajdúszoboszló	Dalkia Energia Zrt.	Hajdúszoboszlói Városgazdálkodási Zrt.	0	4 222
41.	Inota	VPP Energiatermelő Kft.	Várpalotai Közütemi Kft.	0	3 943
42.	Kaposvár	E.ON Energiatermelő Kft.	Kaposvári Önkormányzati Vagyongkezelő és Szolgáltató Zrt.	0	4 029
43.	Kapuvár	Zöld Láng Energetikai és Szolgáltató Kft.	Kapuvári Hőszolgáltató Kft.	0	5 292
44.	Kazincbarcika	Kazinc-Therm Fűtőerőmű Kft.	TIMPANON Vagyongkezelő és Szolgáltató Kft.	6 072	3 705
45.	Kiskunfélegyháza	Dalkia Energia Zrt.	Dunaújvárosi Hőszolgáltató Kft.	0	4 783
46.	Kiskunhalas	Halas-T Kft.	Halasi Városgazda Zrt.	0	4 931
47.	Kisvárd	Dalkia Energia Zrt.	KISVÁRDAI KÖZMŰ Szolgáltató Kft.	0	3 858
48.	Kőszeg	Heat Invest Kft.	Kőszegi Távhőszolgáltató Kft.	0	4 055
49.	Mátészalka	Dalkia Energia Zrt.	Szalkatávhő Kft.	0	3 286
50.	Miskolc	Bioenergy-Miskolc Szolgáltató Kft.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	0	3 619
51.	Miskolc	Miskolci Geotermia Zrt.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	0	2 450

52.	Miskolc	MVM MIFŰ Kft. – Hold u. hrsz. 23358/9 és Tatár u. 29/a. hrsz. 23358/8	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	14 985	2 500
53.	Miskolc	MVM MIFŰ Kft. – Miskolc, Bánki Donát u. 17.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	0	4 019
54.	Miskolc	MVM MIFŰ Kft. – Miskolc, Szarkahegy u. 21.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	0	4 019
55.	Mohács	Dalkia Energia Zrt.	MOHÁCS-HŐ Kft.	0	4 490
56.	Mosonmagyaróvár	MESZ Mosonmagyaróvár Kft.	Városüzemeltető és Fenntartó Kft.	0	5 174
57.	Nagykőrös	Perkons Kft.	Kőrösi Vagyonkezelő Zrt.	0	4 260
58.	Nyíregyháza	E.ON Energiatermelő Kft.	NYÍRTÁVHŐ Nyíregyházi Távhőszolgáltató Kft.	4 808	4 169
59.	Oroszlány	Vértesi Erőmű Zrt.	Oroszlányi Szolgáltató Zrt.	2 841	1 520
60.	Ózd	Ózdi Erőmű Kft.	Ózdi Távhőtermelő és Szolgáltató Kft.	0	3 817
61.	Paks	MVM Paksi Atomerőmű Zrt.	Duna Center Therm Kft.	2 874	929
62.	Pécs	Pannon Hőerőmű Zrt.	PÉTÁV Pécsi Távfűtő Kft.	5 470	2 889
63.	Pétfürdő	Nitrogénművek Zrt.	„PÉTKOMM” Kft.	4 080	3 284
64.	Püspökladány	KISERŐMŰ PLD Kft.	Püspökladányi Városüzemeltető és Gyógyfürdő Kft.	0	4 001
65.	Salgótarján	Perkons Bio Kft.	Salgó Vagyon Kft.	0	3 254
66.	Salgótarján	Perkons Tarján Kft.	Salgó Vagyon Kft.	0	3 729
67.	Sárbogárd	Perkons Kft.	Cothec Kft.	0	4 191
68.	Sárvár	Kiserőmű SRV 2005 Energiaszolgáltató Kft.	Sárvár Távhő Hőtermelő és Szolgáltató Kft.	0	4 472
69.	Sátoraljaújhely	Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Erzsébet Kórháza	Cothec Kft.	0	5 072
70.	Siklós	Perkons SKL Kft.	SIKLÓSI TÁVHŐ Nonprofit Kft.	0	4 402
71.	Sopron	Dalkia Energia Zrt.	Sopron Holding Zrt.	0	4 596
72.	Sopron	Soproni Erőmű Kft.	Sopron Holding Zrt.	4 432	5 090
73.	Százhalombatta	Dunamenti Hőtermelő Kft.	„SZÁKOM” Kft.	2 679	3 339
74.	Szeged	ALFA-NOVA Kft. – 6723 Szeged, Erős János u. 1.	Szegedi Hőszolgáltató Kft.	0	4 311
75.	Szeged	ALFA-NOVA Kft. – 6723 Szeged, Temető u. 2.	Szegedi Hőszolgáltató Kft.	0	4 311
76.	Szeged	ALFA-NOVA Kft. – 6724 Szeged, Fűtőmű u. 1.	Szegedi Hőszolgáltató Kft.	0	4 311
77.	Szeged	Szegedi Vízmű Zrt.	Szegedi Hőszolgáltató Kft.	0	1 000
78.	Szekszárd	Pannon-Kogen Kft.	ALFA-NOVA Kft.	0	3 908

79.	Szentlőrinc	Szentlőrinci Geotermia Zrt.	Szentlőrinci Közütemi Közhasznú Nonprofit Kft.	0	3 654
80.	Szigetszentmiklós	Dalkia Energia Zrt.	ARIES Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	0	3 979
81.	Szigetvár	Sziget-Víz Kft.	Szigetvári Távhő Szolgáltató Kft.	0	1 749
82.	Szolnok	ALFA-NOVA Bioenergia Termelő és Szolgáltató Kft.	ALFA-NOVA Kft.	0	2 950
83.	Szolnok	Dalkia Energia Zrt.	ALFA-NOVA Kft.	0	4 411
84.	Szombathely	Szombathelyi Erőmű Zrt.	Szombathelyi Távhőszolgáltató Kft.	0	3 931
85.	Tapolca	Tapolcai Kogenerációs Erőmű Kft.	Tapolcai Városgazdálkodási Kft.	0	4 201
86.	Tatabánya	Kórházi Energia Központ Kft. – Tatabánya Szent Borbála Kórház	T-Szol Tatabányai Szolgáltató Zrt.	0	4 034
87.	Tatabánya	Tatabánya Erőmű Kft.	T-Szol Tatabányai Szolgáltató Zrt.	6 175	4 034
88.	Tiszaújváros	Tisza-Therm Fűtőerőmű Kft.	TiszaSzolg 2004 Kft.	6 072	3 962
89.	Vác	Dalkia Energia Zrt.	Váci Távhő Kft.	0	3 994
90.	Vác	Poligen V Kft.	Váci Távhő Kft.	0	3 994
91.	Vasvár	Vasi Triász Kft.	RÉGIÓHŐ Regionális Hőszolgáltató Kft.	0	2 486
92.	Veszprém	Veszprém-Kogeneráció Energiatermelő Zrt.	„VKSZ” Veszprémi Közütemi Szolgáltató Zrt.	0	4 309

11. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

Az 51/2011. (IX. 30.) NFM rendelet 1. mellékletének 1. pontja helyébe a következő pont lép:

„1. A távhőszolgáltatók esetében alkalmazandó fajlagos támogatási mértékek

Sorszám	A	B	C
	Település	Távhőszolgáltató	Lakosság értékesítés után kapott fajlagos támogatás (Ft/GJ)
1.	Ajka	PRIMER Ajkai Távhőszolgáltatási Kft.	1 640
2.	Ajka	Bakonyi Erőmű Zrt.	0
3.	Algyő	Dalkia Energia Zrt.	1 706
4.	Almásfüzitő	ALFEN Almásfüzitői Energetikai és Szolgáltató Kft.	5 067
5.	Baj	T-Szol Tatabányai Szolgáltató Zrt.	782

6.	Baja	Baja Energetika Kft.	3 923
7.	Balatonfüred	Füredhő Távhőszolgáltató Kft.	2 867
8.	Berettyóújfalu	Herpály-Team Építőipari és Szolgáltató Kft.	1 857
9.	Bokod	Oroszlányi Szolgáltató Zrt.	2 573
10.	Bonyhád	„FŰTŐMŰ” Kft.	1 699
11.	Budaörs	BTG Budaörsi Településgazdálkodási Kft.	2 134
12.	Budapest	Csepeli Erőmű Kft.	0
13.	Budapest	Dalkia Energia Zrt.	2 599
14.	Budapest	Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	2 211
15.	Budapest	Csepeli Hőszolgáltató Kft.	1 616
16.	Budapest	GM Kőérberek Kft.	1 616
17.	Cegléd	Dalkia Energia Zrt.	4 304
18.	Cellödömök	Cellenergo Kft.	4 018
19.	Cserkeszlő	Cserkeszlő Fürdő és Gyógyászati Központ	0
20.	Csongrád	Csongrádi Közmű Szolgáltató Kft.	2 279
21.	Csorna	Csornai Hőszolgáltató Kft.	4 771
22.	Debrecen	Debreceni Hőszolgáltató Zrt.	2 712
23.	Debrecen	DotEnergo Energetikai és Épületgépészeti Zrt.	0
24.	Dombóvár	Dalkia Energia Zrt.	2 128
25.	Dorog	PROMTÁVHŐ Szolgáltató Kft.	3 320
26.	Dunakeszi	Dunakeszi Közülemi Nonprofit Kft.	3 188
27.	Dunaújváros	Dunaújvárosi Víz-, Csatorna-, Hőszolgáltató Kft.	3 267
28.	Eger	EVAT Egri Vagyonkezelő és Távfűtő Zrt.	2 146
29.	Érd	Érdhő Távhő Termelő és Szolgáltató Kft.	2 112
30.	Esztergom	PROMTÁVHŐ Szolgáltató Kft.	3 123
31.	Gödöllő	Gödöllői Távhőszolgáltató Kft.	1 832

32.	Gyöngyös	Városgondozási Zrt.	1 401
33.	Győr	Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.	2 061
34.	Hajdúböszörmény	Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft.	2 252
35.	Hajdúnánás	Hajdúnánási Építő és Szolgáltató Kft.	2 562
36.	Hajdúszoboszló	Hajdúszoboszlói Városgazdálkodási Zrt.	3 684
37.	Hódmezővásárhely	Hódmezővásárhelyi Vagyonkezelő Zrt.	1 680
38.	Inota	Várpalotai Közüzemi Kft.	5 693
39.	Kaposvár	Kaposvári Önkormányzati Vagyonkezelő és Szolgáltató Zrt.	4 277
40.	Kapuvár	Kapuvári Hőszolgáltató Kft.	4 119
41.	Kazincbarcika	Barcika Szolg Kft.	4 067
42.	Kecskemét	Kecskeméti Termostar Hőszolgáltató Kft.	2 866
43.	Keszthely	Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Nonprofit Kft.	3 860
44.	Kiskunfélegyháza	Dunaújvárosi Hőszolgáltató Kft.	2 943
45.	Kiskunhalas	Halasi Városgazda Zrt.	3 941
46.	Kisvárd	KISVÁRDAI KÖZMŰ Szolgáltató Kft.	3 060
47.	Komárom	Komáromi Távhő Kft.	3 057
48.	Komló	Komlói Fűtőerőmű Zrt.	3 927
49.	Körmend	RÉGIÓHŐ Regionális Hőszolgáltató Kft.	1 622
50.	Kőszeg	Kőszegi Távhőszolgáltató Kft.	1 801
51.	Makó	Makói Kommunális Nonprofit Kft.	2 820
52.	Mátészalka	Mátészalkai Távhőszolgáltató Kft.	2 535
53.	Miskolc	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	3 670
54.	Mohács	MOHÁCS-HŐ Kft.	3 622
55.	Mór	MÓRHŐ Kft.	2 332
56.	Mosonmagyaróvár	Városüzemeltető és Fenntartó Kft.	3 713
57.	Nagyatád	Cothec Kft.	0

58.	Nagykőrös	KÖVA-KOM Nonprofit Zrt.	5 714
59.	Nyergesújfalú	DISTHERM Kft.	1 481
60.	Nyírbátor	Nyírbátori Városüzemeltetési Kkh. Nonprofit Kft.	276
61.	Nyíregyháza	NYÍRTÁVHÓ Nyíregyházi Távhőszolgáltató Kft.	4 076
62.	Nyíregyháza	Energocoop Kft.	2 898
63.	Oroszlány	Oroszlányi Szolgáltató Zrt.	1 793
64.	Ózd	Ózdi Távhőtermelő és Szolgáltató Kft.	3 183
65.	Paks	Duna Center Therm Kft.	1 381
66.	Pécs	PÉTÁV Pécsi Távfűtő Kft.	1 929
67.	Pétfürdő	„PÉTKOMM” Kft.	3 488
68.	Pétfürdő	Nitrogénművek Zrt.	0
69.	Pornóapáti	Pornóapáti Vagyonhasznosító Kft.	4 107
70.	Putnok	Putnoki Városgondnokság	4 087
71.	Püspökladány	Püspökladányi Városüzemeltető és Gyógyfürdő Kft.	4 647
72.	Salgótarján	Salgó Vagyon Kft.	4 452
73.	Sárbogárd	Cothec Kft.	4 331
74.	Sárospatak	Patakhó Energiaszolgáltató Nonprofit Kft.	3 680
75.	Sárvár	Sárvár Távhő Hőtermelő és Szolgáltató Kft.	5 941
76.	Sátoraljaújhely	Cothec Kft.	1 306
77.	Siklós	SIKLÓSI TÁVHŐ Nonprofit Kft.	1 823
78.	Siófok	Balaton-parti Kft.	5 187
79.	Sopron	SOPRON Holding Zrt.	3 148
80.	Sopron	Soproni Erőmű Kft.	0
81.	Szarvas	Szarvasi Gyógy-Termál Kft.	423
82.	Százhalombatta	„SZÁKOM” Kft.	1 146
83.	Szeged	Szegedi Hőszolgáltató Kft.	1 936

84.	Székesfehérvár	SZÉPHŐ Székesfehérvári Épületfenntartó és Hőszolgáltató Zrt.	3 459
85.	Szekszárd	ALFA-NOVA Kft.	2 083
86.	Szentendre	Városi Szolgáltató Zrt.	2 256
87.	Szentes	Szentes Városi Szolgáltató Kft.	1 518
88.	Szentgotthárd	RÉGIÓHŐ Regionális Hőszolgáltató Kft.	2 258
89.	Szentlőrinc	Szentlőrinci Közülemi Közhasznú Nonprofit Kft.	2 417
90.	Szigetszentmiklós	ARIES Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	3 062
91.	Szigetvár	Szigetvári Távhő Szolgáltató Kft.	1 308
92.	Szolnok	ALFA-NOVA Kft.	3 893
93.	Szombathely	Szombathelyi Távhőszolgáltató Kft.	2 711
94.	Tapolca	Városgazdálkodási Kft.	2 920
95.	Tata	Tata Energia Termelő és Távhőszolgáltató Kft.	1 942
96.	Tatabánya	T-Szol Tatabányai Szolgáltató Zrt.	3 412
97.	Tiszaújváros	TiszaSzolg 2004 Kft.	4 156
98.	Vác	Váci Távhő Kft.	1 865
99.	Várpalota	Várpalotai Közülemi Kft.	1 827
100.	Vasvár	RÉGIÓHŐ Regionális Hőszolgáltató Kft.	2 341
101.	Veszprém	„VKSZ” Veszprémi Közülemi Szolgáltató Zrt.	2 936
102.	Záhony	Hőtáv Kft.	4 529
103.	Zirc	Dalkia Energia Zrt.	191

"

12. melléklet a 39/2014. (IX. 30.) NFM rendelethez

„6. melléklet a 17/2013. (IV. 30.) NFM rendelethez

A szállítási rendszerüzemeltető által nyújtott jogcím-átvezetési szolgáltatás díja

	A	B
1.	A jogcím-átvezetési szolgáltatás díja	0,003 Ft/MJ
2.	Magyar gázkiegyenlítési ponton	a jogcím-átvezetési szolgáltatási díj 50%-a

"

VI. Az Alkotmánybíróság határozatai, teljes ülési állásfoglalásai és végzései

Az Alkotmánybíróság 29/2014. (IX. 30.) AB határozata a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (2) bekezdésével, 5. § (8) bekezdésével, valamint a 6. § (4) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *Dr. Bragyova András, Dr. Kovács Péter, Dr. Lévy Miklós, Dr. Paczolay Péter és Dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, továbbá *Dr. Balsai István, Dr. Dienes-Oehm Egon, Dr. Juhász Imre, Dr. Salamon László és Dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (2) bekezdésének, valamint 6. § (4) bekezdésének alkalmazása során, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is vegye figyelembe, és csak akkor döntsön az adat minősítéséről, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősített adat nyilvánosságához fűződő érdekekkel.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 6. § (4) bekezdése vonatkozásában az, hogy a minősítő, ha a minősítés során eltér a minősítési javaslatától, az adat minősítéséről szóló döntését köteles érdemben, részletesen indokolni, amelyből különösen ki kell tűnnie a nyilvánosság korlátozását kellő mértékben alátámasztó okoknak.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (8) bekezdésének vonatkozásában az, hogy a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, valamint annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell.
4. Az Alkotmánybíróság a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. és 6. §-a Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével összefüggő alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajb.) 2. § (3) bekezdésében foglalt jogkörénél fogva 2012. április 20-án az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5. és 6. §-át, mert azok aránytalanul korlátozzák az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.
- [2] Az indokolásában előadta, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdése a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség alóli kivételként határozza meg, ha az adat a törvény alapján az arra jogosult szerv által minősített, illetve, ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat. Álláspontja szerint a közérdekű

adatok megismeréséhez való jog korlátozására már a közérdekű adat minősítésére vonatkozó eljárásban sor kerül, mert a minősítés az az egyedi aktus, amellyel a minősítő dönt az adat nyilvánosságának korlátozásáról. A Mavtv.-nek a minősítési feltételekre és a minősítési eljárásra vonatkozó rendelkezéseit azonban a következő okok miatt tartja alaptörvény-ellenesnek.

- [3] A minősítőnek az adatok nyilvánosságáról a minősítéshez fűződő közérdekre, valamint a titoksértéssel bekövetkező kárra tekintettel kell döntenie. A szabályozás az indítványozó álláspontja szerint egyoldalú, mert a minősítésről való döntés során az adatok nyilvánosságához fűződő közérdeket, mint mérlegelési szempontot nem írja elő a törvény. Véleménye szerint szükség lenne arra, hogy a minősítő az adatok kezelése során mindvégig mérlegelhesse úgy az adat minősítésével védendő, mint az adat nyilvánosságához fűződő közérdeket. Ezzel kapcsolatban utalt az ún. „közérdekűség teszt” intézményére, annak a nemzetközi gyakorlatban való meghonosodására, valamint az Európai Parlament és a Tanács ezzel kapcsolatos 1049/2001/EK rendeletére.
- [4] Az alapvető jogok biztosa előadta továbbá, hogy a Mavtv.-ben meghatározott eljárási rendben nincs előírva a minősítendő adat egyértelmű megjelölése, és az adathoz való hozzáférés korlátozásának indokát sem kell rögzíteni. A Mavtv. 6. § (3) bekezdése alapján a minősítési javaslat kötelező tartalmi elemeként nem kell megjelölni a minősítendő adat megnevezését vagy megjelölését. További problémát jelent, hogy a minősítő nincs kötve a minősítési javaslatban foglaltakhoz, így eltérően ítélni meg a minősítés indokait, a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítendő adatok körét és szükségességét. Az eltérést nem kötelező indokolnia. A minősítési eljárás eredményeként a minősítési jelölést nem közvetlenül a minősített adathoz kell kapcsolni, hanem annak adathordozóján kell elhelyezni. A minősítési jelölés alapján azonban nem lehet beazonosítani, hogy az adathordozón szereplő adatok közül melyik esik minősítés alá, ezért az indítványozó álláspontja szerint olyan közérdekű adatok is elzárhatók a nyilvánosság elől, amelyek esetében nem állnak fenn az alapjog-korlátozás Alaptörvényben foglalt feltételei. A minősítés indokolásának hiányában pedig az alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága sem ítélni meg.
- [5] 2. Az alapvető jogok biztosa kifejtette indítványában, hogy bár nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg, de álláspontja szerint semmi sem zárja ki, hogy erre a testület figyelmét a minősített adat megismerése és a jogsértő, megalapozatlan minősítéssel szembeni jogorvoslat tekintetében felhívja.
- [6] Aggályosnak tartja, hogy a Mavtv. 2. § (2) bekezdése, valamint 13. § (1) bekezdése egyáltalán nem teszik lehetővé a minősített közérdekű adat megismerését. A Mavtv. speciális rendelkezéseinek hiányában a minősített közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylés során az Infotv. 27. §, 28. § és 29. §-ának általános szabályait kell alkalmazni, amelyek alapján a közérdekű adatigény nem teljesíthető. Az Infotv. 31. §-a szerinti bírósági jogorvoslati eljárás pedig álláspontja szerint nem alkalmas arra, hogy a minősítés jogszerűsége vagy megalapozottsága tárgyában döntés szülessen. Az Infotv. 31. § (2) bekezdése értelmében a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szervnek kell bizonyítani. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése alapján azonban a formai és eljárási szempontból szabályszerű minősítés esetén a közérdekű adatigény megtagadása nem vitatható, a minősítés jogszerűsége és megalapozottsága érdemi vizsgálatának hiányában pedig nem garantált a nyilvánosságkorlátozás feletti hatékony bírói kontroll lehetősége. Kitért arra is, hogy a minősített adatot kezelő szerv nem feltétlenül azonos a minősítővel, márpedig a minősítés indoka és szükségessége ügyében kizárólag a minősítő nyilatkozhat.
- [7] Végül azt is kiemelte, hogy az Infotv. 31. §-a szerinti eljárásban az Infotv. 31. § (7) bekezdése alapján még sikeres kérelem esetén sincs lehetősége a bíróságnak az adat minősítésének helybenhagyásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről dönteni, amelynek hiányában az adatközlésre kötelezett kezelő szerv nem hozhatja nyilvánosságra az adatot. A minősítést érintő döntésre csak az Infotv. 62. § és 63. §-a szerinti, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által kezdeményezhető speciális eljárás keretében van lehetőség, amely álláspontja szerint nem pótolja az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot.

II.

- [8] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:
„VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”
„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.”

[9] 2. A Mavtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„5. § (1) Minősítéssel védhető közérdek Magyarország

- a) szuverenitása, területi integritása,
- b) alkotmányos rendje,
- c) honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége,
- d) igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége,
- e) külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai,
- f) állami szervezettel szembeni külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

(2) Az adat minősítéssel csak akkor védhető, ha

- a) a keletkezett adat az (1) bekezdésben meghatározott minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozik,
- b) az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, és
- c) az adat nyilvánosságát és arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges.

(3) Az adat minősítéssel csak valamennyi törvényi feltétel fennállása esetén és csak a legszükségesebb ideig védhető.

(4) Amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele

- a) rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Szigorúan titkos!”,
- b) súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Titkos!”,
- c) károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Bizalmas!”,
- d) hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Korlátozott terjesztésű!”

minősítési szintű.

(5) A kármérték meghatározásához irányadó szempontokat az 1. számú melléklet tartalmazza.

(6) Az érvényességi idő:

- a) „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 30 év,
- b) „Bizalmas!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 20 év,
- c) „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 10 év

lehet.

(7) A „Titkos!” vagy annál magasabb minősítési szintű adat minősítésének érvényességi ideje új minősítési eljárás lefolytatásával rendkívül indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb a (6) bekezdés a) pontjában meghatározott időtartammal, illetve Magyarország – magánszemély jogos érdekével szorosan összefüggő – honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy igazságszolgáltatási érdekére tekintettel két alkalommal, legfeljebb a (6) bekezdés a) pontjában meghatározott időtartammal meghosszabbítható. A „Bizalmas!” vagy „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat minősítésének érvényességi ideje új minősítési eljárás lefolytatásával rendkívül indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb 5 évvel, illetve Magyarország – magánszemély jogos érdekével szorosan összefüggő – honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy igazságszolgáltatási érdekére tekintettel két alkalommal, legfeljebb a (6) bekezdés b) pontjában meghatározott időtartammal meghosszabbítható. Az új minősítési eljárást az érvényességi idő lejártá előtt le kell folytatni. Az érvényességi idő elteltével az adat minősített jellege megszűnik. A minősítés megszűnése után az adat újból nem minősíthető.

(8) A minősített adat kezelése során mindig egyértelműen felismerhetőnek kell lennie az adat minősített jellegének. A nemzeti minősített adat hordozóján vagy – ha arra nincs lehetőség – külön kísérőlapon fel kell tüntetni a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását (a továbbiakban együtt: minősítési jelölés).

(9) Nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján készített nemzeti minősítést igénylő adat minősítése az (1)–(8) bekezdésekben meghatározottak szerint történik. Ilyen adat külföldre történő továbbítása előtt a minősítési szintet magyarul, valamint a nemzetközi szerződésben vagy megállapodásban meghatározott nyelven – az Európai Unió intézményei és szervei tekintetében angolul vagy franciául – is fel kell tüntetni.

(10) Ha több minősített adat el nem különíthető módon, csak együttesen kezelhető, akkor azokat az alkalmazott legmagasabb minősítési szintnek megfelelően kell kezelni.”

„6. § (1) A minősítést az köteles kezdeményezni, akinél az állami vagy közfeladata ellátása során a minősítési feltételeknek megfelelő adat keletkezik.

(2) A minősítendő adat minősítéséhez a kezdeményező indokolással ellátott minősítési javaslatot készít.

(3) A minősítési javaslatban fel kell tüntetni a minősítéssel védhető valamely közérdekre történő hivatkozást, a minősítési szintet és a minősítés érvényességi idejét. A minősítési javaslat indokolásának tartalmaznia kell azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé teszik.

(4) A minősítési eljárás alatt álló, minősíthető adatot tartalmazó adathordozót a kezdeményező minősítés céljából a minősítési javaslattal együtt haladéktalanul felterjeszti a minősítőhöz. A minősítő a felterjesztés kézhezvételét követő 30 napon belül dönt az adat minősítéséről. Ha a minősítő a határidő lejártáig az adat minősítéséről nem dönt, a nemzeti minősített adat nem jön létre.

(5) Ha az (1) bekezdésben meghatározott adat a minősítőnél keletkezik, döntését a (3) bekezdésben meghatározott minősítési javaslat tartalmával megegyező módon köteles írásba foglalni és az adatot minősíteni.

(6) A minősítési eljárás alatt álló adatot a minősítő döntéséig a kezdeményezett minősítési szintre vonatkozó személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági szabályok szerint kell kezelni.

(7) A nemzeti minősített adat a minősítő által történő minősítéssel jön létre. A nemzeti minősített adat létrejöttéhez a minősítési jelölés formai követelményeit is be kell tartani.

(8) A minősítő a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság megkeresésére írásban köteles részletesen megindokolni az adat minősítését.”

[10] 3. Az Infotv. vonatkozó rendelkezései:

„27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi érdekből;

b) nemzetbiztonsági érdekből;

c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;

d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;

e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;

g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;

h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel

korlátozhatja.

(3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, 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 védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

(3a) Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.

(3b) Ha a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.

(4) A közérdekű adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.

(5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen

adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

(7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.

(8) E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók a közhitelű nyilvántartásból történő – külön törvényben szabályozott – adatszolgáltatásra.”

„28. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(2) Ha törvény másként nem rendelkezik, az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez és a másolatkészítésért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges. Az igény teljesítését, illetve a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.

(3) Ha az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására.”

„29. § (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(2) Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 8 napon belül tájékoztatni kell.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a másolat készítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

(4) Ha az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, a másolat iránti igényt a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 8 napon belül tájékoztatni kell.

(5) A költségtérítés mértékének megállapítása során figyelembe vehető költségelemeket és azok legmagasabb mértékét, valamint a másolatként igényelt dokumentum jelentős terjedelmének megállapítása során alkalmazandó szempontokat jogszabály határozza meg.”

„30. § (1) Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

(2) Az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(3) Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, 8 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól az adatkezelő nyilvántartást vezet, és az abban foglaltakról minden évben január 31-éig tájékoztatja a Hatóságot.

(4) A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése nem tagadható meg azért, mert a nem magyar anyanyelvű igénylő az igényét anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven fogalmazza meg.

(5) Ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

(6) A közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie.

(7) A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Ha erre való hivatkozással az adatigénylés elutasításra kerül, az adatigénylő az 52. § alapján a Hatóságnál bejelentéssel vizsgálatot kezdeményezhet.”

„31. § (1) Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint – ha a költségtérítést nem fizette meg – a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.

(3) A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége. A perbe a Hatóság az igénylő pernyertessége érdekében beavatkozhat.

(5) Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult per a törvényszék hatáskörébe tartozik. A járásbíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az alperes közfeladatot ellátó szerv székhelye alapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(7) Ha a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. A bíróság a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegét megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet a költségtérítés összegének megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti.”

III.

- [11] A nemzeti minősített adatok védelmi rendszere jelenleg szervezetenként elkülönül a nemzetközi (NATO, illetve Európai Unió) titokvédelmi rendszertől, azonban a nemzeti minősített adatvédelmi rendszer kialakítása és működése kapcsán is eleget kell tenni a nemzetközi követelményeknek, kötelezettségvállalásoknak (pl. egységes adatvédelmi rendszer és hatósági felügyelet létrehozása). Az Alkotmánybíróság eljárása során ezért áttekintette a minősített adatokra vonatkozó, az európai uniós jogi aktusoknak való megfelelést célzó hazai jogszabályi környezetet.
- [12] 1. Az Infotv. értelmében közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.
- [13] Az Infotv. 1. §-a kimondja, hogy „[e] törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy [...] a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.” Ennek megfelelően az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok tekintetében a nyilvánosság, ezen adatok bárki által történő megismerhetősége a főszabály. Ehhez képest a nyilvánosság, a hozzáférhetőség korlátozása kivételnek tekinthető.

- [14] Ez összhangban van az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendeletével (a továbbiakban: Rendelet), amelynek elsődleges célja a nyitottság elvének érvényre juttatása. A nyilvánosság elvének egyik aspektusa az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga. A főszabály az intézmények dokumentumaihoz való lehető legszélesebb körű hozzáférés, amelyhez képest kivételnek tekinthetők azok az esetek, amikor a hozzáférést meg lehet tagadni, és e kivételeket megszorítóan kell értelmezni.
- [15] Az Infotv. 27. §-a alapvetően kétféle korlátozást szabályoz a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére nézve. Vannak olyan adatok, amelyek tekintetében a nyilvánosságot a törvény – az adatok meghatározott minőségére, jellemzőjére tekintettel – kategorikusan kizárja, s vannak olyan adatok, amelyek megismerhetőségének korlátozására a törvény csupán lehetőséget ad, az e felől való döntést a jogalkotó, valamint az adatkezelő mérlegelésére bízva.
- [16] A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A nyilvánosság elvének megfelelően a közérdekű adatok megismerése iránt bárki igényt nyújthat be [Infotv. 28. § (1) bekezdés], amelyet a közfeladatot ellátó szerv köteles az igény tudomására jutását követő legrövidebb időn, legfeljebb azonban 15 napon belül teljesíteni [Infotv. 29. § (1) bekezdés]. Ha a közérdekű adatok megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében a törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni. A közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél [ún. „közérdek-teszt”, Infotv. 30. § (5) bekezdés, valamint vö. 27. § (5) bekezdés].
- [17] Ilyen „közérdek-tesztet” ír elő a Rendelet is. Az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz történő hozzáférhetőségéről való döntés során mérlegelni kell mind a hozzáférés megtagadásához, mind a közzétételhez fűződő érdeket, és még a védendő érdekek fennállása esetén is hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.
- [18] 2. A minősített adatok megismerhetőségét az Infotv. 27. § (1) bekezdése kategorikusan kizárja, amikor úgy rendelkezik, hogy „[a] közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.” Az Infotv. tehát a nyilvánossághoz fűződő közérdek mérlegelését a minősített adat megismerése iránti igény esetében kizárja, hiszen ilyen igényt a minősített közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránt nem is lehet előterjeszteni. (Ez a kategorikus tilalom nem vonatkozik a nemzeti minősítésű személyes adatokra, vö. Mavtv. 11. §; valamint az érintett is megismerheti a rá vonatkozó minősített adatot megismerési engedély és titoktartási nyilatkozat alapján, vö. Mavtv. 3. § 9–10. pont.)
- [19] A Mavtv. a minősített adatnak két fajtáját különböztetni meg: a nemzeti minősített adatot [3. § 1. pont a) pont], és a külföldi minősített adatot [3. § 1. pont a) pont]. A minősítést az köteles kezdeményezni, akinél az állami vagy közfeladata ellátása során a minősítési feltételeknek megfelelő adat keletkezik [Mavtv. 6. § (1) bekezdés]. A Mavtv. alapvető rendelkezései között a 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet (szükségesség és arányosság elve). A hivatkozott alapvető rendelkezést a Mavtv. 5. és 6. §-ai részletezik.
- [20] A Mavtv. 5. § (2) bekezdése alapján valamely adat az alábbi három feltétel fennállása esetén védhető minősítéssel. Az első feltétel, hogy a keletkezett adat az alábbi, minősítéssel védhető közérdekek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés] körébe tartozzon. Ilyen minősítéssel védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmány rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervekkel szembeni külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása. A második feltétel, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítsa a minősítéssel védhető közérdeket. Végül, hogy az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének korlátozása szükséges legyen. E három feltétel teljesülése esetén is az adat minősítéssel csak a legszükségesebb ideig védhető [Mavtv. 5. § (3) bekezdés]. A minősítés a kárközpontú minősítési rendszeren alapul, vagyis minél nagyobb veszéllyel fenyeget a minősített adattal való visszaélés, a védendő érdekek sérelme, annál magasabb szintű biztonsági követelményeknek kell érvényesülniük a védelem során (pl. a lehetséges kármérték alapozza meg a minősítési szintet és ezáltal a minősítés érvényességi idejét).

- [21] A minősítést kezdeményező a minősítési javaslatában köteles feltüntetni a minősítéssel védhető valamely közérdekre történő hivatkozást, a minősítési szintet és a minősítés érvényességi idejét, valamint köteles előadni azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé teszik [Mavtv. 6. § (3) bekezdés]. Az adat minősítéséről a minősítő dönt. A minősítő az a feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult személy, aki szerepel a Mavtv. 4. § (1) bekezdésében foglalt felsorolásban, valamint aki a Mavtv. 4. § (2)–(3) bekezdése alapján átruházott hatáskörben járhat el. A nemzeti minősített adat a minősítő által történő minősítéssel jön létre [Mavtv. 6. § (7) bekezdés]. A minősítő döntésének tartalmára nézve a törvény mindössze arról rendelkezik, hogy ha a minősítendő adat a minősítőnél keletkezik, akkor döntését a minősítési javaslat tartalmával megegyező módon köteles írásba foglalni és az adatot minősíteni [Mavtv. 6. § (5) bekezdés]. A Mavtv. 6. § (8) bekezdés kimondja továbbá, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) megkeresésére a minősítő írásban köteles részletesen megindokolni az adat minősítését. Egyéb megkötést a döntés tartalmára nézve a törvény nem ír elő. Az így keletkezett minősített adat jellege a kezelése során mindig egyértelműen felismerhető kell, hogy legyen. A nemzeti minősített adat hordozóján vagy – ha arra nincs lehetőség – külön kísérlapon fel kell tüntetni a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását (a továbbiakban: minősítési jelölés) [Mavtv. 5. § (8) bekezdés].
- [22] 3. Az Infotv. 31. §-a az olyan közérdekű és közérdekből nyilvános adatok esetében, amely megismerése iránt igény terjeszhető elő, az adatkezelőnek az igényt elutasító döntése ellen jogorvoslati lehetőséget biztosít. A bíróság előtt folyó per során az adatkezelőnek kell bizonyítania a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait. A kérelmező a NAIH felé is élhet vizsgálat megindítását kezdeményező kérelemmel. Amennyiben a kérelmező a NAIH vizsgálatának kezdeményezése érdekében bejelentést tett, a bírósági eljárást a NAIH elutasító, vagy a vizsgálatot megszüntető, ill. lezáró döntése, továbbá a hatóság által tett intézkedések megtételéről való értesítése után lehet megindítani. Ha a bíróság a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelőt a kért közérdekű adat közlésére kötelezi.
- [23] Ez a jogorvoslat azonban a minősített adatok esetében nem alkalmazható, hiszen a közérdekű és közérdekből nyilvános minősített adatok esetében az Infotv. 27. § (1) bekezdése kizárja az adatok megismerhetőségét, tehát azok megismerése iránti igény sem terjeszhető elő (pontosabban annak érdemi vizsgálata nem folytatható le az adatkezelő részéről, az elutasítás magából a törvény hivatkozott rendelkezéséből következik).
- [24] A minősített dokumentumok nyilvánosságának az uniós jog alapján is vannak korlátai. A dokumentumokat különleges bánásmódban kell részesíteni, azonban a minősített dokumentumokhoz való hozzáférés – e minőségükre hivatkozással – nem lehet eleve kizárt. A minősített dokumentumok kizárólag a kibocsátó hozzájárulásával adhatók ki, a hozzáférés megtagadását pedig indokolni kell azzal, hogy az indoklás nem sértheti a védelemben részesített érdekeket.
- [25] Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a minősített dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó döntések vizsgálatával összefüggésben hangsúlyozta, hogy önmagában az a tény, hogy valamely dokumentum minősített dokumentumnak minősül, nem elegendő indok a hozzáférés megtagadásához. Valamely dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alátámasztására főszabály szerint az sem elegendő, hogy az a Rendelet által védendő érdek körébe esik. Részletes magyarázatot kell adni arra, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen is sértené a védendő érdeket [a C/280/11. P. számú Európai Unió Tanácsa kontra Access Info Europe, Görög Köztársaság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben, 2013. október 17. napján hozott ítélete 72. pontja; C-576/12. P. számú Ivan Jurašinović kontra Európai Unió Tanácsa ügyben, 2013. november 28. napján hozott ítélete 46. pontja].
- [26] 4. A minősített közérdekű és közérdekből nyilvános adatot megismerni kívánó kérelmező kizárólag a NAIH-hoz fordulhat az adat megismerése érdekében. A NAIH-nál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll [Infotv. 52. § (1) bekezdés]. A NAIH vizsgálata nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, arra a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényt nem kell alkalmazni [Infotv. 52. § (2) bekezdés]. A NAIH a bejelentést köteles érdemben megvizsgálni [Infotv. 53. § (1) bekezdés], de nem köteles az alapján eljárást indítani, elutasító döntése ellen pedig nincs helye a közigazgatási hatósági eljárási rendelkezések által szabályozott jogorvoslatoknak. A NAIH a vizsgálat elutasításáról nem is hoz alakszerű határozatot, hanem csak értesíti arról a kérelmezőt [Infotv. 53. § (6) bekezdés].

- [27] Ha azonban a bejelentésben foglaltak alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes, a NAIH titokfelügyeleti hatósági eljárást indíthat [Infotv. 62. § (1) bekezdés]. Az erről való döntés a NAIH mérlegelési jogkörébe tartozik. A titokfelügyeleti eljárásra már alkalmazni rendeli az Infotv. a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait, az Infotv.-ben foglalt eltérésekkel. Ilyen eltérés, hogy a titokfelügyeleti hatósági eljárás kizárólag hivatalból indítható, és az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a titokfelügyeleti eljárást a NAIH bejelentésen alapuló vizsgálata előzte meg. Ez utóbbi esetben a bejelentőt csupán értesíteni kell az eljárás megindításáról és befejezéséről. [Infotv. 62. § (2) és (3) bekezdés]. A titokfelügyeleti hatósági eljárásban a NAIH-nak joga van felhívni a minősítőt arra, hogy változtassa meg a nemzeti minősített adat minősítési szintjét, érvényességi idejét, ha a minősítésre vonatkozó jogszabályok megsértését állapítja meg [Infotv. 63. § (1) bekezdés]. A NAIH határozata ellen kizárólag a minősítőt illeti meg a jog, hogy bírósági felülvizsgálatot kezdeményezzen, ha azt megalapozatlannak tartja [Infotv. 63. § (2) bekezdés]. A bíróság a NAIH határozatát helybenhagyja, megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a NAIH-ot új eljárásra kötelezi [Infotv. 63. § (4) bekezdés].

IV.

- [28] Az indítvány részben megalapozott.
- [29] Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Mavtv. 5. és 6. §-ai aránytalanul korlátozzák-e az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkotmányon alapuló, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatokat és döntött a bennük foglalt elvi élő megállapítások alkalmazhatóságáról.
- [31] 1.1. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése” [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [32] Az alább kifejtett okokra tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmányon alapuló releváns gyakorlat egyes elemeit az Alaptörvény jelen ügyben érintett rendelkezéseinek értelmezése során is irányadónak tartja, azokat tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozni, illetve idézni fogja. Jelen döntése során az Alkotmánybíróság különös tekintettel volt a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban, valamint a 2/2014. (I. 21.) AB határozatban foglaltakra, amely határozatokban az Alkotmánybíróság ugyancsak a közérdekű adatok megismeréséhez való jog kapcsán a korábbi gyakorlat átvétele és alkalmazása mellett döntött, különösen a 32/1992. (V. 29.) AB határozat, a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, valamint a 32/2006. (VII. 13.) AB határozat vonatkozásában. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [12] és [16]}.
- [33] 1.2. Ahogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdése, úgy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése is alkotmányos védelemben részesíti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát, a két rendelkezés közötti szövegszerű egyezés kimutatható [21/2013. (VII. 19.) AB határozat [38]]. A kontextuális egyezés vizsgálata során megállapítható, „[h]abár az Alaptörvény a magánszférát szélesebb körben védi, mint az előző Alkotmány (nemcsak a magánlakás és a magántitok, hanem a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás is védett), és a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően alkotmányi szinten rendelkezik egyes adatok megismerhetőségéről, az előző Alkotmánytól eltérően, amelyben hasonló szabály nem volt, az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett elvek megfelelő alkalmazását egyik eltérés sem teszi önmagában lehetetlenné.” [2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [12]].
- [34] Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja azon álláspontját, miszerint az érintett alapjog értelmezése szempontjából a hagyományos értelemben vett – 1949 előtti – történeti alkotmány nem szolgáltat érdemi szempontokat, mivel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogok hazánkban először az 1989. évi XXXI. törvény tette az Alkotmány részévé. [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [29]].

- [35] 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. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [36] 1.3. Az Alkotmánybíróság az alapvető jog célját illetően figyelembe vette az Alkotmányban azonos módon biztosított alapjogra vonatkozó gyakorlatban kiforrott elvi élű megállapításokat és szempontokat.
- [37] A közérdekű adatokhoz való hozzáférés és terjesztés jogát az Alkotmány a kezdetektől fogva információszabadságként fogta fel. Ezen alapjog alanyi jogi tartalma alapján bárkinek joga van ahhoz, hogy a közérdekű adatokat megismerje és terjessze. A közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, a megismerhetőség korlátozása ehhez képest csak kivételként értelmezhető, és a korlátozást tartalmazó szabályokat megszorítóan kell értelmezni.
- [38] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kimondja: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Az Alkotmánybíróság továbbra is kitar azon megállapítása mellett, miszerint az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme esetén nem merül ki abban, hogy tartózkodik azok megsértésétől, hanem magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy gondoskodni kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.]. Az információszabadság érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Kötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítani kell [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [39] 1.4. Az információszabadság jogát megillető védelmi szint meghatározása és a korlátozás Alaptörvénnyel való összeegyeztethetősége szempontjából szükséges röviden megvizsgálni, hogy az érintett alapjog milyen kapcsolatban áll az Alaptörvényben biztosított egyéb alapjogokkal és alkotmányos értékekkel.
- [40] Az információszabadság a kommunikációs alapjogok jogegyüttesébe tartozik, az információk megszerzésének szabadságát és állam általi elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információhoz való szabad hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg [vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.].
- [41] Ugyanilyen koherens kapcsolat áll fenn az információszabadság és a tudományos megismerés, a tudományos kutatás és a tanítás szabadsága között. Az információk megszerzhetősége, megismerhetősége gyakran kutatások, többnyire tudományos kutatások keretében történik meg, így az Alaptörvény az információszabadság garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja és védelemben részesíti [vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182–183, 194–195.].
- [42] Az információszabadság és hozzá szorosan kapcsolódó véleménynyilvánítás szabadsága az egyéni ön kifejezés szabadságának előmozdítása mellett a közügyek megvitatásának szabadságát is biztosítja. A kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele. A szabad véleménynyilvánítás joga pedig a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. E jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok között, s „anyajoga” az ún. kommunikációs alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. A nyilvánosság a közhatalom demokratikus működésének próbája. A közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés teszi lehetővé a választott népképviselői szervek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közérdekű adatok megismerhetősége a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garantálását is jelenti. Egy demokratikus társadalomban a polgároknak joguk van arra, hogy az életükre alapvetően kiható döntéseket, az azokat alátámasztó indokokat és a döntéshozatalban résztvevők szakmai álláspontjait – akár késleltetetten is – megismerjék. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges

- információkat [vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.; 32/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 430, 438.].
- [43] 1.5. Az Alkotmánybíróság az előbb kifejtettek alapján arra az álláspontra jutott, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a kommunikációs jogok jogegyüttesébe tartozik, s mint ilyen szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságával, a X. cikk (1) bekezdésébe foglalt tudományos kutatás, tanulás, valamint a tanítás szabadságával, továbbá a B) cikk (1) bekezdése által védett demokrácia alkotmányos értékével. Az információszabadság jogának az Alaptörvénnyel összeegyeztethető korlátozhatósága felőli döntés során e megállapítást nem lehet figyelmen kívül hagyni.
- [44] A közérdekű adatok esetében a nyilvánosság a főszabály, azaz bárki hozzáférhet, szabadon megismerheti és terjesztheti a közérdekű adatokat. Ehhez képest a nyilvánosság korlátozása csak kivételként értelmezhető és az alapjog korlátozása meg kell, hogy feleljen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt tesztnek, miszerint: „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.”
- [45] Ahogy arra az Alkotmánybíróság a fentiekben utalt, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga, s mint ilyen szoros kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával. Ez azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan kitüntetett alkotmányos védelmet élvez, vagyis az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni. Ez az alapjog tehát legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadsága. [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [46] A közérdekű adatokhoz való hozzáférés esetén a polgárnak nem kell igazolnia az információszerzéshez való érdekeltségét, éppen ellenkezőleg a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolni – a törvényi ok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását. A nyilvánosság tehát korlátozható, a korlátozás felől pedig a közérdekű adat kibocsátója vagy birtokosa dönthet, azonban csak szigorú alkotmányos keretek között élhet e joggal.
- [47] A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság utal az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikk 2. pontjára. Ezen rendelkezés alapján a közérdekű adatokhoz való hozzáférés csak a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.
- [48] 1.6. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozását érintően a korábbi gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]]. Az ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen, és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 185.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 186.]. A közérdekű adatok nyilvánosságához és megismeréséhez való jog törvényi szabályozása alapot kell, hogy adjon a titokban tartáshoz és a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdekek konfliktusában az érdekmérlegelésre, meg kell gátolnia az információáramlás indokolatlan akadályozását, el kell vonnia a titkos adattárolást a diszkrecionális döntések köréből [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 185.].
- [49] A korlátozás terjedelmét tekintve továbbá figyelemmel kell lenni arra, hogy az információk visszatartása nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, ezért nem fogadható el alkotmányosan az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint zárja el a nyilvánosság elől [vö. 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 184.]. „A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez.” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [46]]. „Nem egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével továbbá akkor sem, nem tekinthető ugyanis feltétlenül szükségesnek a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása, ha adott esetben a nyilvánosságkorlátozás okára hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenne. Ez állapítható meg különösen akkor, ha egy adott dokumentumban szereplő összes közérdekű adat megismerését pusztán arra hivatkozással tagadják meg, hogy a dokumentum egy része nyilvánosságkorlátozás alá esik [...]” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60]].

- [50] Összegzésképpen megállapítható, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának korlátozása meg kell, hogy feleljen a formai követelményeknek, jelesen, hogy a nyilvánosság korlátozására kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelménye, hogy a korlátozás szükséges és az elérni kívánt célhoz képest arányos legyen.
- [51] A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított. „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és VI. cikk (2) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatát is figyelembe véve – levonható [...] az a következtetés, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így kétségtelen korlátozásának minősül.” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]].
- [52] 2. Az Alkotmánybíróság először az alapvető jogok biztosa által benyújtott indítvány azon részét vizsgálta meg, amely az ún. „közérdek teszt” hiányát kifogásolja a minősítési eljárás során. Az alapvető jogok biztosa indoklásában kifejtette, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának alkotmányos követelményeit a minősítési eljárás is ki kell terjeszteni, mert a minősítés az az egyedi aktus, amellyel a minősítő dönt az adat nyilvánosságának korlátozásáról. Álláspontja szerint a minősítési eljárás – egyebek mellett – azért nem felel meg az alkotmányos követelményeknek, mert a minősítőnek az adatok minősítése során egyoldalúan, kizárólag a minősítéshez fűződő közérdekre, valamint a titoksértéssel bekövetkező kárra kell tekintettel lennie, miközben az adat nyilvánosságához fűződő közérdeket a mérlegelés során nem kell figyelembe vennie. Az alapvető jogok biztosa úgy érvelt, hogy a nyilvánossághoz fűződő közérdeket az adatok kezelése során mindvégig szem előtt kell tartani, csak így biztosítható a szükséges és arányos jogkorlátozás alkotmányos követelménye.
- [53] Mind az uniós szabályozás, mind a hazai alkotmányjogi gyakorlat alapján kimutatható, hogy 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 ellenőrizhetőségét. 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.
- [54] A magyar jogban ismert a „közérdek-teszt” [I. Infotv. 27. § (5) bekezdése, 30. § (5) bekezdése]. A hazai szabályozás akkor írja elő kifejezetten az adatok nyilvánosságához fűződő közérdek mérlegelését, ha a megismerhetőség felőli döntés során az adatkezelőnek mérlegelési joga van.
- [55] Az adatok minősítése abban az esetben, ha a minősített adat közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog korlátozását jelenti. A Mavtv. 5. § (2) bekezdése alapján az adat minősítéssel csak akkor védhető, ha – többek között – az adat nyilvánosságát és az arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges. A Mavtv. 6. § (4) bekezdése pedig kimondja, hogy a minősítő dönt az adat minősítéséről. A minősített adatok e minőségükönél fogva el vannak zárva a nyilvánosság elől, megismerésük iránti igény előterjesztése során az adatkezelőnek vagy a minősítőnek az Infotv. 27. § (1) bekezdése alapján el kell utasítania az ilyen igényt, mérlegelésre nincs lehetősége.
- [56] A jogalkotó által választott ezen megoldás azonban nem zárja ki, hogy a minősítési eljárás során mérlegre kerüljön az adatok nyilvánosságához fűződő közérdek. A szabályozási megoldásból mindössze annyi következik, hogy a „közérdek-tesztet” nem a minősített adat megismerése iránti igény elbírálása során, hanem még a minősítési eljárás alatt kell elvégezni.
- [57] A Mavtv. az alapvető rendelkezések között rögzíti a szükségesség és arányosság elvét, amelynek értelmében a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet. Az adatok minősítésével történő nyilvánosság korlátozás Magyarország érdekeinek védelmét és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítését szolgálja. A minősített adattá nyilvánítás esetében tehát komoly érdekek indokolják a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását.
- [58] A hivatkozott rendelkezések, az Infotv. vagy a Mavtv. egyéb rendelkezései nem zárják ki egyértelműen a minősítési eljárás során a „közérdek-teszt” alkalmazását, ugyanakkor nem tartalmazznak olyan kifejezett rendelkezést sem, amely megtiltaná az adat minősítését akkor, ha annak hozzáférhetővé tételéhez, nyilvánosságához nagyobb közérdek fűződik, mint a minősítéshez fűződő érdekekhez. A Mavtv. a szükségesség tekintetében megfelelően

szabályozza az alapjogkorlátozást, azonban a minősítés és az az által okozott alapjogkorlátozás arányosságára vonatkozóan nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket.

- [59] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint 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.
- [60] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Mavtv. kifogásolt rendelkezése az Alaptörvénnyel ellentétes értelmezést is megenged, mivel nem írja elő egyértelműen a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdek figyelembevételét. A minősítő kötelessége az, hogy a minősítés felőli döntés során kellő mértékben vegye figyelembe a minősítéssel védendő érdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket, és csak akkor minősítse az adatot, ha a minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősítéssel okozott alapjogi sérelemmel, azaz ha a minősítéssel védendő érdek felülmúlja a nyilvánosságához fűződő közérdeket.
- [61] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a Mavtv. 5. § (2) bekezdésének, valamint 6. § (4) bekezdésének alkalmazása során, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett az minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is vegye figyelembe, és csak akkor döntsön az adat minősítéséről, ha minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősített adat nyilvánosságához fűződő érdekekkel.
- [62] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa által benyújtott beadvány azon részét vizsgálta, amely a minősítő döntésének indoklási kötelezettségét hiányolta. E vonatkozásban az alapvető jogok biztosa előadta, hogy bár a minősítés kezdeményezőjének indokolni kell javaslatát, de az abban foglaltaktól a minősítő eltérhet. A minősítő a döntését már nem köteles indokolni. A minősítés indokolásának hiányában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége, indokoltsága sem ítéltető meg, ezért a szabályozás nem elégti ki az Alaptörvényből fakadó követelményeket.
- [63] Mind az uniós szabályozásból, mind a hazai alkotmányos gyakorlatból levonható az a következtetés, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozását minden esetben érdemben, kellő részletességgel kell indokolni. Az indoklási kötelezettség egyenesen következik az információszabadság önkényes, kellő alkotmányos súlyú indokok nélküli korlátozásának tilalmából. A hatályos szabályozásból, ahogy az Alkotmánybíróság határozataiból is, kötelezettségek hárulnak a minősítőre, amiket a minősítési eljárás során köteles megtartani. Indoklási kötelezettség hiányában nem lenne ellenőrizhető, hogy a minősítő valóban a jogszabályoknak megfelelően járt-e el, jogait rendeltetésszerűen gyakorolta-e, figyelembe vette-e a számára előírt mérlegelési szempontokat. A minősítésről szóló döntés indokolásának hiánya – ami egyet jelent az ellenőrizhetőség hiányával – gyakorlatilag a minősítő diszkrecionális jogkörébe utalja az adat minősítése felőli döntést. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság határozottan állást foglalt, amikor kimondta, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [41]].
- [64] Az Alkotmánybíróság korábbi elvi élű megállapítását a jelen ügyre vonatkoztatva tehát az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak a minősítőnek a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok minősítésére, önmagukban alapjogsértők. A minősítő ezért köteles döntését indokolni, amelynek alkalmasnak kell lennie arra, hogy az alapján megítélhető legyen a nyilvánosságkorlátozás szükségessége és arányossága. Az indokolás ezért nem lehet pusztán formális, abból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy milyen szempontokat mérlegelt a minősítő és milyen okok alapján jutott arra a következtetésre, hogy az adat minősítéséhez fűződő érdek felülmúlja a nyilvánosságához fűződő közérdeket {vö. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [65] A Mavtv. 5. és 6. §-a nem zárja ki egyértelműen a minősítő indoklási kötelezettségét, a hatályos szabályozás azonban e tekintetben nem egyértelmű, és teret enged az alapjogsértő gyakorlatnak. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkörénél fogva megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből, az információszabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a Mavtv. 6. § (4) bekezdése vonatkozásában az, hogy a minősítő, ha a minősítés során eltér a minősítési javaslattól, az adat minősítéséről szóló döntését köteles érdemben, részletesen indokolni, amelyből különösen ki kell tűnnie a nyilvánosság korlátozását kellő mértékben alátámasztó okoknak.

- [66] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosa által benyújtott azon indítványrészt vizsgálta, amely a minősítéssel nem érintett adatok nyilvánosságának korlátozását kifogásolta. E vonatkozásban az indítványozó kifejtette, hogy a Mavtv.-ben előírt minősítési eljárási rendben nincs előírva a minősítendő adat egyértelmű megjelölése, a minősítési jelölés pedig nem a minősített adatot, hanem az azt tartalmazó adathordozó minősített voltát teszi felismerhetővé. Mivel a törvény nem írja elő a minősített adatnak az adathordozón található nem minősített adatoktól való elkülöníthetőségét, bizonytalanná válik, hogy mire vonatkozik az adatnyilvánosság korlátozása, így olyan adatok is a korlátozás alá eshetnek, amelyek nem minősített adatok.
- [67] Az uniós szabályozás, csak úgy, mint a magyar jog és alkotmányossági gyakorlat a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában a nyilvánosságot, azok bárki által történő megismerhetőségét teszi főszabállyá. Ehhez képest a nyilvánosságot korlátozó szabályok kivételnek tekinthetők, amelyeket – az információszabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának szoros kapcsolatára tekintettel – megszorítóan kell értelmezni. Az információszabadság bármilyen korlátozása pedig eleget kell, hogy tegyen az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek.
- [68] Mindebből következik, hogy a dokumentumokat tartalmuk alapján kell vizsgálni, és kizárólag azok az adatok vonhatók el a nyilvánosság elől, amelyek tekintetében fennállnak a minősítés feltételei. „Nem egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével [...], nem tekinthető ugyanis feltétlenül szükségesnek a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása, ha adott esetben a nyilvánosság-korlátozás okára hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenne. Ez állapítható meg különösen akkor, ha egy adott dokumentumban szereplő összes közérdekű adat megismerését pusztán arra hivatkozással tagadják meg, hogy a dokumentum egy része nyilvánosság-korlátozás alá esik [...]” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [60]}.
- [69] Az olyan adatokat, amelyek tekintetében nem állnak fenn a minősítés indokai, nem lehet minősítéssel elzárni a nyilvánosság elől, azok megismerhetőségét az általános szabályok szerint biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az olyan szabályozás, amely lehetővé teszi olyan adatok nyilvánosságának korlátozását, amelyek nem minősített adatok, pusztán azért, mert egy adathordozón szerepelnek olyan adatokkal, amelyek minősített adatok, az információszabadság szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezi, ezért nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel.
- [70] A Mavtv. érintett 5. és 6. §-ának rendelkezései nem tiltják kifejezetten a minősített adatok pontos megjelölését. Az Infotv. 30. § (1) bekezdése szerint, ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni. A Mavtv. 5. § (8) bekezdése pedig kimondja, hogy a minősített adat kezelése során mindig egyértelműen felismerhetőnek kell lennie az adat minősített jellegének.
- [71] Tekintettel azonban arra, hogy a vonatkozó szabályok értelmezése Alaptörvénnyel ellentétes értelmezést is megenged, az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkörénél fogva megállapítja: a Mavtv. 5. § (8) bekezdésének vonatkozásában az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell. A nem minősített közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére az általános szabályok vonatkoznak.
- [72] 5. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányos követelmény meghatározásával biztosítható, hogy a Mavtv. 5. és 6. §-ának alkalmazása alkotmányossá váljon.
- [73] A minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdek figyelembevételével a minősítési eljárás nem tekinthető egyoldalúnak, amellyel biztosítható a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése a minősítési eljárás során. Az adat minősítéséről szóló döntés meghozatala során a minősítési javaslatot részletesen indokolni kell. Ha a minősítő el kíván térni a minősítési javaslattól, akkor a minősítésről szóló eltérő döntés meghozatalakor az eltérést indokolnia kell, különös tekintettel a nyilvánosság korlátozását alátámasztó indokokra. A minősítőnek a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölnie a minősített adatot, és annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során végig biztosítani kell. A minősítési javaslattól való eltérés indokolásával, valamint a minősített adatok megjelölésével egyértelműen meghatározható, hogy mire vonatkozik, és milyen okok indokolják az adatnyilvánosság korlátozását, amellyel garantálható a közérdekű adatok megismeréséhez való jog arányos korlátozása.

[74] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Mavtv. 5. és 6. §-át nem találta alaptörvény-ellenesnek, ezért az indítványt elutasította.

[75] 6. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. szeptember 23.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1180/2012.

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[76] Álláspontom szerint alkotmányossági problémát jelent, hogy a minősített adatok megismerése iránti eljárásban a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot megismerni kívánó személy számára közvetlenül, alanyi jogon nem biztosított a minősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő titokfelülgyeleti eljárás kezdeményezése.

[77] 1. Véleményem szerint a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog szükséges és arányos korlátozása akkor valósulna meg, ha a nyilvánosság korlátozása indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata biztosított lenne. A minősített adatok minősítése feletti érdemi kontroll nélkül az információszabadság alapjogának érvényesülését szolgáló rendelkezések és az Alkotmánybíróság által kimondott alkotmányos követelmények kikényszerítése, az alapjog korlátozásának szükségessége és arányossága nem biztosítható. „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és VI. cikk (2) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatát is figyelembe véve – levonható [...] az a következtetés, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül.” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]].

[78] Amennyiben a jogrendben nincs olyan eljárás, amely alkalmas a minősítő nyilvánosságot korlátozó döntését érdemben felülvizsgálni és felülbírálni, úgy nem lehet kikényszeríteni, hogy a minősítő csak azokat az adatokat minősítse, amelyek esetében az valóban elkerülhetetlen, hogy indokolási kötelezettségének megfelelően eleget tegyen, továbbá hogy mérlegelése során kellő súllyal vegye figyelembe a nyilvánosságához fűződő közérdeket. Az információszabadság alapjogának jellemzőihez megfelelően illeszkedő, érdemi kontroll nélkül az alapjogot védő garanciális

rendeletek, csakúgy, mint az Alkotmánybíróság által kimondott alkotmányos követelmények, súlytalan iránymutatásokká válhatnak.

- [79] 2. Álláspontom szerint a jelenlegi szabályok nem biztosítják a minősített adatok minősítése feletti érdemi kontrollt.
- [80] A Mavtv. a minősített adat megismerhetőségére irányuló eljárást nem tartalmaz (kivéve a nemzeti minősítésű személyes adatokat, valamint az érintett személy megismerési jogosultságát). A minősített közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerése iránti igény benyújtására és a minősített adatról való tájékoztatásra – különös rendelkezések híján – a közérdekű adatok megismerése iránti igényre vonatkozó általános rendelkezéseket (Infotv. 28–29. §) lehetne alkalmazni. Az Infotv. 27. § (1) bekezdése alapján azonban megállapítható, hogy a jogalkotó a minősített adatok tekintetében kategorikusan kizárja a megismerés iránti igény előterjesztésének lehetőségét. Pontosabban ilyen igény előterjesztése esetén az adatkezelőnek csak egy lehetősége van, elutasítani az igényt [feltéve, hogy nem olyan személy terjesztette elő, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt, l. Mavtv. 2. § (2) bekezdés és 13. § (1) bekezdés].
- [81] Az általános szabályok szerint a közérdekű adat megismerése iránti igényt elutasító döntés ellen a kérelmező bírósághoz fordulhat. A bíróság vizsgálja a megtagadás jogszerűségét és az annak alapjául szolgáló indokokat [Infotv. 31. § (2) bekezdés], amely azonban formális vizsgálatot jelent, mert az adatkezelőnek elég annyit bizonyítania, hogy az igény minősített adatra vonatkozott, és azt nem olyan személy terjesztette elő, akinek arra állami vagy közfeladat ellátása érdekében szüksége volt. A bíróság így a törvényi feltételek fennállása esetén egyetlen döntést hozhat, helyben hagyja az adatkezelő elutasító határozatát. A bírósági felülvizsgálat így a minősített adatok megismerhetősége tekintetében pusztán formális eljárás. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy az Infotv. 31. §-a szerinti jogorvoslati eljárásban az adatkezelő elutasító döntését lehet megtámadni, és a bíróság is csak az adatkezelőt utasíthatja. Az adat minősítése és a minősített adat feletti rendelkezési jog azonban a minősítőt illeti meg, aki nem feltétlenül azonos az adatkezelővel.
- [82] 3. Álláspontom szerint az, hogy a jogalkotó a minősített adatok tekintetében olyan megoldást választott, miszerint az ilyen adatok e minőségüknél fogva el vannak zárva a nyilvánosság elől, alkotmányosan nem jelentheti azt, hogy a minősítéssel védett adat megismerése teljes mértékben kizárt legyen. A szabályozásból mindössze annyi következik, hogy nem a megismerés iránti igényt elutasító döntéssel szemben, hanem magával az adat minősítését elrendelő döntéssel szemben kell jogorvoslati lehetőséget biztosítani. A minősítést elrendelő döntéssel szembeni jogorvoslatnak alkalmasnak kell lennie nem csupán arra, hogy a minősítés formai és eljárási követelményeinek megtartását ellenőrizze, hanem arra is, hogy a minősítés tartalmi indokoltságát, megalapozottságát, a nyilvánosság korlátozásának szükségességét és arányosságát érdemben felülvizsgálja {vö. 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [54], valamint 36/2006. (VII. 13.) AB határozat}.
- [83] 4. A minősítés jogellenességének érdemi, tartalmi vizsgálatára a hatályos szabályok szerint a NAIH jogosult, titokfelügyeleti hatósági eljárás keretében felülvizsgálhatja a minősítés jogszerűségét. Ha a NAIH a vonatkozó jogszabályok megsértését észleli, akkor az adat minősítőjét a minősítési szint, az érvényességi idő megváltoztatására, vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel.
- [84] A NAIH eljárását bárki kezdeményezheti arra hivatkozással, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. Amennyiben a NAIH a bejelentést megalapozottnak tartja, többféle intézkedést is tehet. Ha a bejelentés alapján vizsgálati eljárás vagy titokfelügyeleti hatósági eljárás is indítható, akkor a NAIH szabadon dönthet arról, hogy melyik eljárással tesz eleget eljárási kötelezettségének. A NAIH által lefolytatható vizsgálati eljárásra vonatkozó szabályok alapvetően egy olyan (részben hatósági típusú) eljárást tükröznek, amire nem vonatkoznak a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai [Infotv. 52. § (2) bekezdés].
- [85] A NAIH köteles minden bejelentést érdemben megvizsgálni, de az alapján nem köteles semmilyen intézkedést megtenni, vagy vizsgálatot indítani [Infotv. 53. § (1) bekezdés]. A NAIH érdemi vizsgálatot elutasító, eljárást megszüntető döntése ellen a kérelmező nem élhet semmilyen jogorvoslattal, mivel a NAIH eljárása e szakaszában még „ombudsmani” és nem hatósági típusú eljárás. Az Infotv. vonatkozó rendelkezései is csupán a bejelentő értesítését írják elő ilyen esetekben [Infotv. 53. § (6) bekezdés, 55. § (2) bekezdés, 58. § (3) bekezdés].
- [86] Véleményem szerint problémát jelent az, hogy a minősítés tartalmi kontrollját jelentő titokfelügyeleti hatósági eljárás megindítását a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot megismerni kívánó személy nem kezdeményezheti. A titokfelügyeleti hatósági eljárás megindítása kizárólag a NAIH mérlegelésén alapul, az Infotv. 62. § (1) bekezdése pedig nem határozza meg a mérlegelés szempontjait, pusztán annyit tartalmaz, hogy akkor indítható titokfelügyeleti hatósági eljárás, ha – bejelentésen alapuló vizsgálat alapján vagy egyébként – valószínűsíthető a nemzeti minősített adat minősítésének jogellenessége.

- [87] Ha a NAIH elrendeli a titokfelügyeleti hatósági eljárás megindítását, az eljárás a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény hatálya alá kerül, tehát hatósági típusúvá válik, a bejelentő eljárási pozíciója azonban ekkor sem változik. Az Infotv. 62. § (3) bekezdése szerint, a titokfelügyeleti hatósági eljárás kizárólag hivatalból indítható, ezért az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha azt bejelentés előzte meg. A bejelentő nem válik a hatósági eljárásban ügyféllé, őt a NAIH döntéséről csupán értesíteni kell. Ebből kifolyólag a bejelentő a NAIH döntését nem képes megtámadni bíróság előtt. Ezt támasztja alá az Infotv. 63. § (3) bekezdése, amely a NAIH határozata bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére kizárólag a minősítőt jogosítja fel.
- [88] 5. Véleményem szerint azzal, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot megismerni kívánó személy semmilyen jogorvoslattal nem élhet a NAIH vizsgálati eljárás megindítását elutasító döntésével vagy a vizsgálati eljárás során hozott határozatával szemben, valamint nem kezdeményezheti a titokfelügyeleti hatósági eljárás megindítását, sérül az egyén közérdekű adatokhoz való hozzáférési joga.
- [89] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó, az információszabadság jogának sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását kellett volna megállapítania azon az alapon, hogy a minősített közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot megismerni kívánó személy számára közvetlenül, alanyi jogon nem biztosított a minősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő titokfelügyeleti eljárás kezdeményezése.

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

- [90] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [91] Az elfogadott határozat rendelkező részének 1., 2. és 3. pontjaival, valamint azok indokolásával nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján ahhoz az alábbi különvéleményt csatolom.
- [92] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [93] Álláspontom szerint a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) vizsgált rendelkezéseivel összefüggésben indokolatlan és szükségtelen volt az alkotmányos követelmények megállapítása. A Mavtv. szabályozása megfelelően érvényre juttatja az Alaptörvény VI. cikkének rendelkezéseit, éppen ezért az ilyen – a törvény rendelkezéseivel azonos tartalmú, csupán azt másként megfogalmazó – alkotmányos követelmények az Alkotmánybíróság ezen hatáskörének súlytalanává válásához vezethetnek.
- [94] 1. Az elfogadott határozat alkotmányos követelményként mondja ki, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés során a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is vegye figyelembe, és csak akkor döntsön az adat minősítéséről, ha a minősítéshez fűződő közérdek felülmúlja az adat nyilvánosságához fűződő közérdeket.
- [95] Ennek az alkotmányos követelménynek a megállapítása azért szükségtelen, mert a Mavtv. az Alapelvek között elsőként, a 2. § (1) bekezdésben rögzíti, hogy a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet.” Ebből egyértelműen kiderül, hogy valamely adat minősítéssel való védelmére kizárólag a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szükséges és arányos mértékű korlátozásával, a szigorú törvényi feltételek maradéktalan fennállása esetén kerülhet sor. A nyilvánosságához fűződő közérdek vizsgálata tehát értelemszerűen része a minősítési eljárásnak, ezért fölösleges ugyanazt alkotmányos követelményben is megfogalmazni.

- [96] 2. A többségi határozat további alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy a minősítő, ha a minősítés során eltér a minősítési javaslattól, az adat minősítéséről szóló döntését köteles érdemben, részletesen indokolni, amelyből különösen ki kell tűnnie a nyilvánosság korlátozását kellő mértékben alátámasztó okoknak.
- [97] Az alkotmányos követelménnyel azért nem értek egyet, mert a minősítés indokolása a minősítési eljárás egy esetében sem marad el.
- [98] Amennyiben a minősítő a hozzá felterjesztett minősítési javaslattal egyező döntést hoz, akkor átveszi a javaslat részletes indokolását. A Mavtv. éppen ezért nem is írja elő erre az esetre a minősítő indokolási kötelezettségét.
- [99] Amennyiben a minősítő a nála keletkezett védendő adat minősítéséről dönt, úgy a minősítési javaslat tartalmával egyező módon köteles döntését írásba foglalni és abban döntését indokolni.
- [100] Amikor pedig a minősítő eltér a minősítési javaslatban foglaltaktól, döntésében szükségképpen indokolnia kell az eltérést, hiszen csak így tud eleget tenni a Mavtv. előírásainak (a javaslattól eltérő törvényi feltételek fennállása, a szükséges védelmi időnek a javaslattól eltérő meghatározása vagy a kármérték javaslattól eltérő meghatározása és ezáltal az igényelt minősítési szint eltérő meghatározása). A törvény szövegéből tehát következik, hogy a minősítési javaslattól eltérő minősítés tartalmazza a minősítőnek a javaslattól eltérő indokait is.
- [101] 3. Az elfogadott határozat azt is alkotmányos követelményként mondja ki, hogy a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, valamint annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell.
- [102] Ezzel a megállapítással szintén nem értek egyet. Az Mavtv. 5. § (8) bekezdése szerint a minősített adat kezelése során mindig egyértelműen felismerhetőnek kell lennie az adat minősített jellegének. Az alkotmányos követelményből nem derül ki, hogy mi annak a többlet-tartalma az 5. § (8) bekezdésével összehasonlítva. Az egyértelmű felismerhetőség előírása véleményem szerint gyakorlatilag ugyanazt jelenti, mint az egyértelmű megjelölés és azonosíthatóság előírása.
- [103] Az itt kifejtettekre tekintettel az utólagos normakontrollra irányuló indítványt véleményem szerint az alkotmányos követelmények megállapítása nélkül kellett volna elutasítani.

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [104] A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozata bírói ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Kiss László, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – a 2. pontban foglaltak kivételével – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az azt kizárólag nemzetközi szerződésbe ütközéssel indokolt részében, a helyszíni kutatások tekintetében – visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján 2013. november 6-án alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Törvényszéknél a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján. Az indítványozó álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt alapjogait, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6., 7. és 8. Cikkében foglalt alapjogait.
- [2] A bíróságok által megállapított tényállás szerint az indítványozóval és más társaságokkal szemben a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2006. szeptember 18-án versenyfelügyeleti eljárást indított. A GVH vizsgálata annak megállapítására irányult, hogy a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-ába ütköző magatartást tanúsítottak-e az út-, hídépítések és felújítások (a továbbiakban együtt: útépitések) tárgyában 2005–2006-ban kiírt közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban. Később a GVH a vizsgálatot kiterjesztette a megye területén az említettek által azonos tárgyban 2002–2004-ben lebonyolított közbeszerzési eljárásokra, valamint a megye települési önkormányzatai által út-, hídépítések és felújítások tárgyában 2002–2006-ban lebonyolított közbeszerzési eljárásokra. Később a vizsgálatot egy másik megye területén kiírt közbeszerzési eljárásokra is kiterjesztették.
- [3] 2009. január 29. napján kelt határozatával a GVH megállapította, hogy az indítványozó és más vállalkozások a gazdasági verseny korlátozására alkalmas, a Tpv. 11. § (1) bekezdésébe és (2) bekezdésének a) és d) pontjába ütköző egységes és folyamatos jogsértő magatartást tanúsítottak, amikor a Heves és Nógrád megyei útépitési közbeszerzési pályázatok kapcsán üzleti titoknak minősülő információkat osztottak meg egymással, felosztották egymás között a piacot, rögzítették a közbeszerzési ajánlati árakat és megállapodtak a nyertes személyében. A jogsértés miatt a GVH az indítványozót 1 200 millió forint bírság megfizetésére kötelezte. A GVH a bizonyítékok között értékelte a helyszíni vizsgálat és az eljárás során beszerzett írásbeli bizonyítékokat (e-mail üzenetek, táblázatok, határidőnapló, árajánlatok, pályázati eredmények), tanúnyilatkozatokat, az eljárás alá vontak nyilatkozatait, valamint a 2007. május 2-i helyszíni kutatás alkalmával az N. Kft. törvényes képviselőjének jegyzőkönyvbe foglalt szóbeli meghatalmazása alapján meghatalmazottként nyilatkozott N. N. nyilatkozatát, valamint az N. Kft. jogi képviselője által 2009-ben tett nyilatkozatot.
- [4] A GVH szerint az egységes és folyamatos jogsértés megállapításához nem kell az egyes feleknek a feltárt jogsértés minden egyes mozzanatában való részvételét egyesével bizonyítani, a jogsértés közvetett bizonyítékok alapján is megállapítható. A közösségi jog szerint az egységes, folyamatos jogsértés megállapításának nem feltétele a teljes folyamatosság (jelen ügyben az árkartell megszakadása külső körülményből, a tenderkiírások számának szűküléséből, és nem a felek magatartásából eredt). A jogsértés egységességének mérlegelésekor a legfontosabb körülmények az átfogó terv megléte, a résztvevők körének nagymértékű azonossága, az érintett termékek közelsége és az alkalmazott eszközök és mechanizmusok hasonlósága. Az ilyen jogsértések komplex jellegűek, melyekben külön-külön is jogsértőnek minősülő magatartási forma: a megállapodás és az összehangolt magatartás is megjelenik.
- [5] A GVH határozatával szemben az indítványozó (és a GVH által eljárás alá vont más vállalkozások) keresettel fordult a bírósághoz. A bíróság a határozatot hatályon kívül helyezte és a GVH-t új eljárásra kötelezte. Álláspontja szerint a GVH nem tárta fel kellően a tényállást, nem határozta meg pontosan a piacot (bevonva a vizsgálatba mindazon közbeszerzési eljárást, amit a vizsgált időszakban, tárgyban és területen lebonyolítottak), a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján az egységes és folyamatos jogsértés nem volt megállapítható, így piacként csak az egyes közbeszerzési eljárásokat lehetett elfogadni.
- [6] Az elsőfokú ítélettel szemben egyfelől az indítványozó (valamint pertársa), másfelől a GVH fellebbezett. Az ítélet tábla az elsőfokú ítéletet helybenhagyta, mert azzal nagyrészt mind ténybeli, mind jogi szempontból egyetértett. Az elsőfokú ítéletet annyiban pontosította, hogy az indokolás egyes részeit mellőzte és az új eljárásra vonatkozóan adott útmutatásokat helyesbítette, mivel úgy látta, az elsőfokú bíróság a GVH hatáskörébe tartozó kérdésekben foglalt állást.

- [7] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó (illetve pertársa) és a GVH is felülvizsgálati kérelemmel élt. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú ítéletet pedig úgy változtatta meg, hogy az indítványozó keresetét elutasította.
- [8] 2. Az indítványozó nyolc pontban foglalta össze, hogy a Kúria határozata mennyiben és milyen okból sértette meg az Alaptörvényben (XXVIII. cikk) és az Egyezményben (6., 7. és 8. Cikk) biztosított jogait. Álláspontja szerint a versenyjogi ügyek „büntetőjogi” természetűek. Ennek alátámasztásaként hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) több eseti döntésére, amelyek alapján – különösen a büntetés mértékére (kiemelten nagy összegű bírságok) és jellegére (elrettentő) tekintettel – a 6. Cikk 1. bekezdése szempontjából büntetőjoginak minősíthető a versenyfelügyeleti eljárás. Utalt továbbá több alkotmánybírói döntésre is annak igazolásaként, hogy az alkotmányos szintű büntetőjogi/büntető eljárásjogi garanciák a szűken vett büntetőjog területén kívül is alkalmazandóak.
- [9] 2.1. Egyrészt azt sérelmezte, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárás során a bizonyítékokat felülmérlegelte, a ténykérdésekben való döntés pedig ellentétes a jogerő tiszteletben tartásának elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal [XXVIII. cikk (1) bekezdés]. A közigazgatási eljárás során (2007-ben) ugyanis ügyféli minőségben hallgattak meg egy személyt (N. N.), aki azonban ilyen minőségben nem lett volna meghallgatható, mivel az eljárás alá vont vállalkozás képviselőjére a Tpv. alapján [54. § (2) bekezdés] nem volt jogosult. Később (2009-ben) ugyanezen vállalkozás jogi képviselője tett nyilatkozatot, melyben visszautalt N. N. nyilatkozatára. A GVH e nyilatkozatokat bizonyítékként értékelte, különös jelentőséget tulajdonítva ezen bizonyítékoknak az egységes és folyamatos jogsértés megállapíthatóságát illetően. Az elsőfokú bíróság N. N. nyilatkozatát a szabad bizonyítás elvéből levezetetten szabadon mérlegelte, nézete szerint a szabálytalanságok csak a nyilatkozat bizonyító erejét rontották le. Úgy találta, hogy a kétféle nyilatkozat egymásnak is ellentmondó volt, ezért az egységes és folyamatos jogsértés – egyéb bizonyíték hiányában – nem volt megállapítható. Az ítélet tábla N. N. nyilatkozatát az eljárási szabálytalanság miatt figyelmen kívül hagyta, mivel pedig a később tett nyilatkozat erre a nyilatkozatra visszautalt, azt tartalmában kiüresedettnek találta. A Kúria N. N. 2007-es nyilatkozatát – mint nem jogszerűen beszerzett nyilatkozatot – a bizonyítékok közül kizárta. A 2009-es nyilatkozat tekintetében pedig úgy foglalt állást, hogy az elsőfokú bíróság iratellenesen tekintette azt N. N. nyilatkozatával ellentétben állónak, míg a másodfokú bíróság tartalmilag értékelhetetlennek. Emellett a Kúria hangsúlyozta, hogy az ügyben közvetlen és közvetett bizonyítékok is rendelkezésre álltak, melyekre a GVH határozata is utalt, azokat a hatóság az indokolásban értékelte. A bizonyítás (különösen pedig az egységes és folyamatos jogsértés bizonyítása) – szemben az alsóbb fokú bíróságok álláspontjával – nem csupán az érintett nyilatkozatokon alapult.
- [10] Az indítványozó részben az EJEB ítéleteire, részben az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire hivatkozott a jogerő védelme tekintetében. Utalt arra, hogy bár az Alkotmánybíróság is elismerte a Kúria azon jogát, hogy jogszabálysértést állapíthat meg felülvizsgálati eljárásban, ha a tényállás nyilvánvalóan helytelen, kirívóan okszerűtlen vagy logikai ellentmondást tartalmaz [3085/2013. (III. 27.) AB végzés], jelen esetben ilyenre a kúriai ítélet indokolása nem utalt.
- [11] 2.2. Az indítványozó szerint az egységes és folyamatos jogsértésre történő hivatkozás sérti a hatósági és bírói jogalkotás tilalmát és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A Tpv., illetve az e törvény háttér jogszabályának minősülő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) sem ismeri az „egységes és folyamatos” jogsértés kategóriáját. Az alapul szolgáló ügyben tett megállapítások szerint az egységes és folyamatos jogsértésnek három szempontból is jelentősége van: a bizonyítási teher, a bírság mértéke, valamint az elévülési idő tekintetében. Az indítványozó szerint a Kúria kritika és külön indokolás nélkül fogadta el a GVH-nak az egységes és folyamatos jogsértésre vonatkozó – alapvetően az uniós joggyakorlatra támaszkodó – megállapításait. Mivel a Tpv. és a Ket. kógens jogszabálynak tekinthető, és a Kúria annak olyan tartalmat tulajdonított, amelyet azok tételesen nem tartalmaznak, sérült az indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga a fent megjelölt három szempont miatt.
- [12] A versenyfelügyeleti eljárások „büntetőjogi” természetéből kiindulva az indítványozó szerint a nullum crimen sine lege elve [XXVIII. cikk (4) bekezdése] is sérelmet szenvedett ügyében, hisz cselekménye elkövetésekor számára nem volt ismert a norma tartalma, így magtartásának következménye sem kiszámítható, sem előrelátható, nem volt tekinthető.
- [13] 2.3. Az indítványozó szerint a Kúria az egységes és folyamatos jogsértést egyetlen és különböző okokból aggályos bizonyíték alapján tartotta megállapíthatónak, amely sérti az in dubio pro reo elvét, emiatt pedig sérült a tisztességes eljáráshoz való joga. Felhívta a figyelmet arra, hogy – az Alkotmánybíróságnak a büntető eljárásjogi szabályok és az ártatlanság vélelme kapcsán kifejtett álláspontja szerint – a büntetőjogi felelősséget csak akkor lehet megállapítani jogerős bírói ítéletben, ha az kétséget kizáróan bizonyítást nyert.

- [14] 2.4. A kifogásolt ítélet az indítványozó szerint sérti a független és pártatlan bírósághoz való jogát azért is, mert a GVH részéről előzetes álláspontban ugyanazok a személyek állapították meg, hogy jogsértést követett el (vagyis „bűnös”), mint akik a végső határozatot aláírták. Az indítványozó tehát a GVH-t a XXVIII. cikk (1) bekezdése (illetve az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdése) szerinti bíróságként kezelte. Ha el is fogadható, hogy az elsőfokú eljárást nem bírói szerv folytatja le – érvelt az indítványozó –, alaptörvény-ellenes, hogy egy büntetőjogi jellegű ügyben anélkül lehet nagy összegű és azonnal végrehajtható bírságot kiszabni, hogy az ügyet független és pártatlan bíróság tárgyalta volna. Mindezzel sérült az ártatlanság véelme is: az, hogy az előzetes álláspontot és a későbbiekben elfogadott érdemi határozatot ugyanazok írták alá, azt jelzi, hogy a versenytanács már jóval a végső döntés meghozatala előtt állást foglalt az indítványozó bűnössége mellett.
- [15] 2.5. Az indítványozó szerint a nulla poena sine lege elvével ellentétes, hogy a GVH a Tptv. 78. § (1) bekezdésében meghatározott magasabb bírságmaximumot alkalmazta. 2005. november 1-jével a Tptv. 78. § (1) bekezdésének módosítása megemelte a kiszabható bírság legmagasabb összegét. Az indítványozó szerint a XXVIII. cikk (4) bekezdését sérti, hogy az ügyében a GVH a Tptv. 2005. november 1-jétől hatályos rendelkezését alkalmazta a bírság kiszabásánál, és nem a jogsértés idején alkalmazandó szabályokat.
- [16] 2.6. Az indítványozó azt is állította, hogy a helyszíni kutatás lefolytatása során megsértették az Egyezmény 8. Cikkében biztosított jogait. Az indítványozónál lefolytatott helyszíni vizsgálat (kutatás) során hiányoztak a magánlakás védelméhez fűződő jogot biztosító garanciák, az alapul szolgáló bírósági végzést a bíróság nem indokolta meg megfelelően, a GVH által lefolytatott helyszíni kutatás során a rendőrség vagy más független felügyeleti szerv nem vett részt annak ellenőrzése érdekében, hogy a kutatásokat a jogszabályoknak és a végzésnek megfelelően folytatták-e le, és nem készült kutatási jelentés. Az indítványozó az Alaptörvény „felhívott rendelkezéseivel” is ellentétesnek találta az indokolás és a megalapozottság hiányát.
- [17] 2.7. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz fűződő jog alapján kifogásolta, hogy a felülvizsgálati eljárásban a Kúria nem tartott érdemi tárgyalást. Bár a Kúria az ügyben két tárgyalást is tartott, az indítványozó szerint ezek csupán formálisak voltak. Az első tárgyaláson öttagú tanács alakításáról döntött az eljáró tanács, míg a másodikat követő rövid tanácskozás után a bíróság még ugyanazon a napon meghozta ítéletét, és azt ki is hirdette, következésképpen a felek tárgyaláson tett előadásainak a határozat meghozatala szempontjából már nem volt semmilyen jelentősége.
- [18] 2.8. Végül az indítványozó – szintén a tisztességes eljáráshoz való jog alapján – sérelmezte, hogy az ítéletben foglalt megállapítások, illetve az indítványozó által felhozott érvekre vonatkozó érdemi indokolás hiánya sértik a bíróság indokolási kötelezettségét. Hiányosnak találta a kúriai ítéletet egyrészt azért, mert a Kúria „elfogadta a GVH által az egységes és folyamatos jogsértéssel kapcsolatban hivatkozott »uniós gyakorlatot«, és nem vette figyelembe az indítványozó által felhozott kifogásokat, ellenérveket. Álláspontja szerint másrészt iratellenes az, hogy az indítványozó nem vitatta volna a jogsértő magatartás meghatározásának feltételeire vonatkozó GVH megállapításokat. Indokolatlan maradt, hogy a Kúria miért fogadta el a 2009-es nyilatkozatot perdőntőnek az elsőfokú és másodfokú bíróság megállapításaival ellentétben. Miként azzal sem foglalkozott a felülvizsgálati ítélet – a Kúria saját korábbi döntéseire utaláson kívül –, hogy miért nem minősül a GVH bíróságnak (ezzel figyelmen kívül hagyva az Alkotmánybíróság, illetve az EJEB általa hivatkozott döntéseit). A helyszíni kutatások és az Egyezmény 8. cikkének sérelme kapcsán a Kúria szintén csak saját korábbi döntéseire utalt, és nem tért ki arra, hogy az Egyezmény, az abból fakadó garanciák miért lettek volna alkalmazhatatlanok.

II.

- [19] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:
- „M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”
- „XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
- (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.
- [...]
- (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

III.

- [20] Az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszt 2014. február 18. napján befogadta. Megállapította, hogy az indítvány megfelel az Abtv.-ben és az Ügyrendben megfogalmazott formai és tartalmi követelményeknek: a panaszt határidőben nyújtották be az elsőfokú bíróságon, csatolták a jogi képviselő szabályszerű meghatalmazását, a panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének megfelelő határozott kérelmet tartalmaz. Az indítványozó az alapul szolgáló per felperese, így jogosultnak és érintettnek is minősül. A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott ítélete az Abtv. 27. §-a értelmében ügy érdemében hozott döntés, mellyel szemben további jogorvoslatnak nincs helye. A panaszos – részben – hivatkozott az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmére. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek ítélte az Abtv. 29. §-a szempontjából, hogy állást foglaljon abban a kérdésben, vajon az Alaptörvény XXVIII. cikkének a büntetőjogra, illetve büntető eljárásjogra vonatkozóan megfogalmazott alapjogi rendelkezései kiterjednek-e a versenyfelügyeleti eljárásokra is.

IV.

- [21] A befogadásra vonatkozó döntés összetett indokaira tekintettel az Alkotmánybíróság először is fontosnak tartja rögzíteni alkotmányos jogállásából és az Alaptörvény erre vonatkozó rendelkezéseiből fakadó hatáskörének lényegét, illetve annak határait.
- [22] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény tehát az Alkotmánybíróság számára főszabály szerint nem biztosít vizsgálati lehetőséget ahhoz, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helytállóan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban meghatározott módon a jogalkalmazó (hatóság, bíróság) számára fenntartott feladat. Ehhez hasonlóan a jogszabályok értelmezése és a jogági dogmatikához tartozó álláspontok helytállóságának, érvényességének megítélése is a jogalkalmazók számára fenntartott hatáskör. Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz alapján folytatott eljárásokban elsősorban jogvédelmi szerepe van. Az Abtv. 27. §-ának értelmében az a feladata, hogy az Alaptörvényben biztosított jogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság az alapjogi követelményrendszer érvényesülését a bírói döntések alkotmányos ellenőrzésén keresztül utolsó belföldi jogi fórumként végső soron maga garantálja. Az Alkotmánybíróság ennek során ugyanakkor biztosítja, hogy az állami működést megtestesítő jogalkalmazói döntések összhangban állnak a vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel is [lásd ennek megfelelően legutoljára összefoglalón: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]].
- [23] 2. Az indítványra tekintettel az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Egyezmény és az Alaptörvény rendelkezései viszonyát. Ennek nyomán megállapította, hogy az Egyezmény 6. és 7. Cikke, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)–(2) és (4) bekezdése szabályozási alapjaikat tekintve összevethetők.
- [24] Az Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésének első mondata értelmében: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Ennek tartalmilag – némi eltéréssel – megfelel az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése. Az Egyezmény 6. Cikk 2. bekezdése szerint: „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították.” Az ennek megfelelő alapjogi rendelkezést az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése tartalmazza. Az Egyezmény 7. Cikkének 1. bekezdése fogalmazza meg a nullum crimen sine lege, illetve a nulla poena sine lege elvet a következőképpen: „Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.” Ennek megfelelő alapjogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése biztosít.
- [25] Mindezekre tekintettel a testület a jelen esetben is figyelemmel volt az Egyezmény 6. Cikk 1. és 2. bekezdésében, illetve 7. Cikk 1. bekezdésében foglalt alapjogokra, továbbá az EJEB-nek az indítványozó által is hivatkozott, illetve egyébként az Egyezmény érintett rendelkezéseinek értelmezését érintő döntéseire.

- [26] 3. Az Alkotmánybíróság végezetül nem tekinthetett el attól a körülménytől sem, hogy a magyar versenyjogi szabályozást – beleértve az eljárási rendet is – alapvetően meghatározta az Európai Unió versenyjoga. (Az európai integráció szintjén az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó közösségi versenyjog már a csatlakozásunk előtt, az 1994. február 1-jén hatályba lépett társulási szerződés, az Európai Megállapodás nyomán alapjaiban befolyásolta a magyar versenyjogot.) Emiatt a panasz elbírálása során a testület áttekintette az uniós (közösségi) bíróságok panasszal érintett tárgykörben kialakított, az Egyezmény rendelkezései által védett alapjogokhoz is kötődő joggyakorlatát.

V.

- [27] Az alkotmányjogi panasz részben nem megalapozott, részben érdemi vizsgálatra nem alkalmas. A megalapozatlanság és az alkotmányjogi szempontból érdemi vizsgálatra alkalmatlanság az alkotmányjogi panaszban oly mértékben összefonódnak, hogy az Alkotmánybíróság az indítvány által nyolc pontba foglalt jogsérelmet érdemben és egységesen vizsgálta.
- [28] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt abban az általános kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a versenyfelügyeleti eljárás és az azt követő bírósági felülvizsgálat tekinthető-e „büntetőjogi” jellegűnek, „vád elbírálásának”.
- [29] Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság kiinduló álláspontja az, hogy a versenyfelügyeleti eljárás olyan különleges közigazgatási eljárás, amely Magyarország piacgazdasági berendezkedése és gazdasági rendje meghatározó működési alapelveinek, a tisztességes gazdasági versenynek az érvényesülését hivatott biztosítani, összhangban az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az Európai Unióhoz történt csatlakozási szerződésünkből származó számos jogi követelménnyel. Az intézményvédelmi kötelezettség körében eljáró jogalkotó külön törvényben ezt a feladatot a kormánytól független Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe utalta, és annak eljárásában, a versenyfelügyeleti eljárásban részére önálló eszközöket biztosított. Ezek között a legfontosabb a versenyfelügyeleti bírság, amely kiszabásának feltételei és mértéke szintén rendhagyó, éppen a társadalom gazdasági rendje, az üzleti tisztesség, a tisztességes verseny védelmében, és ezért tartalmilag számos tekintetben eltér a többi közigazgatási eljárásban alkalmazható és megszokott eszközöktől. A versenyfelügyeleti eljárás különleges feltételei és eszközei is az Unióhoz történő fokozatos integrálódás során alakultak ki, és hasonlítottak az európai szinten harmonizáltak tekinthető követelményekhez és lehetőségekhez. [Ilyen különösen a versenyfelügyeleti bírság mértéke, amely funkciójára tekintettel jellemzően jóval meghaladhatja a deliktális (büntetőbírói vagy szabálysértési) eljárásoktól megismert összegeket, ami alkalmas erősíteni azt a nézőpontot, amely a versenyfelügyeleti eljárást kívánja „büntetőjogi jellegű”-nek láttatni.] Ugyancsak ebben a körben kiindulásként kíván rámutatni az Alkotmánybíróság arra, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban nyilvánvalóan található magánjogi elemek is, amennyiben az eljárásban vizsgált egyoldalú magatartások, egyeztetett gyakorlatok, megállapodások alapvetően a magánjog (polgári jog) szabályozási körébe tartozó szerződéses, illetőleg egyéb jogviszonyokban keletkeznek és valósulnak meg. E közjogi viszonyokban azonban az állam, illetőleg a GVH a fentiekben hivatkozott intézményvédelmi kötelezettség, illetőleg a törvényben kapott funkció folytán, a tisztességes gazdasági verseny követelményeinek érvényesülése és érvényesítése érdekében rendelkezik hivatalbóli beavatkozás és szankcionálási, sőt „büntetői” lehetőséggel a jelentősebb gazdasági ügyletekre nézve.
- [30] Figyelemmel arra, hogy az indítványozó az eljárást szabályozó törvényi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt nem terjesztett elő, a vizsgálat a kúriai ítélet alaptörvényellenességének megítéléséhez igazodott.
- [31] 1.1. A Bíróság több határozatában értelmezte az Egyezmény 6. Cikkének 1. bekezdésében foglalt „büntetőjogi vádak” fordulatot. Az Engel és társai kontra Hollandia {[PS] (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) 1976. június 8.} ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy a vád „büntetőjogi” természetének megítélése során kiindulási pontként figyelembe veszi, hogy a vizsgált jogellenes cselekményt az érintett részes állam nemzeti joga bűncselekménynek minősíti-e. Ez azonban nem döntő körülmény: a jogellenes cselekmény természetének nagyobb a jelentősége, miként a kiszabott büntetés súlyának is (80–83. bekezdés, ún. Engel kritériumok). Az utóbbi két feltétel nem szükségképpen konjunktív, hanem alapvetően vagylagos, elég csupán, ha az egyik alapján megállapítható a büntetőjogi jelleg. De adott esetben a két körülmény együttes értékelése is vezethet valamely szankció „büntetőjogi” minősítéséhez. Ezt a felfogását a Bíróság több későbbi ítéletében is megerősítette. Egyebek között a Jussila kontra Finnország ügyben hozott ítéletében {[GC] (73053/01), 2006. november 23.}, amelyben adópótlék kiszabására irányuló eljárást vizsgált az Egyezmény 6. Cikke alapján. Az EJEB utalt arra, hogy egy korábbi, szintén adópótlékkal kapcsolatos ügyben [Bendenoun kontra Franciaország (12547/86) 1994. február 24.,

47. bekezdés] született ítéletében nem az Engel kritériumokat alkalmazta, hanem négy körülményt vett figyelembe: a bírságszabást elrendelő jogszabály valamennyi polgárra mint adófizetőre kiterjedt, a kiszabott bírság nem valamely okozott kár pénzbeli megtérítésére irányult, hanem az újabb jogsértésektől elrettentő büntetés volt, olyan általános szabály alapján szabták ki, melynek célja az elrettentés és a büntetés volt, továbbá a bírság jelentős mértékű volt. A Bíróság szerint e szempontoknak a második és a harmadik Engel kritérium vonatkozásában van jelentőségük (32. bekezdés). Az EJEB arra is rámutatott, hogy az egyes „büntetőjogi vádak” különböző súlyúak lehetnek. E fogalom autonóm, Engel kritériumok szerinti értelmezése ugyanis fokozatosan kibővítette a 6. Cikk 1. bekezdésében szereplő „büntetőjogi” jellegű ügyek körét olyan esetekre is, amelyek szoros értelemben véve nem tartoznak a büntetőjog hagyományos területére, így például a büntetés-végrehajtás rendjével összefüggő fegyelmi vétségek, vámjog, versenyjog, pénzügyekben eljáró bíróságok által kiszabott büntetések. Az adópótlék nem tartozik a büntetőjog kemény magjába (hard core of criminal law), emiatt pedig arra a büntetőügyekre vonatkozó garanciák nem szükségképpen alkalmazandók ugyanolyan szigorúan (43. bekezdés).
- [32] A Janosevic kontra Svédország ügyben [(34619/97) 2003. május 21.] hozott ítéletében – mely szintén adóügyben született – az EJEB kifejtette, hogy a részes államok felhatalmazhatják az adóhatóságukat olyan szankciók alkalmazására, mint az adópótlék, még akkor is, ha azok nagy összegűek. Az adóhatóságok ugyan nem elégitik ki a 6. Cikk 1. bekezdéséből fakadó követelményeket, ám e rendszer mindaddig összeegyeztethető az Egyezményvel, amíg az adófizető ügyét bíróság elé viheti, s a bíróság teljes jogkörrel rendelkezik mind a tény-, mind a jogkérdések felülvizsgálatára és a vitatott hatósági döntés hatályon kívül helyezésére. (81. bekezdés)
- [33] Az EJEB az A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország ügyben [(43509/08), 2011. szeptember 27.] kartellezés miatt lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásban kiszabott bírság kapcsán állapította meg, hogy az eljárásra kiterjed a 6. Cikk 1. bekezdésének hatálya, méghozzá annak „büntetőjogi” része. A Bíróság figyelembe vette, hogy a 6 millió eurós bírság egyrészt represszív jellegű volt, mert azzal az elkövetett jogsértést szankcionálták, másrészt pedig megelőző jellegű volt, hogy az érintett vállalkozást a további jogsértéstől visszatartsák. A bírságot – annak nagyságára tekintettel – az EJEB büntetésnek minősítette (41. bekezdés). Ebben az ítéletében a Bíróság arra is kitért, hogy a 6. Cikkből fakadó követelmények nem zárják ki, hogy a bírságot (büntetést) előbb közigazgatási szerv közigazgatási eljárásban szabja ki. Egy olyan közigazgatási szerv határozatát azonban, mely maga nem felel meg a 6. Cikk 1. bekezdéséből fakadó követelményeknek, alá kell vetni egy teljes jogkörrel rendelkező bírói szerv végső felülvizsgálatának. A bíróságnak hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy minden lényeges ténybeli és jogkérdést, melyben a felülvizsgálatot kérik, megvizsgálhasson (59. bekezdés).
- [34] Az EJEB ezt az álláspontját a DEBÚT Zrt. és társai [köztük az indítványozó] kontra Magyarország, szintén kartelleket érintő ügyben hozott döntésében [(24851/10.) 2012. november 20.] is megerősítette (1. bekezdés).
- [35] 1.2. Az EJEB-nek a versenyjogi bíróságokhoz vezető eljárásokat érintő alapjogi megközelítése megjelent az elmarasztalt vállalkozások által a Bizottság (mint versenyhatóság) ellen az uniós bíróságok előtt indított perekben is. A vállalkozások ugyanis rendszeresen hivatkozni kezdték a fent említett EJEB ítéletekre, a felhozott kifogások tárgyában így az Elsőfokú Bíróságnak (Törvényszéknek), valamint az Európai Unió Bíróságának is állást kellett foglalnia.
- [36] A Schindler kontra Bizottság ügyben [C-501/11. P. számú ügyben 2013. július 18-án hozott ítélet, EBHT-ben még nem tették közzé] az Európai Unió Bírósága rögzítette, hogy miután az Unió nem részese az Egyezménynek, a Bíróság előtti versenyjogi ügyekben az Egyezményt nem kell alkalmazni: „jóllehet – amint azt az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése megerősíti – az EJEB által elismert alapvető jogok az uniós jog részét képezik mint annak általános elvei, továbbá jóllehet a Charta 52. cikkének (3) bekezdése azt a kötelezettséget írja elő, hogy a Chartában foglalt, az EJEB által biztosított jogoknak megfelelő jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek, ez az egyezmény nem minősül az uniós jogrendbe szervesen beépülő jogforrásnak, mivel az Unió nem csatlakozott hozzá (lásd a C-571/10. számú Kamberaj-ügyben 2012. április 24-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 62. pontját és a C-617/10. számú Åkerberg Fransson ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 44. pontját).” (32. pont)
- [37] Az uniós bíróság a fellebbező vállalkozások észrevételeire reagálva ugyanakkor utalt az EJEB-nek a Menarini ügyben hozott ítéletére, melyben a „Bírósága arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kiszabott bírság magas összegére tekintettel a szankció a súlya miatt büntetőjogi jellegű. Ugyanakkor az említett ítélet 58. pontjában emlékeztetett arra, hogy a közigazgatási hatóságoknak a versenyszabályok megsértésének üldözésére és megtorlására vonatkozó feladattal való megbízása nem összeegyeztethetetlen az EJEB-vel, amennyiben az érdekelt a vele szemben ily módon hozott valamennyi határozattal szemben az EJEB 6. cikkében meghatározott biztosítékokat garantáló bírósághoz fordulhat.
- [38] A fent hivatkozott A. Menarini Diagnostics kontra Olaszország ítéletének 59. pontjában az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejtette, hogy az EJEB 6. cikkének tiszteletben tartása nem zárja ki, hogy egy közigazgatási jellegű eljárásban valamely „büntetést” elsőként egy közigazgatási hatóság szabjon ki. Feltételezi azonban, hogy valamely közigazgatási

hatóság határozata, amely maga nem teljesíti az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételeket, korlátlan felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bírói szerv utólagos felülvizsgálata alá vethető legyen. Az ilyen szerv jellemzői között szerepel az arra vonatkozó jogkör, hogy bármely ténybeli vagy jogkérdésben megváltoztathatja az alsóbb szerv által hozott határozatot. A bírói szervnek hatáskörrel kell rendelkeznie különösen arra, hogy az előtte folyó jogvita szempontjából releváns összes ténybeli és jogkérdést megvizsgálja.” (33–35. pont)

- [39] Az uniós bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy e feltételek az uniós versenyjogi ügyekben teljesülnek, hiszen a Szerződésben előírt felülvizsgálat magában foglalja, hogy az uniós bíróság mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból felülvizsgálatot gyakorol, és jogosult a bizonyítékokat értékelni, a megtámadott határozatot megsemmisíteni és a bírságok összegét módosítani (36–38. pontok).
- [40] 2. Az indítványozók az eljárási garanciák körében hivatkoztak arra is, hogy álláspontjuk szerint kartell ügyekben az ártatlanság vélelmének is érvényre kell jutnia. Az indítványozók kétféle vonatkozásban is állították az ártatlanság vélelmének sérelmét. Egyrészt azért, mert a Kúria az egységes és folyamatos jogsértést egyetlen és különböző okokból aggályos bizonyíték alapján tartotta megállapíthatónak, amely sérti az in dubio pro reo elvét. Másrészt azért, mert egy büntetőjogi jellegű ügyben az előzetes álláspontot ugyanazon versenytanács tagok írták alá, mint a végső GVH határozatot, illetve anélkül lehetett nagy összegű és azonnal végrehajtható bírságot kiszabni, hogy az ügyet független és pártatlan bíróság tárgyalta volna.
- [41] 2.1. Az EJEB az Egyezménynek az ártatlanság vélelmét megfogalmazó rendelkezésével is sokat foglalkozott. Ennek során kiemelte, hogy a 6. Cikk 2. bekezdése a 6. Cikk 1. bekezdésben található tisztességes eljáráshoz való jog részét képezi a büntetőeljárásokban [például: Daktaras kontra Litvánia, (42095/98), 2000. október 10., 41–45. bekezdés]. A 6. Cikk 2. bekezdésében szereplő „büntetőjogi” fordulatot autonóm módon, az Engel kritériumok szerint kell megítélni. Így az A. P., M. P., T. P. kontra Svájc ügyben [(19958/92), 39–43. bekezdés] az EJEB alkalmazandónak találta az ártatlanság vélelmét, amikor a nemzeti adóhatóság, illetve a bíróságok adóbírság megfizetésére kötelezték az időközben elhunyt, az adószabályokat megsértő adózó örököseit pusztán azon az alapon, hogy öröklés útján ők szereztek meg az örökhagyó vagyont.
- [42] Az ártatlanság vélelme az EJEB gyakorlatában maga is több követelményt egyesít magában. Ezek a bizonyítási teherrel, a tényeket és jogokat érintő törvényes vélelmekkel, az önvádra kötelezés tilalmával, a tárgyalást megelőző nyilvánossággal, továbbá a vádlott bűnösségére vonatkozó, az eljáró bíróságtól, illetve egyéb közhivaltól származó előzetes nyilatkozatokkal kapcsolatosak [Allen kontra Egyesült Királyság [GC] (24524/09), 2013. július 12., 93. bekezdés]. Az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a közhivaltól származó előzetes nyilatkozattal, illetve a bizonyítási teherrel összefüggő EJEB álláspontot tekintette át.
- [43] Az EJEB a fent hivatkozott Daktaras ügyben hozott ítéletében hangsúlyozta: ha egy közhivatal nyilatkozata a vádlott (terhelt) vonatkozásában olyan véleményt tükröz, hogy az bűnös, mielőtt azt jogszerűen bizonyították volna, az ártatlanság vélelme sérelmet szenved. A Bíróság kiemelte a közhivatal által használt szavak jelentőségét, továbbá azt, hogy a közhivatalnak nem kell feltétlenül bírónak (bírósnak) lennie, lehet az más hatóság is, beleértve az ügyészséget is. Ugyanakkor az ártatlanság vélelme sérelmének vizsgálatánál mindig fontosak a konkrét nyilatkozat megtételének eseti körülményei (41. bekezdés).
- [44] Az in dubio pro reo elve az ártatlanság vélelmének a bizonyítási teherrel összefüggő aspektusából fakad. A 6. Cikk 2. bekezdéséből eredően a bizonyítás terhe a vád oldalára esik, és bármilyen kétség a bizonyítás tekintetében a vádlott javára szolgál. A bizonyítékok értékelése – főszabály szerint – a nemzeti bíróságok feladata. A Bíróság azonban jogosult annak megítélésére, hogy az eljárás a maga egészében tisztességes volt-e, amely büntetőügyek esetén magában foglalja az ártatlanság vélelme érvényesülésének vizsgálatát is. Ha a bizonyítás terhe a védelem oldalára csúszik át, akkor az ártatlanság vélelme sérelmet szenved [Telfner kontra Ausztria, (33501/96), 2001. március 20., 15. bekezdés]. A bizonyítékok értékelése kapcsán különösen kiemelt jelentősége van annak, hogy a nemzeti bíróságok – a tisztességes eljáráshoz való jogból levezetett kötelezettségüknek eleget téve – a bizonyítás vonatkozásában is meggyőzően megindokolták-e döntésüket. Az elégtelen indokolás szükségtelessé teheti annak vizsgálatát, hogy az ártatlanság vélelme sérelmet szenvedett-e [Ajdarić kontra Horvátország [(20883/09), 2011. december 13., 36–53. bekezdés]. Amennyiben a vád által előterjesztett bizonyítékokkal kapcsolatos álláspontját a vádlott kifejtette, azt kifogásolhatta, a bíróságok pedig megfelelően megindokolták döntéseiket, jellemzően nem merül fel ennek az alapjognak a sérelme. Mivel a bizonyítékok mérlegelése tekintetében a Bíróságnak csak másodlagos szerepe van, ha a vád egy meggyőző prima facie ügyet tud feltárni a bíróság előtt, az egyezményesértés nem állapítható meg. [Natunen kontra Finnország, (21022/04), 2009. március 31., 53–54. bekezdés] Amennyiben azonban a bizonyítás hiányos, a tényállás nem kellően alátámasztott, a bizonyítékok

közötti ellentmondásokat a nemzeti bíróság nem oldotta fel, a védelem által indítványozott bizonyítást megfelelő indokok nélkül mellőzték, felmerül, hogy az eljáró bíróságok nem voltak elfogulatlanok a vádlott bűnösségét illetően.

[45] 2.2. Az ártatlanság véelme és a versenyügyek kapcsolatának kérdésével az uniós bíróságok is foglalkoztak ítéleteikben, és ezt az alapjogot kiterjeszhetőnek találták a kartellügyekre. A bíróságok a bizonyítás mikéntjével, illetve cáfolatával is foglalkoztak.

[46] Az E.ON Energie AG kontra Európai Bizottság ügyben [C-89/11. P. számú, 2012. november 22-én hozott ítélet, EBHT-ban még nem tették közzé] az Európai Unió Bíróság emlékeztetett arra, hogy „– mint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 48. pontjában helyesen megállapította – a versenyjog területén a jogsértéssel kapcsolatos jogviták esetében a Bizottságra hárul az általa megállapított jogsértések bizonyítása, és azon bizonyítékok előterjesztése, amelyek alkalmasak a jogsértést alkotó tényállás jogilag megkövetelt módon történő bizonyítására (a C-185/95. P. számú, Baustahlgewebe kontra Bizottság ügyben 1998. december 17-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-8417. o.] 58. pontja, valamint a C-2/01. P. és C-3/01. P. számú, BAI és Bizottság kontra Bayer ügyben 2004. január 6-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-23. o.] 62. pontja).

Ezenkívül, ha a bíróságnak kétségei vannak, azt a jogsértést megállapító határozat címzettjei között szereplő vállalkozások javára kell értelmezni (lásd ebben az értelemben a 27/76. számú, United Brands és United Brands Continentaal kontra Bizottság ügyben 1978. február 14-én hozott ítéletének [EBHT 1978., 207. o.] 265. pontját). Az ártatlanság véelme ugyanis az uniós jog olyan általános elvét képezi, amely ma az Európai Unió alapjogi chartája 48. cikkének (1) bekezdésében szerepel.

Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az ártatlanság véelmének elve alkalmazandó azokban a vállalkozásokat érintő, versenyszabályok megsértésére vonatkozó eljárásokban, amelyek bíróság vagy kényszerítő bíróság megállapításához vezethetnek (lásd ebben az értelemben a C-199/92. P. számú, Hüls kontra Bizottság ügyben 1999. július 8-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-4287. o.] 149. és 150. pontját, valamint a fent hivatkozott Montecatini kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 175. és 176. pontját).

Kétségtelen, hogy ha a Bizottság a versenyszabályok megsértését azon feltételezésből kiindulva állapítja meg, hogy a megállapított tényállás nem magyarázható másként, mint a versenyellenes magatartás fennállásával, az uniós bíróságnak meg kell semmisítenie a szóban forgó határozatot, amennyiben az érintett vállalkozások olyan érvelést terjesztenek elő, amely a Bizottság által megállapított tényállást más megvilágításba helyezi, és amely így lehetővé teszi, hogy a tényállásnak a Bizottság által a jogsértés fennállásának megállapításakor kialakított magyarázatát más hihető magyarázattal lehessen felváltani. Ilyen esetben ugyanis nem tekinthető úgy, hogy a Bizottság bizonyítékkal szolgált volna a versenyjog megsértésének fennállásáról (lásd ebben az értelemben a 29/83. és 30/83. sz., Compagnie royale asturienne des mines és Rheinink kontra Bizottság egyesített ügyekben 1984. március 28-án hozott ítélet [EBHT 1984., 1679. o.] 16. pontját, valamint a C-89/85., C-104/85., C-114/85., C-116/85., C-117/85. és C-125/85–C-129/85. sz., Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1993. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-1307. o.] 126. és 127. pontját).

[...]

Hasonlóképp, a Törvényszék a megtámadott ítélet 56. pontjában helyesen állapította meg, hogy amennyiben a Bizottság olyan bizonyítékokra hivatkozik, amelyek főszabály szerint elegendőek a jogsértés megtörténtének bizonyításához, akkor az, ha az érintett vállalkozás annak lehetőségére hivatkozik, hogy olyan körülmény állhatott fenn, amely alkalmas lehetett e bizonyítékok bizonyító erejének befolyásolására, nem elegendő ahhoz, hogy a Bizottságnak kelljen bizonyítania, hogy e körülmény a bizonyítékok bizonyító erejét nem befolyásolhatta. Éppen ellenkezőleg, azon eset kivételével, amikor az érintett vállalkozás magának a Bizottságnak a magatartása miatt nem képes ilyen bizonyítékot szolgáltatni, az érintett vállalkozásnak kell a jogilag megkövetelt módon bizonyítania egyrészt az általa hivatkozott körülmény fennállását, másrészt pedig azt, hogy e körülmény kétséggé teszi a Bizottság által hivatkozott bizonyítékok bizonyító erejét.” (71–76. pont)

[47] 3. Az előbbieik fényében az Alkotmánybíróság áttekintette a kérdéskört érintő korábbi gyakorlatát is. Ennek során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírói döntésekben foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el. Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket, és megállapította, hogy nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának.

[48] 3.1. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy olyan határozott különbségtétel, mint ami az EJEB gyakorlatában megjelenik a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán polgári és a büntető ügyek között, az alkotmánybírói esetjogban nem mutatható ki. Kétségtelen azonban, hogy az Alkotmánybíróság sem korlátozta a tisztességes eljáráshoz

való joghoz kapcsolódó, büntetőjogi ügyekben érvényesülő alkotmányos rendelkezések érvényesülési körét a szorosan vett büntetőjog területére.

- [49] A 63/1997. (XII. 12.) AB határozatában, ahol a szabálysértési ügyekben hozott közigazgatási döntések elleni bírói felülvizsgálat hiánya miatt állapított meg a testület alkotmányellenességet, az Alkotmánybíróság különbséget tett a közigazgatás-ellenes és a kriminális jellegű szabálysértések között, és rögzítette, hogy mindkét fajta szabálysértés miatt kiszabott büntetés tekintetében biztosítani kell a bírói út igénybevételét. A közigazgatás-ellenes szabálysértések tekintetében az Alkotmány 50. § (2) bekezdését és 57. § (1) bekezdését, míg a kriminális szabálysértések tekintetében az 57. § (1) bekezdését („ellene emelt vádat, [...] a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”) jelölte meg az alkotmányértés alapjaként. Ez utóbbi kapcsán a testület az EJEB-nek a 6. Cikk 1. bekezdéséhez kapcsolódó gyakorlatára is hivatkozott (ABH, 1997, 365, 368–369.) Ebben a határozatában kifejtetteket az Alkotmánybíróság megerősítette a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban, egyben más döntések alapján utalt arra is, hogy a szabálysértési eljárásnak – kriminális jellegére tekintettel – meg kell felelnie a büntetőeljárásal szemben támasztott legalapvetőbb alkotmányos követelményeknek {Indokolás [34]; lásd még ehhez hasonlóan: 3052/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}.
- [50] A 8/2004. (III. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagjai elleni fegyelmi eljárás alkotmányosságát vizsgálta. A testület kiemelte, hogy bár ilyen fegyelmi eljárások során „nem büntetőjogi vádról döntenek, az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a vádról való döntéssel szemben megfogalmazott követelményeknek érvényesülniük kell az olyan eljárások során is, melyek kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat. A nemzetbiztonsági szolgálat tagja elleni fegyelmi eljárás az érintett számára a büntetőbíróság által történő elítéléshez hasonlítható, esetenként annál is súlyosabb következményekkel járhat hivatása továbbfolytatásának lehetőségeit tekintve és a közösség tagjai által személyét illetően kialakított értékítélet alakulását illetően is. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fegyelmi eljárások, kiváltképpen a függelmi helyzetben lévőkkel szembeni fegyelmi eljárások során is érvényesülniük kell a tisztességes eljárás követelményeinek, ideértve a védelemhez való jogot is. Ebből következően a nemzetbiztonsági szolgálat tagjának rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy az ellene folyó fegyelmi eljárásban választása szerinti ügyvédet vehessen igénybe. Ezen álláspontjának kialakításakor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Engel ügyben 1976. június 8-án hozott ítéletére is.” (ABH 2004, 144, 156.)
- [51] 3.2. Az ártatlanság véelmének alkotmányos garanciáját az Alkotmánybíróság nem szűkítette le a szorosan vett büntetőjog területére. A 26/B/1998. AB határozat szerint: „Az ártatlanság véelme ezen kívül alkotmányos alapelveként nem csupán azokra a szabályokra terjed ki, amelyek a szűkebb értelemben vett – bűncselekmény miatt a büntetőeljárás szabályai szerint folytatott – büntetőjogi felelősségre vonásra nézve irányadók, hanem egyéb eljárásokra is, így a devizahatóság előtt folyó, vagy más szabálysértési eljárásban is alkalmazható. [41/1991. (VII. 3.) AB határozat (ABH 1991, 193, 195.); 1284/1990. AB határozat (ABH 1991, 562, 563.) és 63/1997. (XII. 11.) AB határozat (ABH 1997, 365, 372.)]. Az ártatlanság véelmének az etikai eljárás során is mindvégig érvényesülnie kell. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 271.]
- [52] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben is, hogy az Alkotmány 57. § (2) bekezdésének rendelkezéséből eredő alkotmányos védelem korlátlanul nem terjeszthető ki. Az ártatlanság véelme a felelősség kérdésében hozandó döntés folyamatán túl elsősorban azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak.
- [53] Az ártatlanság véelmének lényegéből következik, hogy egyfelől az előbb ismertetett határozatokban érintett jogi normák körében sem feltétlen, így nem minden egyes szabályra vonatkozik, másfelől az említett körbe nem tartozó, azon kívül eső jogszabályi rendelkezések tekintetében nem érvényesül általános jelleggel, főszabályként. A jogi normák utóbb említett körében esetenként vizsgálendő, hogy az adott jogszabály az ártatlanság véelmének alkotmányos elvével összefüggésben áll-e, ha igen, a felelősség megállapításának kérdésével olyan szoros kapcsolata állapítható-e meg, amely ez utóbbival egyazon körben indokolja az alkotmányos védelmet.” (ABH 1999, 647, 649–650.)
- [54] Az ártatlanság véelmének alapjogát az Alkotmánybíróság a versenyfelügyeleti eljárásokkal összefüggésben is alkalmazhatónak találta: egyrészt a gazdasági társasággal szemben már jogerősen lezárt versenyhivatali eljáráshoz kapcsolódóan a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjével szemben alkalmazandó szankció (kétéves eltiltás e tisztség betöltésétől) esetén, illetve a tagvállalkozások egyetemleges (mögöttes) felelősségének megállapítására irányuló eljárásban. [19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 153, 157.; illetve 353/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2026, 2031.]

- [55] Az ártatlanság vélelmének tartalma – az Alkotmánybíróság többször is megerősített, az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének értelmezése során is figyelembe vehető gyakorlata értelmében – a következő: „A jogállam egyik alapelve az ártatlanság vélelmének elve, amely az 1989. évi XXXI. törvénnyel az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében rögzítést nyerve alkotmányos rangra emelkedett. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azt az elvet követi, hogy a büntetőeljárás szabályainak alkotmányos vizsgálatakor az ártatlanság vélelmét alkotmányos alapjogként kell értékelni. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 70.]; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 79.; 36/1994. (V. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 232.]
- [56] Az ártatlanság vélelme elsősorban a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított részéről az elfogulatlan, pártatlan megközelítés követelményét szolgálja, ehhez kapcsolódóan a megalapozott bizonyítás kötelezettségét, továbbá a prejudikáció tilalmát. Mindez egyben garanciális jelentőségű akadályát képezi annak, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el.” (26/B/1998. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1206.)
- [57] Az *in dubio pro reo* elvének lényegét az Alkotmánybíróság több döntésében is érintette. Az 1284/B/1990. AB határozatban – a büntetőeljárások kapcsán – kialakított álláspontja szerint: „az ártatlanság vélelmének következménye, hogy a büntetőeljárásban a bizonyítási teher nem a terheltre, hanem a büntető ügyekben eljáró hatóságokra hárul. A hatóságok bizonyítási kötelezettsége nem merül ki a bűnösségre vonatkozó tények feltárásában és értékelésében. A büntetőeljárás törvény hangsúlyozza a minden oldalú bizonyítási kötelezettséget, s előírja, hogy az eljáró hatóságok a terhelt javára szóló körülményeket is tisztázzák [5. § (1) bekezdés]. Az ártatlanság vélelmének lényegéből következik végül az a követelmény, hogy a terhelt büntetőjogi felelősségét (bűnösségét) csak akkor állapíthatja meg jogerős bírói ítélet, ha az kétséget kizáróan bizonyítást nyert. Ezt tartalmazza a büntető eljárási törvény 61. §-ának (4) bekezdése: »A kétséget kizáróan nem bizonyított tényt a terhelt terhére értékelni nem lehet.« (in dubio pro reo elve).” [ABH 1991, 562, 563.; lásd még: 1406/B/1991, ABH 1992, 497, 502.; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 271.; 1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 527–528.]
- [58] Az *in dubio pro reo* elvnek a büntetőeljárásokon kívüli érvényesülésével az Alkotmánybíróság nem foglalkozott, de – mint az ártatlanság vélelmének része – az értelemszerűen kiterjedhet más eljárásokra is.
- [59] 4. A fentiek figyelembevételével az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alábbi következtetésekre jutott az Alaptörvénynek a tisztességes eljárást, illetve az annak részét képező ártatlanság vélelmét megfogalmazó alapjogi rendelkezésekkel összefüggésben.
- [60] 4.1. Az 1211/B/1996. AB határozat szerint a GVH speciális funkcióval és feladatkörrel rendelkezik, feladata alapvetően az, hogy védje a gazdasági, piaci verseny tisztaságának és szabadságának fenntartásához fűződő közérdeket. Ennek érdekében a törvényben szabályozott eszközökkel őrködik a versenyt biztosító piaci működés és struktúra felett, védi és biztosítja a közérdek érvényesülését a piaci szereplők egymás közötti viszonyában. A verseny tisztaságának és szabadságának fogalmán keresztül egyedileg meg nem határozott piaci szereplők és fogyasztók összességének érdeke áll jogvédelem alatt. (ABH 2002, 768, 771.) A GVH által alkalmazott bírság – miként arra az Alkotmánybíróság a 239/B/2005. AB határozatában (ABH 2007, 1850, 1853.), illetve a 19/2009. (II. 25.) AB határozatában (ABH 2009, 146, 154.) már rámutatott – a vállalkozás jogellenes magatartásához fűződő jogkövetkezmény, melynek kiszabásakor a jogsértő magatartással szembeni hatékony fellépés a fő szempont. A bírság célja tehát részben az elkövetett jogsértés miatti szankció (represszív jelleg), valamint a jövőbeli jogsértések megelőzése (preventív cél). Ez a felfogás a panasz tárgyát képező GVH-határozatban, illetve a kúriai ítéletben is visszatükröződik (az ítélet 28. oldalán).
- [61] Az is megállapítható, hogy a kartellügyekben lefolytatott hatósági eljárások kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat. Versenyfelügyeleti eljárás alá vállalkozások vonhatók, melyek jellemzően jogi személyek (társaságok). A büntetőjogi elmarasztaláshoz hasonló hátrány e szervezetek tekintetében a bírság, mely – mértékétől függően – a vállalkozás gazdasági megrendüléséhez, akár fizetéseképtelenségéhez és emiatt megszűnéséhez is vezethet. Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog *ultima ratio* jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak.
- [62] A versenyfelügyeleti eljárás ezért nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatóak. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége falad, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a „vádról való döntéssel”

szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de) érvényesülniük kell a kartellügyekben is.

- [63] Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja előírja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. A tisztességes eljáráshoz való jog és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolása eredményeként a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott (ABH 1997, 263.) és a 7/2013. (III. 1.) AB határozattal megerősített alkotmányos követelménynek (Indokolás [24]) versenyfelügyeleti ügyekben is megfelelően érvényesülnie kell. Eszerint a bíróságnak lehetősége kell legyen arra, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket (jelen esetben „vádát”) az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében [korábban: az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben] meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.
- [64] A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat indokolása értelmében „az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi. Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban elbírálja: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.” (ABH 1997, 263, 272.)
- [65] Az Alkotmánybíróság esetjoga alapján és az EJEB és az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatát is figyelembe véve nem következik azonban a tisztességes eljáráshoz való jogból, hogy már a GVH előtti eljárásnak meg kellene felelnie a XXVIII. cikk (1) bekezdésének, ha bíróság a határozatot mind tény- mind jogkérdésben – a kereseti kérelem tartalmáról függően – teljes körűen felülvizsgálhatja, és a GVH határozatát hatályon kívül helyezheti, esetleg maga hozhat döntést. Az ártatlanság vélelmét is magában foglaló tisztességes eljáráshoz való jogból származó követelmények teljesülnek, ha a versenyfelügyeleti eljárásban szabnak ki bíróság által felülvizsgálható bírságot.
- [66] Az alapul szolgáló ügyben, annak bírósági szakaszában a Tptv. 84. §-át, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) közigazgatási perekre vonatkozó szabályait alkalmazták. A Pp. 339/A–339/B. §-aiból is kiolvashatóan – összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel – a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. A hatósági döntés megváltoztatására [Tptv. 83. § (4) bekezdés] és hatályon kívül helyezésére a bíróság egyaránt jogosult. A tényállás tekintetében a bíróság maga is folytathat le bizonyítást, a jogszabályok értelmezésében a bíróság állásfoglalása irányadó a GVH számára. A jelen ügyben a bíróságok maguk is értékelték (egymástól eltérően is) a hatósági eljárásban lefolytatott bizonyítás eredményeként összegyűjtött bizonyítékokat (beleértve N. N., illetve az N. Kft. nyilatkozatait), illetve az elsőfokú eljárásban – sikertelenül ugyan, de – kísérletet tettek újabb bizonyíték (tanúvallomás) beszerzésére. A bíróságok továbbá külön értékelték a bizonyítékok beszerzésének (helyszíni kutatás) jogszerűségét, beleértve az intézkedéseknek az Egyezményvel való összhangját is.
- [67] Önmagában amiatt, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban az előzetes álláspontot ugyanazon személyek írták alá, mint akik a GVH-határozat meghozatalában részt vettek, nem eredményezi a XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdésének sérelmét az alapul fekvő eljárásban. A GVH tekintetében nem alkotmányos elvárás, hogy megfeleljen a bíróságokkal szemben támasztott előírásoknak (függetlenség, pártatlanság), eljárásával szemben nem követelmény a XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott garanciák betartása sem, mivel a versenyfelügyeleti határozatot három fokon bíróság tény- és jogkérdésben felülvizsgálta. A bíróságok függetlensége és pártatlansága vonatkozásában pedig (különösen pedig a tekintetben, hogy az előzetes állásfoglalás mennyiben befolyásolta a bíróságokat) az indítványozó kételyeket nem fogalmazott meg. Ez nem áll ellentétben azzal, hogy a jogalkotó – összhangban az uralkodó európai, elsősorban az uniós jogfelfogással és joggyakorlattal – a versenyfelügyeleti eljárásoknak a büntetőjogias jellegére, a kiszabható bírság magas összegére, az eljárás során igénybe vehető bizonyítási eljárások alapjog-korlátozó mivoltára figyelemmel már a hatósági eljárásba, illetve a GVH szervezetét illetően is számos – a büntetőeljárásokhoz hasonló – garanciális szabályt iktatott be, ezzel is biztosítva az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, tisztességes hatósági eljáráshoz való jog minél teljesebb érvényesülését.
- [68] Nem állapítható meg a támadott ítélet alaptörvény-ellenessége amiatt, hogy büntetőjogi jellegű ügyben független és pártatlan bíróság által történő tárgyalás nélkül szabtak ki nagy összegű és azonnal végrehajtható bírságot. Az indítványozó kifejezetten az azonnali végrehajthatóságot mint olyat (vagyis a jogi szabályozás tartalmát) sérelmezte,

- a GVH határozatának végrehajtásával összefüggésben egyéb indokot nem hozott fel: így nem hivatkozott arra, hogy ügyében a végrehajtás felfüggesztését kérelmezte-e, s ha igen, akkor a bíróság a végrehajtást felfüggesztette-e.
- [69] A jogszabályi rendelkezésekből ugyanis valóban az következik, hogy a keresetindítás a bírság végrehajtására nincs halasztó hatállyal, ám a bíróság kérelemre a végrehajtást felfüggesztheti [Ket. 2012. január 31-ig hatályos 110. § (1) bekezdése, jelenleg: Pp. 332. § (2a) bekezdése]. A 94/B/2007. AB határozatban azonban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ártatlanság véelme és a versenyfelügyeleti eljárásban kiszabott bírság azonnali végrehajthatósága között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés (ABH 2008, 2665, 2668.), mely álláspontját a 611/B/2004. AB határozatában meg is erősítette (ABH 2009, 1679, 1681–1682.). Az EJEB joggyakorlatából – mely ugyan nem versenyügyekben, hanem adóbírság kapcsán alakult ki – az következik, hogy a hatósági határozatban kiszabott büntetőjogi jellegű bírság azonnali, bírói felülvizsgálat lefolytatását megelőzően elrendelhető végrehajtása összefüggésben van az ártatlanság véelmével, mert az komoly következményekkel járhat az érintettre, és hátrányosan érintheti a későbbi bírósági eljárásban való védekezését. Bár az azonnali végrehajthatóság nem jár szükségképpen az ártatlanság véelmének sérelmével, az államoknak a végrehajtást – az ellentétes oldalakon fellépő érdekek megfelelő kiegyenlítésével – ésszerű keretek között kell tartaniuk. [Västberga Taxi Aktiebolag és társa kontra Svédország, (36985/97.), 2002. július 23., 118. bekezdés; Janosevic kontra Svédország (34619/97.), 2002. július 23., 106. bekezdés]
- [70] 4.2. Az Alkotmánybíróság szerint a kétséget kizáróan nem bizonyított tényeknek a terhelt terhére való értékelésének tilalma – az ártatlanság véelmének részeként – a versenyfelügyeleti ügyekben is köti a hatóságot, illetve felülvizsgálatot végző bíróságokat. Ez összhangban áll az EJEB gyakorlatával, illetve az Európai Unió Bíróságának felfogásával is.
- [71] Ez azt jelenti, hogy a versenyjogi felelősséget megalapozó összes jelentős tény a GVH-nak kell bizonyítania, azon tények pedig, melyek valósága tekintetében kétség merül fel, az eljárás alá vont javára veendő figyelembe. A GVH-nak a bizonyítási kötelezettség teljesítéséről a jogsértés megállapításáról és a bírság alkalmazásáról szóló határozatában kell számot adnia azzal, hogy döntésének indokolásában meg kell jelölnie a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az eljárás alá vont vállalkozás által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a mérlegelési jogkörben hozott döntés tekintetében (mint a bírság mértéke) a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket [lásd: Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont]. A bizonyítás során a hatóság közvetett bizonyítékokat is felhasználhat, úgyszintén a piac szerkezetére vonatkozó adatokat, számításokat, gazdasági modelleket, stb. is, még akkor is, ha ez utóbbiak – egyébként a szakértői véleményekre is jellemző módon – esetenként bizonytalan elemeket, illetve bizonyos fokú valószínűségi bizonyítást is magukban hordoznak a tudomány adott állásához igazítottan. A GVH által megállapított tényállás azonban nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia. Az eljárás alá vont vállalkozásoknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy a GVH megállapításaival szembeni észrevételeiket előadják, a bizonyítékaikat – a jóhiszeműség és a relevancia elveinek a betartásával – bemutathassák, a GVH következtetéseit megcáfolják. Ennek alapján az eljáró bíróság feladata az, hogy állást foglaljon arról, hogy a hatóság a tényállás-tisztázási kötelezettségének [lásd: Ket. 50. § (1) bekezdés] eleget tett-e, az egyes, az eljárás alá vont személy által vitatott tények valóságát a GVH bizonyítékokkal megfelelően alátámasztotta-e. Ennek érdekében a bírósági eljárásban is lehetőség van további bizonyítás lefolytatására. Ugyanakkor a bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bíró belső meggyőződésére van bízva, így annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége.
- [72] Az indítványozó azon sérelme kapcsán, hogy az egységes és folyamatos jogsértést a Kúria egyetlen és erősen vitatható bizonyíték alapján állapította meg, az Alkotmánybíróság emlékeztet a jelen határozat Indokolásának [22] bekezdésében már felidézett gyakorlatára. Eszerint a testület azt nem vizsgálja, hogy a bírósági döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat [lásd még: 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12], 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5], 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [73] A jelen ügyben az indítványozó állítása szerint az egységes és folyamatos jogsértés csupán egyetlen bizonyítékon alapult. Ezzel szemben a kúrai ítélet indokolásából kiderül (20. oldal), hogy a GVH határozata – szemben az alsóbb fokon eljáró bíróságok megállapításaival – nemcsak a kifogásolt nyilatkozatokra (N. N. és az N. Kft. nyilatkozata) épült, hanem egyéb bizonyítékokra is: határidőnapló bejegyzések, táblázatok, e-mailek, tanúvallomások, fájlok. Annak ellenére, hogy a Kúria N. N. nyilatkozatát kizárta a bizonyítékok köréből, az N. Kft. nyilatkozatán kívül egyéb bizonyíték is rendelkezésre állt tehát az egységes és folyamatos jogsértés megállapíthatóságára. Az ítélet indokolásának 22. oldalán a Kúria kiemelte, hogy az N. Kft. nyilatkozatát „az egyéb – a helyszíni kutatások alkalmával fellelt – bizonyítékokkal együtt értékelve a folyamatos és egységes jogsértés bizonyított volt.”

- [74] Az Alkotmánybíróság saját hatáskörének korlátaira, valamint a kúriai ítélet indokolásában foglaltakra tekintettel ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [75] 5. Az indítványozó amiatt is állította a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárás során a bizonyítékokat felülmérlegelte, s ezzel megsértette a jogerő tiszteletben tartásának elvét. Ezzel kapcsolatban utalt az EJEB ítéleteire, illetve az Alkotmánybíróságnak a jogerőre vonatkozó döntéseire.
- [76] A jogerő védelme az alkotmánybírói gyakorlatban a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéhez kapcsolódóan jelent meg. A törvényességi óvás intézményét a jogbiztonság, az emberi méltóság és a bírósághoz fordulás jogának sérelme miatt megsemmisítő határozatában az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megint csak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződik. A jogállamiság lényeges eleme, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes fellebbezési jogorvoslattal, illetve, hogy a jogerőssé vált határozat megtámadására milyen feltételek alapján van lehetőség, s hogy mikor következik be az az állapot, amikor a jogerős határozat már semmiféle jogorvoslattal nem támadható. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságokra. Ha a jogerő beálltához előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll. [...]
- Különösen ellentétes a törvényességi óvás a jogerő intézményével. A jogerő áttörésének szükséges (de nem elégséges) alkotmányossági feltétele, hogy ismerjeit törvény pontosan meghatározza, s így kiszámítható legyen.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.]
- [77] A bírósághoz fordulás jogát a törvényességi óvás a testület szerint azért is sértette, mert a jogvitában érdekelt fél alkotmányos joga arra, hogy ügyét bíróság elé vigye – hasonlóan a többi szabadságjoghoz –, magában foglalja annak szabadságát is, hogy e joggal ne éljen. Márpedig egy olyan szabály, amely mindkét fél akaratától függetlenül és minden ügyben lehetővé teszi az eljárás folytatását és a határozat felekre kiható megváltoztatását, eleve nem lehet e jog sem szükségszerű, sem arányos korlátozása [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.].
- [78] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem jelent meg az a felfogás, mely szerint a jogbiztonságból levezethető jogerő tiszteletben tartására irányuló jogállamisági követelmény a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal is közvetlen összefüggést mutat. Kétségtelen azonban, hogy az EJEB több eseti döntésében kifejtette, hogy senki sem jogosult arra, hogy egy jogerős (végleges és kötelező) ítélet felülvizsgálatát kérje pusztán abból a célból, hogy újabb tárgyalást tartsanak, és újra eldöntsék az ügyet. A magasabb szintű bíróságoknak a felülvizsgálat lehetőségét arra kell használniuk, hogy kijavítsák a bírói tévedéseket és a súlyos eljárási szabálysértéseket (miscarriages of justice), és nem arra, hogy újra megvizsgálják az ügyet. A felülvizsgálat nem lehet álcázott fellebbezés, és pusztán az, hogy egy kérdésnek kétféle megközelítése lehetséges, nem képezheti alapját az ügy újratárgyalásának. Ettől az elvtől csak akkor lehet igazoltan eltérni, ha azt lényeges és kényszerítő körülmények szükségessé teszik. A bírósághoz fordulás joga (polgári jogok és kötelezettségek esetében) azt jelenti, hogy polgári ügyekben a félnek joga van bíróságok előtt eljárást indítani. E jog pedig látszólagossá válik, ha a részes államok belső joga megengedi, hogy a jogerős bírói döntés az egyik fél hátrányára hatálytalan maradjon. A jogerős és végrehajtható ítélet csak kivételes esetben semmisíthető meg, pusztán abból a célból nem, hogy az ügyben egy másik ítélet születhessen. A rendkívüli jogorvoslatokat a hatóságoknak abból a célból kell alkalmazniuk, hogy – amennyire csak lehetséges – méltányos egyensúlyba hozzák az érintett érdekeket. [Ryabykh kontra Oroszország (52854/99.), 2003. július 24., 51–52. és 55. bekezdés; Mitrea kontra Románia (26105/03.), 2008. július 29., 23–24. bekezdés; Varniene kontra Litvánia (42916/04.), 2013. november 12., 37–38. bekezdés; Nelyubin kontra Oroszország (14502/04), 2006. november 2., 24–25. bekezdés]
- [79] Az EJEB a jogerős bírói ítéletek hatékony érvényesülését a részes államok jogrendszerének alapját adó jogállamiság elvéből levezetve, de a bírósághoz való jog részeként értelmezi. Büntetőügyekben a jogerős felmentő ítélet {Assanidze kontra Grúzia [GC] (71503/01, 2004. április 8., 181–183. bekezdés), polgári ügyekben pedig – miként az a fent ismertetett döntésekből látható – minden jogerős ítélet hatékonysága a jogerő tiszteletben tartása („végrehajtása”) révén valósul meg.
- [80] Az indítványozó által is hivatkozott, illetve a többi kapcsolódó ügy polgári jogok és kötelezettségek tárgyában folyó eljárásokkal összefüggésben született, miközben – a panaszban bemutatottak szerint is – a versenyjogi ügyek az EJEB

- gyakorlatában a büntetőjogi jellegű eljárások körébe tartoznak a 6. Cikk szempontjából. Az indítványozó által előadott módon ezért a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme nem vezethető le.
- [81] Az Alkotmánybíróság szintén a bírósághoz fordulás alapjoga részének tekinti a jogerős ítéletek hatékonyságát, a jogerő tiszteletben tartásának követelményét, mely ugyanakkor a jogállamiság elvétől elvonatkoztatottan nem értelmezhető.
- [82] A tekintetben, hogy az alapul szolgáló esetben sérült-e a bírósághoz fordulás joga a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése miatt, az Alkotmánybíróság értékelte a konkrét körülményeket. Jelen ügyben nem polgári jogokról (kötelezettségekről), hanem a „büntetőjogi jellegű”-nek minősített versenyjogi felelősség kérdésében döntött a GVH. A közigazgatási perben hozott jogerős ítélet nem „felmentésről” rendelkezett, hanem az eljárás megismétléséről. Az ügy a jogerős másodfokú döntéssel valójában tehát nem lezárult, hanem a GVH előtt újraindult (volna). Ehelyett rendelkezett úgy a Kúria jogerős ítéletében – a versenyjogi felelősség kérdésében való végleges bírói állásfoglalással –, hogy a jogerős bírói ítéletet hatályon kívül helyezi, és maga hoz végleges és kötelező érvényű határozatot.
- [83] Az indítványozó a GVH előtti eljárásban beszerzett egyes bizonyítékok nem megengedett felülmérlegelése miatt állította a jogerő tiszteletben tartásának sérelmét. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság először is megjegyzi, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése nem rögzít semmilyen elvárást a bizonyítás rendszerét, szabályait illetően {3104/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [17]}, beleértve azt is, hogy melyik jogorvoslati fórum mennyiben mérlegelheti (mérlegelheti felül) a bizonyítékokat. A felülmérlegelés tilalma a közvetlenség nem kodifikált, az eljárásjogi szabályokból levezetett elvével hozható összefüggésbe. Ez abból az alapfeltevésből indul ki, hogy az(ok) a bíró(k) tudja(k) a leghelyesebben mérlegeléssel megállapítani egy bizonyíték bizonyító erejét, aki(k) a bizonyítékokat – rendszerint szóbeli tárgyaláson – közvetlenül megvizsgálta(k). Sem a felülmérlegelés abszolút tilalma, sem az alól meghatározott körű kivételek léte a tisztességes eljáráshoz való jogból nem vezethető le.
- [84] A versenyjogi ügyekben a felülvizsgálati eljárásban – törvényi rendelkezés folytán – bizonyításnak helye nincs, a Kúria a rendelkezésre álló iratok alapján hozza meg döntését [Pp. 275. § (1) bekezdés]. A kúriai gyakorlat értelmében a felülvizsgálati eljárásban főszabály szerint nem kerülhet sor a bizonyítékok felülmérlegelésére sem. Ez alól csak szűk körben teremt kivételt a legmagasabb szintű igazságszolgáltatási fórum: ha a megállapított tényállás iratellenes, illetve a bizonyítékok logikailag ellentmondóan, logikailag okszerűtlenül kerültek értékelésre (BH 1993.768, BH 1994.622, BH 1994.639, BH 1995.134, BH 1998.401, BH 2001.197, KGD 1993.274, KGD 2007.232, KGD 2014.30). A 3085/2013. (III. 27.) AB végzésében az Alkotmánybíróság elismerte a Kúria törvényi jogát arra, hogy jogszabálysértést állapítson meg „a felülvizsgált ítéletben megállapított tényállással összefüggésben, ha az nyilvánvalóan helytelen, kirívóan okszerűtlen vagy logikai ellentmondást tartalmazó következtetésen alapszik.” (Indokolás [16])
- [85] Jelen ügyben az alsóbb fokú bíróságok ítéleteivel – az azokban foglalt tényállással – kapcsolatban a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy azok iratellenes megállapításokat tartalmaznak (21., 22., 23., 25. oldal): az eljáró bíróságok a bizonyítékokat a Pp. 206. § (1) bekezdésébe ütköző módon értékelték, mert figyelmen kívül hagyták, hogy az eljárás során számos írásbeli bizonyíték is rendelkezésre állt (határidőnapló bejegyzések, táblázatok, e-mailek, fájlok, tanúvallomások). Tekintettel arra, hogy a Kúria az ügy irataiból dolgozik, nyilvánvalóan helytelennek azok a ténymegállapítások minősülhetnek, amelyek az iratok tartalmával nem támaszthatók alá, azzal ellentétben állnak, vagyis iratellenesek. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy a Kúria olyan bizonyítékokkal kapcsolatban bírálta felül az alsóbb fokú bíróságokat, amelyeket a GVH előtti, és nem a bírósági eljárásokban szereztek be.
- [86] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét a felülmérlegelést érintő panasz vonatkozásában nem látta megállapíthatónak.
- [87] 6. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét amiatt is állította, hogy a Kúria nem tartott érdemi tárgyalást, illetve nem indokolta meg megfelelően az ítéletét. Az előbbi tekintetében azt kifogásolta, hogy bár a bíróság két tárgyalást is tartott, az első csak öttagú tanács alakításáról rendelkezett, míg a másodikat követően rövid időn belül hozott döntést. Az utóbbi kapcsán pedig úgy vélte, hogy nem elégíti ki a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét, ha a bíróság nem veszi kellőképpen figyelembe a felek érvelését.
- [88] 6.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten a közigazgatási perek kapcsán, de megállapításait nem szűkítve erre e körre – részletesen foglalkozott a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmával, összefoglalva a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot és utalva az EJEB esetjogára (Indokolás [24]–[34]). A testület a bíróságok indokolási kötelezettsége kapcsán kifejtette: „Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossggal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” (Indokolás [34]) Hozzátette azt is, hogy „az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jog azt a minimális tartalmi követelményt állítja az adóigazgatási eljárásban hozott

határozatot felülvizsgáló bírói döntés indokolásával szemben, hogy az eljárási törvény rendelkezéseinek megfelelően a[z] határozat törvényességét érintő lényeges kérdéseit kellő mélységben vizsgálja meg, és ennek indokait döntésében részletesen mutassa be.” (Indokolás [38]) E követelmény irányadó bármely fokon hozott bírósági ítéletre, legyen az akár a felülvizsgálati eljárásban hozott ítélet is, mely – az alkotmányjogi panasz kivételével – további jogorvoslattal már nem támadható. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésén túl ezáltal ellenőrizhető ugyanis az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésének, a bírói törvény alá rendeltségének, valamint a 28. cikkben megfogalmazott értelmezési követelmények teljesülése is.

- [89] Az indítványozó több mozzanat tekintetében állította az ítéleti indokolás hiányosságát („egységes és folyamatos jogsértés” vonatkozásában előadott indítványozói érvek figyelmen kívül hagyása és a GVH megállapításainak indítványozói vitatása, a nyilatkozatokkal kapcsolatos állásfoglalások, GVH bíróságnak minősülése, helyszíni kutatások és az Egyezmény 8. cikkének sérelme). A Kúria azonban a határozatában számot adott a döntését alátámasztó érvekről, beleértve az indítványozó által vitatott kérdéseket is. 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. A jogszabályok végső soron és kötelező erővel történő értelmezése egyébiránt a bíróságok feladata.
- [90] 6.2. Az érdemi tárgyalás tartásával kapcsolatban kifejtett panaszok vonatkozásában szintén nem állapítható meg az Alaptörvény sérelme. Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét jelenti, hogy teljes mértékben tárgyaláson kívül került sor a bizonyítékok felülmérlegelésére és a tényállás újbóli megállapítására. Sérelmezte, hogy semmilyen lehetősége nem volt arra, hogy a terhére történő döntést megelőző eljárásban tárgyaláson próbálja meg meggyőzni a bíróságot saját álláspontja helyességéről.
- [91] A bizonyítékok mérlegelése (felülmérlegelése) olyan, a bizonyítás körébe tartozó eljárási cselekmény, amelynek alanya kizárólag a bíróság (eljáró bírák). Míg a bizonyítás körébe tartozó egyéb eljárási cselekmények (indítványozás, bizonyítási eszközök megvizsgálása) a felek aktív részvételével folynak, addig a mérlegelés a bírói tevékenysége. E vonatkozásban a tárgyaláson kívüli eljárás kifogásolása értelmezhetetlen. A felülvizsgálati eljárásban egyébként bizonyítás felvételére nem került sor (azt a Pp. egyébként is kizárja), az indítványozónak pedig módjában állt a bizonyítékokra vonatkozó észrevételeit a felülvizsgálati kérelmében, illetve a felülvizsgálati tárgyaláson szóban előadni (különösen, hogy az alperesi felülvizsgálati kérelem kitért a nyilatkozatokra), sőt, már azt megelőzően is: az eljárás korábbi szakaszaiban, miután ezekkel a nyilatkozatokkal az alsóbb fokú bíróságok is behatóan foglalkoztak.
- [92] A tisztességes eljáráshoz való jogból nem vezethető le alkotmányos elvárás arra nézve, hogy a tárgyalás berekesztését követően mennyi időn belül kell vagy lehet a bíróságnak az ítéletét meghoznia.

VI.

- [93] 1. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének, vagyis a nullum crimen sine lege, illetve a nulla poena sine lege elv sérelmét is állította két vonatkozásban. Egyrészt amiatt, hogy a GVH a 2005. november 1-jén hatályba lépett új bírság-szabályt alkalmazta visszaható hatállyal. Másrészt, mert az egységes és folyamatos jogsértés kategóriájával a bíróságok megsértették a bírói jogalkotás tilalmát.
- [94] 1.1. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a versenyjogi ügyekre kiterjeszhető-e a nullum crimen sine lege, illetve a nulla poena sine lege elve. Ennek az alapjogként megfogalmazott, de a jogállamiságból is következő elvnek a büntetőjog területén kívüli érvényesülését a testület csupán részben érintette. A 898/B/1996. AB határozatában kiemelte, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a „bűncselekményekről szóló jogi szabályozásra vonatkozik, alapvetően a büntetőjogra irányadó alkotmányos tételt fogalmaz meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban – az Európai Emberi Jogi Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban – kiterjesztően értelmezi az Alkotmány 57. §-ának a büntetőjogra vonatkozó rendelkezéseit. A 63/1997. (XII. 11.) AB határozat rámutatott arra, hogy a szabálysértésnek minősülő cselekmények egy része közigazgatás-ellenes természetű, másik része az emberi együttélés általános szabályait sértő, kriminális jellegű, és ez utóbbiakra hozott szabálysértési rendelkezések lényege a büntetőjoggal rokon. Ezért az Alkotmánybíróság a szabálysértések jogi szabályozására is alkalmazta az Alkotmány 57. §-át (ABH 1997, 365, 367–370.). Ennek a gyakorlatnak megfelelően az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is indokoltnak tartotta a szabálysértés jogi szabályozásának az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alapján történő elbírálását.” (ABH 2002, 757, 759.)
- [95] Egy későbbi döntésében az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez az alapjog nem terjeszthető ki korlátlanul, s ezért nem vonható a „büntetések” körébe a jövedéki bírság mint adójogi (közigazgatási) szankció. (398/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2180, 2183–2184.)

- [96] Az EJEB gyakorlatában szintén nem lehet fel olyan ügy, amelyben a Bíróság kartellügyek kapcsán állást foglalt volna az Egyezmény 7. Cikkének alkalmazhatóságát illetően. A strasbourgi esetjogból azonban egyértelműen kiolvasható, hogy a 7. Cikkben használt bűncselekmény („criminal offence”), illetve „büntetés” („penalty”) fogalmaknak az Egyezmény alkalmazása szempontjából önálló jelentésük van, miként a 6. Cikk (1) bekezdésében foglalt „büntetőjogi vád” fogalmának. Így annak érdekében, hogy a 7. Cikkben biztosított védelem hatékony legyen, a Bíróság szabadon értékeli az alkalmazott intézkedés lényegét abból a szempontból, hogy az büntetésnek minősül-e. Ennek az értékelésnek a kiindulópontja az, vajon valamely „bűncselekmény” elkövetése miatt szabták-e ki. Egyéb jelentős körülmény az intézkedés természete és célja, a nemzeti jog szerinti jellege, a kiszabásának és végrehajtásának alapjául szolgáló eljárás, az intézkedés súlyossága. Ez utóbbi önmagában nem döntő tényező, ugyanakkor számos nem büntető jellegű, megelőző intézkedésnek az érintett személyére lényeges hatása lehet, ezért büntetésnek minősülhet {Welch kontra Egyesült Királyság (17440/90) 1995. február 9., 27–28. bekezdés; Jamil kontra Franciaország (15917/89) 1995. június 8., 30–32. bekezdés; Kafkaris kontra Ciprus [GC] (21906/04) 2008. február 12., 142. bekezdés; Del Río Prada kontra Spanyolország [GC] (42750/09) 2013. október 21., 81–82. bekezdés}.
- [97] A versenyjogi jogsértések és az Egyezmény 7. Cikkében megfogalmazott alapjog összekapcsolása ugyanakkor egyértelműen megjelenik az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában. A luxembourgi székhelyű testület szerint „a büntetőjogi rendelkezések visszaható hatálya tilalmának elve az összes tagállam jogrendszerének közös elve, és szerves része azon általános jogelveknek, amelyek tiszteletben tartását a közösségi bírák biztosítják [lásd a 63/83. sz. Kirk-ügyben 1984. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2689. o.) 22. pontját].
- [98] A jogsértést megállapító szabály új értelmezésének visszaható hatállyal történő alkalmazása ellentétes lehet különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt európai egyezmény 7. cikkének (1) bekezdésével, amely a bűncselekmények és büntetések jogszerűségének elvét (nullum crimen és nulla poena sine lege) mondja ki (lásd ebben az értelemben a Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ügyben hozott, fent hivatkozott ítélet 217. pontját).” (Groupe Danone kontra Bizottság C-3/06. P. számú ügyben 2007. február 8-án hozott ítélet, EBHT 2007., I-1331. o. 87–88. pont, lásd még: Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság, C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P.-C-208/02. P. és C-213/02. P. számú egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet, EBHT 2005., I-5425. o., 215–223. pontja)
- [99] Az Elsőfokú Bíróság (most: Törvényszék) a Bolloré ügyben követte a fent idézett határozatban kijelölt utat (Bolloré kontra Bizottság T-372/10. számú ügyben 2012. június 27-én hozott ítélet), és kifejtette: „Emlékeztetni kell arra, hogy a bűncselekmények és a büntetések törvény általi meghatározottságának elvét, amely az uniós jog általános elvei közé tartozik, amely elvek a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját képezik, különböző nemzetközi szerződések is rögzítették, többek között az EJEE 7. cikke (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-74/95. és C-129/95. számú, X egyesített ügyekben 1996. december 12-én hozott ítéletének [EBHT 1996., I-6609. o.] 25. pontját, C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P.-C 208/02. P. és C-213/02. P. számú, Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-5425. o.] 215–219. pontját, C-303/05. számú Advocaten voor de Wereld ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-3633. o.] 49. pontját, valamint C-266/06. P. számú, Evonik Degussa kontra Bizottság és Tanács ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet [az EBHT-ban nem tették közzé] 38. pontját).
- [100] Az EJEE 7. cikke és a Charta 49. cikke a következőképpen rendelkezik: »[s]enkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.«.
- [101] A bűncselekmények és a büntetések törvény általi meghatározottságának elve megköveteli, hogy a törvény világosan meghatározza a jogsértéseket és a hozzájuk kapcsolódó büntetéseket. E feltétel akkor teljesül, ha a jogalany – a releváns rendelkezés megfogalmazásából, szükség esetén a bíróságok által nyújtott értelmezés segítségével – megtudhatja, hogy mely cselekmények és mulasztások vonják maguk után a büntetőjogi felelősségét (lásd a fenti 33. pontban hivatkozott Advocaten voor de Wereld ügyben hozott ítélet 50. pontját és a fenti 33. pontban hivatkozott Evonik Degussa kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 39. pontját).” (33–36. pont)
- [102] Az AC-Treuhand AG ügyben a bűncselekmények és büntetések törvény általi meghatározottsága elvének versenyügyekben való érvényesülését az Elsőfokú Bíróság megerősítette, ugyanakkor bizonyos fokban le is szűkítette. Kiemelte, hogy „ezen elv általában véve többek között megköveteli, hogy minden közösségi szabályozás, különösen, amelyik szankciókat szab ki, vagy azok kiszabását lehetővé teszi, világos és egyértelmű legyen, avégett, hogy a jogalanyok a félreérthetőség veszélye nélkül megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járhassanak el. Ugyanígy ezen elv mind a büntetőjogi jellegű szabályokra, mind pedig a közigazgatási szankciókat kiszabó vagy azt engedélyező, sajátos közigazgatási intézkedésekre kötelező (lásd ebben az értelemben

a fenti 85. pontban hivatkozott Maizena-ügyben hozott ítélet 14. és 15. pontját, és a fenti 84. pontban hivatkozott X ügyben hozott ítélet 25. pontját), mint amilyenek például a 17. rendelet alapján kiszabott szankciók.” (AC-Treuhand AG kontra Bizottság, T-99/04. 2008. július 8-án hozott ítélet, EBHT 2008., II-1501. o., 139. pont) Annak is jelentőséget tulajdonított azonban az Elsőfokú Bíróság, hogy a Bizottság előtti, a 17. rendelet szerinti eljárás csak közigazgatási jellegű, következésképpen a közösségi jog általános elveinek és különösen a közösségi versenyjogra alkalmazandó bűncselekmények és büntetések törvényessége elvének nem feltétlenül ugyanaz a terjedelme, mint valamely, a szigorú értelemben vett büntető jog által érintett helyzetre való alkalmazásuk esetén (113. pont).

- [103] A fentieket szem előtt tartva és az alább kifejtett okoknál fogva az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvének alkalmazhatóságát adott esetben, annak összes körülményei figyelembe vételével, nem zárta ki a versenyjogi jogsértésekre sem.
- [104] Ezt követően a testület megvizsgálta a panaszban állított konkrét sérelmek tekintetében az ítéletet.
- [105] 1.2. A kartellek tilalmazásával és büntetésével az állam az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettségének tesz eleget, mely szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Ennek a célnak a megvalósítása egyaránt kiterjed a tisztességtelen verseny miatt hátrányt szenvedő magánjogi jogalanyok (versenytársak, fogyasztók) egyéni igényérvényesítésének szabályozására, és az egyéni jogsérelmeken túlmutató, a tisztességes verseny mint általános közérdek védelme érdekében a GVH eljárási jogosítványainak megteremtésére is. Ez utóbbi keretbe illeszkedik a GVH bírságolási jogosítványa, melynek célja – a fent már kifejtettek szerint – egyrészt a jogsértő vállalkozások „büntetése” a kartelltilalom megsértése miatt, másrészt ezen és más vállalkozások elrettentése általánosságban a tisztességes versenyre épülő gazdasági rend működési elvét sértő (adott esetben súlyos, akár nemzetgazdasági szinten kárt okozó) jogsértések elkövetésétől. Bár a versenyjogsértésnek lehetnek kifejezetten büntetőjogi jogkövetkezményei is az abban résztvevő természetes személyek számára (lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. §-át a versenyt korlátozó megállapodásról közbeszerzési és koncessziós eljárásban), a közigazgatási természetű bírsággal az állam a vállalkozásokat (vagyis jellemzően jogi személyeket) akarja visszatartani a versenykorlátozó vagy –torzító kartell-megállapodásoktól és összehangolt magatartásoktól. Súlyos bírság (mind abszolút értékben, mind az egyes vállalkozáskora nézve, amely miatt jelentősen megváltozhat a vállalkozás piaci helyzete) azonban csak a jogállamiság követelményeinek megfelelően alkalmazható.
- [106] A jogállamiság [B] cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia. {3200/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [9]} Emellett a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]} Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).
- [107] Az alapjogként megfogalmazott nullum crimen/nulla poena sine lege elve a jogbiztonság fent ismertetett tartalmi elemeinek magasabb szintű érvényesülését jelenti elsősorban a büntetőjog területén. A 16/2014. (V. 22.) AB határozatban kifejtett érvelés szerint: „A jogbiztonság követelményéből kiolvasható visszaható hatályú jogalkotás korlátozott lehetőségéhez hasonló alapjogi mércét határoz meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében rejlő visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás tilalma. [...] A nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős.” (Indokolás [33]) Korábbi döntéseiben az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a büntetőjogi legalitás részét képező nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvek nem egyszerűen azt jelentik, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek

a megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie [először: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 277, 86., hasonlóan: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325, 333.; 1464/B/2007. AB határozat, ABH 2011, 1778, 1789.].

- [108] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a versenyjogi jogsértések szankcionálása vonatkozásában – a büntetőjoghoz hasonlóan – követelmény a tilalmazott magatartások és a megvalósításuk miatt járó jogkövetkezmények ésszerű előreláthatósága. Ez nem csupán az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből, vagyis a jogállamiság és jogbiztonság elvont elvéből levezethető visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és a normavilágosság követelménye által kijelölt módon, hanem alapjogként illeti meg az eljárás alá vont vállalkozásokat. Ez nem jelenti egyben a büntetőjogi legalitás mint alkotmányos elv egészének kiterjesztését a versenyjogi jogsértésekre, és nem kívánja meg azt sem, hogy XXVIII. cikk (4) bekezdése a tulajdonképpeni büntetőjoggal teljesen azonos szinten érvényesüljön a versenyjog területén. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül a büntetőjog ultima ratio jellege, s az sem, hogy ebből fakadóan számos alapjog korlátozására is sor kerülhet egy büntetőjogi felelősségre vonás folytán, ez elítéléshez pedig további hátrányos jogkövetkezmények is társulnak, míg a tisztességes verseny fenntartására szolgáló, GVH-nak biztosított eszközök alaptermészetüket tekintve kevesebb jogkorlátozással járó közigazgatási szankciók.
- [109] 1.3. Az indítványozó egyrészt azt sérelmezte, hogy az egységes és folyamatos jogsértés mint quasi törvényi tényállás sem a Tptv-ben, sem a Ket-ben nem szerepel, a Kúria mégis erre (annak a GVH határozatában kifejtett tartalmára) alapozta döntését. Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett tehát állást foglalnia, hogy megsértette-e a Kúria a nullum crimen sine lege elvét azáltal, hogy az egységes és folyamatos jogsértést állapított meg – uniós bíróságok joggyakorlatát alapul véve – az eljárás alá vont vállalkozások terhére.
- [110] Az Alkotmánybíróság először is hangsúlyozza, hogy nem tartozik hatáskörébe a jogviták elbírálása és ennek során a jogszabályok értelmezése, mert ez elsősorban az ítélkezési feladatokkal megbízott bíróságokra tartozik. Az alkotmánybírósági eljárás nem szolgálhat a szakjogág keretei között kimunkált elméleti megállapítások helyességének eldöntésére [3077/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]]. Az Alkotmánybíróság feladatai ott kezdődnek, ahol a jogszabályok bírósági jogértelmezéssel kibontott tartalmának Alaptörvénnyel való összhangjáról kell döntenie. Ennek megfelelően jelen ügyben is abban a kérdésben kellett a testületnek állást foglalnia, hogy az egységes és folyamatos jogsértés olyan, korábban törvényben nem szabályozott versenyjog-ellenes magatartás-e, mely miatt bírság kiszabása sérti a bűncselekmények törvény általi meghatározottságának elvét.
- [111] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a Bíróságnak az uniós bíróságok által is követett gyakorlatára. Eszerint a bűncselekmények törvény általi meghatározottságából következik, hogy törvényben kell rendelkezni valamely cselekmény büntetendővé nyilvánításáról. A szabályozási technikák egyike az általános fogalmak használata, szemben a kimerítő felsorolással. Ennek folytán minden törvényi szabály kisebb vagy nagyobb mértékben elkerülhetetlenül értelmezésre szorul, bármilyen szabatosan is legyen az megfogalmazva. Mindig szükség van ezért a kétséges fordulatok magyarázatára és a változó körülményekhez való igazítására. A pontos megfogalmazás ugyan kívánatos, de túlzottan merevvé teheti a jogot, melynek alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a változó körülményekhez hozzáigazítható. Így a nullum crimen sine lege elv nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget meghatározó szabályoknak bírói jogértelmezéssel esetről esetre történő fokozatos kibontását, feltéve, hogy ez a fejlődés összhangban áll a cselekmény lényegével és ésszerűen előrelátható. Ennek hiányában a jogértelmezés, és ezáltal a felelősségre vonás önkényes lesz. A törvény általi meghatározottságnál tehát alapvetően a bíróságok által értelmezett szabályokból kell kiindulni. [Kafkaris kontra Ciprus 139–141. bekezdés, Del Río Prada kontra Spanyolország 91–93. bekezdés].
- [112] Az Európai Unió Elsőfokú Bírósága is figyelemmel van az EJEB imént összefoglalt értelmezésére. Az AC-Treuhand ügyben kiemelte: „E tekintetben az EJEB kifejtette, hogy az EJEE 7. cikkében használt »jog« fogalma megfelel az EJEE egyéb rendelkezéseiben használt »törvény« fogalmának, és magában foglalja a törvényhozói eredetű és az ítélkezési gyakorlatból levezetett jogot, valamint többek között a hozzáférhetőségre és az előreláthatóságra vonatkozó minőségi feltételeket von maga után (lásd az EJEB, 1993. május 25-i Kokkinakis kontra Görögország ítéletet, A sorozat 260-A. szám, 40., 41. és 52. §; a fenti 104. pontban hivatkozott S. W. kontra Egyesült királyság ítéletet, 35. §; az 1996. november 15-i Cantoni kontra Franciaország ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 1996-V, 1627. o., 29. §; az 1999. július 8-i Baskaya és Okçuoglu kontra Törökország ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 1999-IV, 308. o., 36. §; a 2000. június 22-i Coëme kontra Belgium ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 2000-VII, 1. o., 145. §; a 2000. február 7-i E. K. kontra Törökország ítéletet, 28496/95. számú keresetlevél, 51. §; lásd a fenti 113. pontban hivatkozott Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 216. pontját). Ezen ítélkezési gyakorlatra tekintettel a bűncselekmények és a büntetések jogszerűségének elvét (nullum crimen, nulla poena sine lege) nem lehet úgy értelmezni, mint amely megtiltaná a büntetőjogi felelősség szabályainak bírói értelmezés útján történő fokozatos világossá tételét (a fenti 113. pontban hivatkozott Dansk Rørindustri és

társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 217. pontja). Az EJEK ítélezési gyakorlat alapján ugyanis bármennyire is egyértelműen legyen megfogalmazva valamely jogi rendelkezés – beleértve a büntetőjogot is –, mindig nélkülözhetetlen marad a bírói értelmezés szerepe, és mindig szükséges lesz a homályos pontok megvilágítása és a szövegnek a körülmények változása szerinti kiigazítása. Az EJEK szerint továbbá az EJEK-ben részes államok jogi hagyományában tartósan megszilárdult, hogy az ítélezési gyakorlat mint jogforrás szükségképpen hozzájárul a büntetőjog fejlődéséhez (EJEK, a fenti 104. pontban hivatkozott S. W. kontra Egyesült Királyság ítélet, 36. §). E tekintetben az EJEK elismerte, hogy számos törvény nem mutat teljes pontosságot, és több közülük a túlzott merevség elkerülése, illetve a változó helyzetekhez való alkalmazkodás érdekében többé-kevésbé homályos kifejezéseket használ, amelyek értelmezése és alkalmazása a gyakorlat függvénye (EJEK, a fenti 140. pontban hivatkozott Kokkinakis kontra Görögország ítélet, 40. és 52. §, és a fenti 140. pontban hivatkozott E. K. kontra Törökország ítélet, 52. §; a fenti 139. pontban hivatkozott Jungbunzlauer kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 80. pontja). A használt fogalmak meghatározó vagy nem meghatározó jellegének vizsgálatakor az EJEK a törvény szövegén kívül figyelembe veszi az állandó és közzétett ítélezési gyakorlatot is (EJEK, 1995. szeptember 27-i G. kontra Franciaország ítélet, A sorozat 325-B. szám, 25. §).” (140–141. pont)

- [113] A jelen ügyben a GVH, illetve a Kúria a Tptv. 11. § (1) és (2) bekezdés a) és d) pontjaiba ütköző magatartások miatt állapították meg az indítványozó versenyjogi felelősségét. A 11. § (1) bekezdése szerint tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. A (2) bekezdés példálózó felsorolását adja a tilos magatartásoknak, ezek közül az indítványozók a határozatok szerint kettőt (árak meghatározása, piac felosztása) valószínűsítették meg. A GVH és a Kúria döntésének indokolásából megállapíthatóan az egységes és folyamatos jogsértés nem külön tényállásként, hanem a Tptv. 11. § (1) és (2) bekezdésében – egyébként igen absztrakt módon – megfogalmazott versenykorlátozó magatartás kifejtésének módjaként jelent meg, amely befolyásolta a bizonyítás körét, az elévülés kezdő időpontját, illetve a bírság mértékét. Miként azt a GVH-határozat megfogalmazta: „A versenyjogi tilalom (a Tptv. 11. §-ának) megsértése nemcsak egyetlen egy magatartással, aktussal, hanem egymással tartalmilag és időben összefüggő magatartásokkal, aktusokkal, ezek sorozatával is megvalósulhat.” (374. pont) Az is megállapítható, hogy a Tptv. 11. § (1) bekezdésének illetően értelmezése nem volt előreláthatatlan.
- [114] Miután a tilos magatartások körét a jogalkotó meglehetősen elvont módon határozta meg, a jogalkalmazók (végső soron a bíróságok) feladatává vált, hogy – figyelemmel a különböző értelmezési módszerekre – kibontsák a versenyjogi felelősség elemeit, s konkrét megvalósulási formákra alkalmazzák a 11. §-t. A joggyakorlatnak így a versenyfelügyeleti eljárásokban kiemelt szerepe van, mely nem volt kiszámíthatatlan, sőt, nagyrészt ésszerűen előre látható volt a jelen ügyben.
- [115] Az 1996. évben elfogadott Tptv. törvényjavaslatának indokolása részletesen ismertette a törvény megszületéséhez vezető utat: a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodást, a jogharmonizációs kötelezettséget, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 85. és 86. cikkében foglalt rendelkezések figyelembevételét, stb. Magyarországnak a Közösségekhez való csatlakozását követően még erősebbé vált az uniós versenyjog alakító hatása, beleértve annak igen gazdag joggyakorlatát is: bizonyos esetekben a GVH-nak uniós versenyjogot kell alkalmaznia (Tptv. XVI. fejezet), a magyar jogalkotó pedig erre is figyelemmel – a jogbiztonság megteremtése érdekében – hozzáigazította a belső jogot az uniós fejlődés eredményeihez.
- [116] A Tptv. 11. §. (1) bekezdésében foglalt tiltás az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 85. (később 81.) cikkében, illetve jelenleg az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 101. cikkében foglalt szabály megfelelője. A GVH ennek megfelelően több közösségi bírósági döntést is meghivatkozott határozata indokolásában az egységes és folyamatos jogsértés természetét bemutató és alátámasztó. Ezek jelentős része azelőtt született, hogy az indítványozó és más vállalkozások az elmarasztalásukhoz vezető magatartásukat megkezdték volna. Az egységes és folyamatos (komplex) jogsértés fogalma, jellege így – hozzáférhető határozatokon keresztül – ismert lehetett az indítványozó számára is, és ésszerűen előre látható volt, hogy e gyakorlatot a GVH követni fogja.
- [117] Mindezekre figyelemmel az egységes és folyamatos jogsértés megállapítása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.
- [118] 1.4. Az indítványozó szerint az egységes és folyamatos jogsértés mint quasi tényállás ellentétes a tisztességes eljárásból való joggal is.
- [119] A tisztességes eljárásból való jogból fakadó egyes követelményeket az Alkotmánybíróság jelen határozatában már részben bemutatta (Indokolás [28]–[30], [88]–[89]). A 3/2014. (I. 21.) AB határozatban {Indokolás [59]} és

a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban is {Indokolás [24]} iránymutatóként használt 6/1998. (III. 11.) AB határozat indokolása értelmében: „A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint igazságos tárgyalás), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben [57. §] foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és -eljárásra vonatkozóan – az 57. § többi garanciájának teljességét is átfogja. Sőt, az Egyezségokmányok és az Emberi Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárási garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” (ABH 1998, 91, 95.)

- [120] A komplex jogsértés a versenyellenes magatartás megvalósításának módja, mely különböző jogértelmezési kérdéseket vet fel (mint – miként arra az indítványozó is hivatkozott – az elévülési idő kezdete, a bizonyítandó tények köre, a bírság mértéke.) A Tpvt. anyagi jogi normáinak (jelen esetben 11. §-ának) értelmezése, ennek alapján az ügy megítéléséhez (a jogvita eldöntéséhez) szükséges bizonyítandó tények körének meghatározása a GVH, illetve a felülvizsgálatot végző bíróságok feladata. Az anyagi jogi szabályok helyes vagy helytelen értelmezése nem hozható kapcsolatba az eljárás tisztességes vagy méltánytalan jellegével. Az egységes és folyamatos jogsértés fogalmának kialakítása és alkalmazása ezért nem hozható érdemi alkotmányos összefüggésbe a XXVIII. cikk (1) bekezdésével. Emiatt az indítvány e tekintetben sem megalapozott.
- [121] 2. Az indítványozó a nulla poena sine lege elv sérelmét is állította amiatt, hogy a GVH az elkövetés időpontjában még nem hatályos, szigorúbb bírságplafonra vonatkozó rendelkezést [Tpvt. 78. § (1) bekezdés] alkalmazott.
- [122] Az Alkotmánybíróság a 16/2014. (V. 22.) AB határozatában {Indokolás [29]–[42]} részletesen foglalkozott a visszamenőleges jogalkotás és jogalkalmazás tilalmának tartalmával, korlátaival, bemutatta az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát, és kitérve a nemzetközi szerződésekre, illetve a Bíróság eseti döntéseire is. A jelen ügy szempontjából azok a megállapítások jelentősek, amelyek a büntetések törvényességére vonatkoznak. Eszerint a nulla poena sine lege elvből az folyik, hogy nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.
- [123] Az indítványozó szerint azért sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésben foglalt alapjoga, mert a felek 2002-ben állapodtak meg a versenyt korlátozó átfogó tervben, míg a GVH által alkalmazott, a súlyosabb büntetés kiszabását lehetővé tevő szabály 2005. november 1-jén lépett hatályba. A Kúria által elfogadott tényállás értelmében azonban a vállalkozások egységes és folyamatos magatartással valósították meg a versenyjogsértést 2002 és 2006 között. Már maga a jogsértő magatartás is átnyúlt a szigorúbb bírságolást lehetővé tevő szabályok időbeli hatálya alá: 2005. november 1-jétől az indítványozó a súlyosabb bírságolás lehetőségének ismeretében folytatta a jogsértő magatartást, így a Tpvt. 2005. november 1-jétől hatályos 78. § (1) bekezdésének a GVH, illetve Kúria általi alkalmazása nem ellentétes a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával.
- [124] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmának sérelmét sem találta megalapozottnak, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

VII.

- [125] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban csupán az ítéletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata kérhető, a bírói döntések nemzetközi egyezménybe ütközésének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikke és az Abtv. alapján nincs hatásköre. Az indítványozó ilyen címen formálisan panaszt nem is terjesztett elő. Az Egyezmény egyes cikkeire való utalást ezért az Alkotmánybíróság a panasz indokolásának nemzetközi jogi érvkészllettel történő kiegészítéseként kezelte.
- [126] Az indítványozó azonban kizárólag az Egyezmény 8. Cikke alapján, az ahhoz kapcsolódó EJEB ítéletekre utalva sérelmezte, hogy a helyszíni kutatások során hiányoztak a magánlakás védelméhez fűződő jog garanciái. Arra hivatkozott, hogy „az indokolás és a megalapozottság hiánya következtében az eljárási cselekmény egyértelműen sérti az Egyezmény és az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit.” Az indítványozó panaszában a XXVIII. cikk egészét beidézve jelölte meg az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. A helyszíni kutatás kapcsán megfogalmazott részletes indokolásában ugyanakkor a panaszos külön nem határozta meg, hogy álláspontja szerint ezen belül mely (bekezdésben biztosított) jogát sértette meg a jogerős ítélet és miért. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, illetve az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.

Tekintettel arra, hogy a helyszíni kutatás vonatkozásában az alkotmányjogi panasz nem felel meg a határozottság követelményének, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[127] A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2014. szeptember 23.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1629/2013.

Dr. Kiss László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[128] 1. Egyetértek a határozat rendelkező részével.

[129] 2. A határozat indokolása ugyanakkor – megítélésem szerint – a folyamatban levő jogviszonyokra alkalmazott visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának vizsgálata tekintetében kiegészítésre (alaposabb kimunkálásra) szorult volna.

[130] A határozat Indokolásának [123] bekezdése az alábbiakat tartalmazza: „[a]z indítványozó szerint azért sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésben foglalt alapjoga, mert a felek 2002-ben állapodtak meg a versenyt korlátozó átfogó tervben, míg GVH által alkalmazott, a súlyosabb büntetés kiszabását lehetővé tevő szabály 2005. november 1-jén lépett hatályba. A Kúria által elfogadott tényállás értelmében azonban a vállalkozások egységes és folyamatos magatartással valószínűsítették meg a versenyjogsértést 2002 és 2006 között. Már maga a jogsértő magatartás is átnyúlt a szigorúbb bírságolást lehetővé tevő szabályok időbeli hatálya alá: 2005. november 1-jétől az indítványozó a súlyosabb bírságolás lehetőségének ismeretében folytatta a jogsértő magatartást, így a Tptv. 2005. november 1-jétől hatályos 78. § (1) bekezdésének a GVH, illetve Kúria általi alkalmazása nem ellentétes a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával.”

[131] Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta közelebbről (pusztán idézte) a Kúria álláspontját, hanem azt elfogadva rögzítette: „[m]indezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tilalmának sérelmét sem találta megalapozottnak, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.”

[132] Úgy vélem, az Alkotmánybíróság adós maradt a folyamatban levő jogviszonyokra alkalmazott, hátrányos (ad malam partem) visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma fennállásának vagy fenn nem állásának vizsgálatával, és saját

álláspontjának a kifejtésével. Márpedig ez a vizsgálat (lásd először a 349/B/2001. számú AB határozathoz fűzött különvéleményemet; ABH, 2001, 1241, 1259. és köv. o.) akár azzal az eredménnyel is járhatott volna, hogy a testület a Kúria szerinti jogsértő magatartás egy időszakára nézve (a 2002. és 2005. november 1-jei időszakra) a folyamatban levő jogviszonyokba történő hátrányos visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának megsértését állapíthatta volna meg.

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[133] A rendelkező résszel egyetértek, de az indokolás egyik részét nem tudom elfogadni. A visszaható hatály tilalmának túlzott kitégítéséről van ebben szó, és az általam vitatott indoklási rész egy olyan régi alkotmánybíróági döntésből veszi át ezt a kitégítést, melyet ugyan a 10/2014. (IV. 4.) AB határozat is megismételt, de a demokratikus törvényhozási többség jogváltóztatási kompetenciáját végletesen leszűkíti. E szerint a visszaható hatály tilalmának elve főszabály szerint nemcsak azt követeli meg, hogy a múltban végbement jogi hatásokkal bíró cselekményekre az újonnan hozott jogi rendelkezések nem terjedhetnek ki, de ezentúl még azt is, hogy a tartós jogviszonyokra, melyek már a múltban keletkeztek és folyamatosan léteznek a jövőben is, még a jövőt illetően sem hozhat létre a jogalkotó jogváltóztatást: „A következő alkotmánybíróági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybaléptetése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]}” Ténylegesen persze az alkotmánybíróági döntési gyakorlat az elmúlt években sok-sok esetben belenyúlt a tartós jogviszonyokba, és a jövőt illetően megváltoztatta azokat, így egyáltalán nem lehet „következetes” gyakorlatról beszélni e téren, de maga az elvi szintű kitégítés formulája is ellentétes a demokratikus jogállam követelményeivel – melyekre máskülönben a visszaható hatály tilalma alapozódik. A politikai demokrácia lényege, hogy a társadalom millióinak szintjén történő vélemény-eltolódás ciklusonként, vagy néhány ciklus után új törvényhozási többséget hatalmaz fel a törvényhozásra, és ez a választáson kifejezett akaratok szerint megváltoztatja a jogrend egyes részeit. Épp azért, hogy ez a demokratikus törvényhozási változtatási szabadság ne okozzon jogbiztonsági gondokat a múlt jogi eseményeibe belenyúlással az új és új törvényhozási többség révén, alakult ki a demokrácia jogállami komponenseként, hogy ez a jogváltóztatás csak a jövőt illetően lehetséges. Nos, ezt a racionális eszmét torzítja el a demokrácia hátrányára az a kitégítés, melyet az indokolás vitatott része tesz, melynek révén a jövőt illetően sem lehet változtatásokat tenni az életviszonyok igen nagy részénél a visszaható hatály tilalmára hivatkozva. Látni kell, hogy a jogbiztonság melletti más jogelvek és alkotmányos elvek behatására még a ténylegesen a múltban lezárt jogi viszonyokra is ki lehet térni kivételesen új jogi rendelkezésekkel egy mában vagy a jövőben ezeket érintő bírói eljárások esetén, ezért az a kategorikus megfogalmazás, mely a vitatott indoklási részben kizárja még a jövőt illetően is a tartós jogviszonyokba történő jogváltóztatással a beavatkozást, elfogadhatatlan. Elvi szinten úgy lehet megfogalmazni a visszaható hatály tilalmának a terjedelmét a tartós jogviszonyokat illetően – melyek a jövőben is tovább élnek –, hogy főszabályként (ha más alkotmányos elv nem követeli meg ennek felülírását) nem lehet alkalmazni az újonnan megalkotott jogi rendelkezéseket a tartós jogviszonyokon belül már végbement, lezárt, beteljesedett jogi cselekményekre. Magát a tartós jogviszonyt azonban a jövőt illetően a jogalkotó megváltoztatott jogi rendelkezésekkel átalakíthatja vagy megszüntetheti. A múltban szerzett jogok tehát csak e kereten belül élvezhetnek alaptörvényi védelmet.

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [134] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokolásához az alábbi észrevételeket fűzöm.
- [135] Álláspontom szerint az Alaptörvény XXVIII. cikke a (7) bekezdés kivételével kizárólag bírósági eljárásra (büntető, illetve polgári peres eljárásra) vonatkozó alkotmányos követelményeket tartalmaz. A GVH eljárása nem bírósági eljárás, rá, mint speciális közigazgatási eljárásra az Alaptörvény XXIV. cikke [és az említett XXVIII. cikk (7) bekezdése] határoz meg alkotmányos követelményeket.
- [136] Ebből következően a GVH eljárásával összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikkében szereplő szabályok – a (7) bekezdésben foglaltakat nem ideértve – nem értelmezhetők. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, az ügyek intézésének „tisztességes módon” történő vitelére vonatkozó szabály azonban több tekintetben hasonló elvárásokat tartalmaz a közigazgatási eljárást illetően, mint amelyek az Alaptörvény XXVIII. cikkéből következnek.
- [137] A jelen ügy szempontjából leglényegesebbet, az ártatlanság véelmét tekintve például, véleményem szerint ez az elv fogalmi értelemben büntetőjogi alkotmányos alapelv; egyben olyan áttételes alkotmányjogi norma, amely egyszersmind a büntetőjog részét képező jogtételnek tekintendő, de ebben a formában nem vonatkoztatható a közigazgatási (így GVH) eljárásra. Ennek ellenére ennek az elvnek a közigazgatási jogban implicite fellelhető a megfelelője. A jogsértés ugyanis olyan jogi tény, amelyet az emiatt szankcióval sújtandóval szemben bizonyítani kell, és csak ennek eredményes megtörténte esetén nyílnak meg a lehetőség a jogsértővel szemben a jogkövetkezmény alkalmazására. Ez azonban alkotmányjogilag az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén, az itt rögzített tisztességes módon történő hatósági eljárás követelményén alapul.
- [138] Mindezek következtében azokat az elemzéseket, melyeket a határozat az alkotmányjogi panasz elbírálása során elvégez, alapjaiban magam is osztom, de megítélésem szerint az elemzésekre jellemző „büntetőjogias” megközelítés a nemzetközi összehasonlítás ellenére sem hozható összhangba a GVH eljárására alkalmazható, az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt szabályokkal. A GVH eljárását ebből következően álláspontom szerint a XXIV. cikk alapján kell megítélni (ez véleményem szerint ugyanúgy a határozatban foglalt eredményre vezet), míg a XXVIII. cikkben foglaltak – a (7) bekezdés kivételével – a jelen ügyben csak a felülvizsgálati (bírói) eljárással szemben támasztható követelmények. Ez utóbbi tekintetében hangsúlyozandónak tartom, hogy ez az eljárás a Pp. hatálya alá tartozó, azaz polgári peres eljárás, melyből következően az említett alaptörvényi cikk büntetőjogi természetű rendelkezései nem rendelkeznek relevanciával.
- [139] Megjegyzendő, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikkét az Alaptörvény megsértett rendelkezései körében nem jelöli meg, ez a hiba azok közé az eljárási hibák közé tartozik, melyekre a határozat indokolásának V. pontja bevezetőjében (Indokolás [27]) általánosságban utal.

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

A Magyar Közlönyt az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 4.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarokozlony.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhű másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felölös kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető.