



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

---

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

---

## TARTALOM

<b>28/2014. (IX. 29.) AB határozat</b>	a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1288
<b>29/2014. (IX. 30.) AB határozat</b>	a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (2) bekezdésével, 5. § (8) bekezdésével, valamint a 6. § (4) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról	1297
<b>30/2014. (IX. 30.) AB határozat</b>	bírói ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról	1315
<b>3243/2014. (X. 3.) AB határozat</b>	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1340
<b>3244/2014. (X. 3.) AB határozat</b>	alkotmányjogi panasz elutasításáról	1353
<b>3245/2014. (X. 3.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1365
<b>3246/2014. (X. 3.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1368
<b>3247/2014. (X. 3.) AB végzés</b>	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1370
<b>6/2014. (X. 1.) elnöki utasítás</b>	egyebírók kijelöléséről	1372

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2014. (IX. 29.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az INDEX.HU Zrt. (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt, mivel az alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot, valamint a IX. cikk (2) bekezdésében garantált sajtószabadságot.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó perben az indítványozó szerint rendezvény biztosításában feladatot ellátó, így tehát közhatalmat gyakorló rendőrök érvényesítették személyiségi jogukat egy, a rendezvényről beszámoló internetes hírportál kiadójával, illetve szerkesztőségével szemben. A rendezvényről beszámoló hírportálként az alkotmányjogi panasz szerint az indítványozó több alapjogot, így a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot gyakorolta, amit a közhatalom képviselője túrni köteles. Álláspontja szerint a rendezvényről fénykép készítése és közlése a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás nem verbális módja, amely az alkotmányos teória és gyakorlat szerint a verbális kifejezésmóddal azonos védelmet élvez. A véleményszabadság pedig kiterjed arra is, hogy annak alanya szabadon megválassza a kinyilvánítás módját, eszközeit; azok célszerűségét vagy szükségességét. Ennek alapján szabadon dönthető el, hogy a rendezvényről szóló beszámolóban fényképpel is illusztrálja a panaszos a kifejtett véleményét. A rendezvényről készített, a rendőröket is érintő beszámoló kifejezetten a közügyekről való tájékozódást és a közügyek vitathatóságát szolgálta, vagyis politikai beszédnek minősül. Az indítványozó szerint a közhatalom-gyakorlás nyilvánosság általi ellenőrzésének része, hogy tudósításaihoz adott esetben a rendőrök felismerhető arcképmását is felhasználhassa, hiszen a közhatalomnak az eljáró rendőr ad arcot. Ha a rendőrnek nincs arca, elvész a közhatalom felelőssége és bizonytalanná válik személyes felelőssége. Ez a közlés, mint politikai beszéd is fokozott alkotmányos védelmet élvez. Tekintettel arra, hogy a rendőrképmás közzétételének tilalma korlátozza a véleménynyilvánítási és sajtószabadságot, a rendőr emberi méltóságának sérelmét mindig igazolni kell, az ilyen sérelem fennállása pedig csak esetről esetre dönthető el. Az alkotmányjogi panasz szerint ebben az ügyben ilyen körülmény nem merül fel. A bíróság ezekre a tényezőkre nem volt megfelelően figyelemmel, az ítéletben a rendőrök mint természetes személyek számára nyújtott jogvédelmet. Az ítélet csak azt vette számításba, hogy a közszereplő természetes személyeknek a nyilvánosság tekintetében az átlagosnál nagyobb tūrés kötelezettségük van, amit a Ptk. azzal juttat kifejezésre, hogy képmásuk nyilvánosságra hozatalához nem követeli meg a hozzájárulásukat. Álláspontja szerint az, hogy

az ítélet azzal érvel, hogy a rendőrök nem közszereplők, nem eredményezi a polgári jogi képmásvédelem főszabályának (hozzájárulás megkövetelése) alkalmazását. A rendőrök számára nyújtott polgári jogi személyiségvédelemmel a bíróság egyúttal alkotmányos indok nélkül korlátozta a panaszos megjelölt alapjogait, így a vélemény- és sajtószabadság sérelmet szenvedett.

- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv-ben előírt formai és tartalmi követelményeknek [Abtv. 56. § (2) bekezdés].
- [4] Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §) az, hogy az Alaptörvény ama szabálya, amely szerint Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, továbbá biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit, érvényesült-e a konkrét esetben, amikor egy a rendezvény biztosításában részt vett rendőrökről készített fényképnek a tüntetésről szóló tudósításban való nyilvánosságra hozatala miatt a hírportálként működő sajtószervet a bíróság elmarasztalta.
- [5] A képmáshoz való jog és a sajtó tájékoztatási feladatának viszonya általában polgári jogi kérdés, és rendszerint a bíróság mérlegelésére tartozik, melyik jogé az elsőbbség. Azonban az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése alapján alkotmányjogi kérdés is a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás érvényesülése.
- [6] 3. Az indítványra okot adó ügyben első fokon eljáró bíróság ítéletének meghozatalát követően kiadott, 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat rendelkező része szerint a nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységének ellátása során nem minősül közszereplőnek, ezért a személyt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulása.
- [7] A jogegységi határozat rendelkező része lényegében a „nyilvános közszereplő” fogalmát értelmezte. Az Ítélet tábla ítélete a jogegységi határozatra nem hivatkozik.
- [8] 4. Az indítvány benyújtását követően a Kúria Pfv.IV.20.784/2013/5. számú ítélete – az indítványozó mint alperes felülvizsgálati kérelme alapján – az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletet hatályában fenntartotta.

## II.

- [9] Az Alaptörvény rendelkezései szerint:

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

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

## III.

- [10] Az indítvány megalapozott.
- [11] 1. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban már rámutatott arra, hogy az Alkotmány 61. § (2) és (3) bekezdésével az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése tartalmi szempontból azonosan rendelkezik. Mindkettő az alapvető jogok között, állami kötelezettségként fogalmazza meg a sajtó szabadságának és sokszínűségének védelmét, és mindkét szabály – az előző Alkotmányé az alkotmánybírósági értelmezés révén – egyértelműen a „demokratikus közvélemény” kialakulásához kapcsolja a sajtó szabadságát és sokszínűségét. Ezért a korábbi határozatokban a sajtó szabadságával, a demokratikus közvélemény kialakulásával összefüggésben kifejtett értelmezés a jelen ügyben az indokolásba illeszthető {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [20]–[23]}.
- [12] Történeti alkotmányunk vívmányainak tiszteletben tartása, továbbá az a kötelezettség, amely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni [R] cikk (3) bekezdés], szintén a sajtó szabadságának, a szabad tájékoztatásnak, a sajtó „demokratikus közvélemény” kialakításában betöltött szerepének a kiemelt védelmét indokolja.

- [13] A sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik. Az 1848-as forradalom legelső lépése és egyszersmind fő követelése a sajtó szabadabbá tétele, a sajtószabadság kivívása volt: a sajtószabadság volt minden más szabadság alapja. E nélkül az égetővé vált politikai és társadalmi kérdéseket, a nagy átalakulás kívánalmait nem lehetett megfogalmazni a nyilvánosság előtt. A március 15-én közzétett kiáltvány 12 pontja közül a legelső mondta ki: „Kívánjuk a’ sajtó szabadságát, censura eltörlését.” Csak ezt követte a felelős minisztérium, a törvény előtti egyenlőség, a közteherviselés, a jobbágyfelszabadítás követelése és minden egyéb. Az előzetes cenzúra eltörlésével az áprilisi törvények egyike, az 1848. évi XVIII. törvény cikk, a sajtótörvény biztosította a sajtószabadságot.
- [14] A sajtó szabadsága mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával. A sajtó szabadságának védelme, a szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása egyrészt az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésén alapuló állami kötelezettség, másrészt a személyek alapvető joga, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kommunikációs alapjogként tekintett a sajtó szabadságára, amely felöleli valamennyi médium szabadságát. A sajtószabadságot értelmező első határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy [a] véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 229., a továbbiakban: Abh.1.] Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódóan, a demokratikus közvélemény kialakítása és fenntartása szempontjából tehát kezdettől fogva kitüntetett fontosságúnak tekintette a sajtó társadalmi jelentőségét. A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. (Abh. 1. ABH 1992, 227, 229.)
- [16] A sajtó a szólásszabadság intézménye. Így a sajtószabadság, amennyiben a szólás, a közlés, a vélemény szabad kinyilvánítását szolgálja, úgy védelme szintén kettős meghatározottságú: a szubjektív alanyi jogi jelleg mellett a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megerősítését és fenntartását szolgálja (Abh.1. ABH 1992, 227, 229.). A sajtószabadság értéket képvisel, amelynek védelme a többi alapjog értékeivel együtt, az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazva valósul meg. Az Alkotmánybíróság – a média strukturális elemeinek megkülönböztetése nélkül, árnyalva a sajtószabadság tartalmát – úgy foglalt állást, hogy az egyszerre eszköze a szabad véleménynyilvánításnak, a tájékoztatásnak, valamint a tájékozódásnak. A sajtószabadság egyéni alapjogként abban az értelemben eszköz, hogy felerősíti az egyéni véleménynyilvánítás hatását, és támogatja a demokratikus közvélemény közérdekű ügyekről való tájékoztatását, a közérdekű ügyekkel kapcsolatos véleményformálást. A sajtószabadság jogának gyakorlása révén az alapjog jogosultja aktív alakítója a demokratikus közvéleménynek. A sajtó ezen minőségében ellenőrzi a közélet szereplőinek, intézményeinek tevékenységét, a döntéshozatal folyamatát, tájékoztatja arról a politikai közösséget, a demokratikus nyilvánosságot (a „házőrő kutya” szerepe). A sajtószabadság, a szabad sajtó intézménye nemzetközi egyezményekben, dokumentumokban is rögzített védelmének – és felelősségének – alapvető indoka tehát az egyéni véleményalkotáshoz elengedhetetlen közlések, a közérdekű információk teljességének nyilvánosságra kerülése, a „hivatalos helyes állásponton” alapuló monopolisztikus „közvélekedés” kialakulásának elkerülése. Az államnak a sajtó mint intézmény tevékenységétől való távolságtartása – az Abh.1. szóhasználatával (ABH 1992, 227, 229.) élve – elvileg garancia a sajtószabadság érvényesülésére [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 478, 503.].
- [17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is megerősítette korábbi elvi tételeit: „A sajtószabadság – amely felöleli valamennyi médiatípus szabadságát – a szólásszabadság intézménye. A sajtó ugyanis – tevékenységének egyre összetettebb és szerteágazóbb jellege mellett is – mindenekelőtt a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze. A szólásszabadság kitüntetett jellege e tekintetben a sajtószabadságra is vonatkozik, és vonatkozik rá a szabadság kettős igazolása is: a sajtószabadság jelentőségét a szubjektív alapjog és a demokratikus közvélemény alkotmányos intézménye egyaránt igazolja. Az Alaptörvény IX. cikke (2) bekezdése ennek megfelelően a sajtószabadság elismerése mellett a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításáról is rendelkezik [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [40]].
- [18] A szabad tájékoztatás, a társadalmi kérdések nyilvánosság elé tárása konfliktusba kerülhet más jogokkal, különösen a magánszféra és az emberi méltóság védelméhez való joggal.

- [19] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás és a jó hírnév tiszteletben tartásához való jogot fogalmazza meg. A VI. cikk az előző Alkotmány 59. §-át váltotta fel, amely a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot tartalmazta. A VI. cikk a lényegét tekintve „titokvédelmi” szabály, és nem vonatkozik a személyek olyan tevékenységére, amelyet nem lehet a magánélet részének tekinteni.
- [20] A saját képmáshoz való jog nem szerepelt az előző Alkotmányban és nem szerepel az Alaptörvényben sem, jöllehet egyes nevesített személyiségi jogoknak vannak alaptörvényi megfelelői is (pl. jóhírnévhez való jog, személyes adatok védelméhez való jog).
- [21] A képmáshoz való jog különös személyiségi jog, eredete a XIX. század végére (a képmás rögzítésének egyszerűvé válása) nyúlik vissza. A képmáshoz való jog a jó hírnév és a becsületvédelem speciális esete, a képmás reklám céljára való engedély nélküli felhasználása (a kereskedelmi felhasználás) ellen születik.
- [22] A képmáshoz való jognak más gyökerei vannak az angolszász országokban és más a kontinensen. Az Egyesült Államokból kiindulva azt a *privacy*, a „békén hagyás joga”, az alkotmányosan védett magánszféra körébe tartozónak tekintik, amelynek három lényeges aspektusa a titkosság, az anonimitás, és a magányhoz való jog; Európában az önrendelkezési jogból, az emberi méltóságból vezetik le, és különös személyiségi jognak tartják. A legtöbb európai országban a képmás védelme a polgári jog része, védelmét a bírói gyakorlat is alakítja.
- [23] A saját képmáshoz való jogot általában az általános személyiségi jog egyik kifejeződésének tartják. Azt jelenti elsősorban, hogy minden ember alapvetően maga dönthet arról, hogy milyen képet, és milyen összefüggésben hoznak róla nyilvánosságra. A külső megjelenés a személyiség megnyilvánulása a külvilág felé.
- [24] A Ptk. 2:42. § (2) bekezdése egyértelműen az emberi méltósághoz köti a személyiségi jogokat: a személyiségi jogok – ezek között a képmáshoz való jog [2:43. § g) pont] – a Ptk. szóhasználata szerint ebből fakadnak.
- [25] A magánszféra védelme – a saját képmáshoz való jog védelmével szemben – nem kifejezetten az ábrázolásra irányul, hanem a közlés témája és helye szerint ítélandó meg. Nyilvános helyeken általában hiányzik a magánszféra védelmére való hivatkozás alapvető feltétele: a visszavonulási igény. Ezért más a megítélése a titkos és a nagy távolságból teleobjektívvel készített fényképfelvételnek. Azoknál a képeknél pedig, amelyek a személy a táj részként vagy más nyilvános helyen véletlenszerűen, a kép fő tárgyával együtt látható, pl. épület előtt elsétáló személy, vagy gyülekezésekről, felvonulásokról vagy más hasonló rendezvényekről szóló képeknél, amelyen a képen szereplő személy részt vett, szintén másként jön szóba a magánszféra védelme.
- [26] Képmás közterületen való készítése és annak tárolása vagy nyilvánosságra hozatala önmagában elsősorban nem a magánélet tiszteletben tartásához, a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, a magántitok, vagy a személyes adatok védelméhez való jogról szóló szabály hatálya alá tartozik. A fényképfelvételnek és hangfelvételnél a személyes adatok nyilvántartásba vételétől és kezelésétől eltérő elvi alapon való kezelése összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlatával. Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. Cikke a magán- és családi élet, a lakás és levelezés tiszteletben tartásához való jogot mondja ki. A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog az Alaptörvényben ugyanúgy jelenik meg, mint az Egyezmény 8. cikkében. A Bíróság ebből a részletszabályból nem vezette le a személyiség általános védelmét, de a 8. Cikk értelmezésével a privátszféra védelméről szóló rendelkezésnek tekintette ezt a szabályt (*von Hannover kontra Németország ügy*, 59320/00, 2004. június 26., 59. és 77. bekezdés). Az Egyezmény 8. Cikke megsértésének tekintették azt, hogy a rendőrség valakinek a magánéletéről adatokat őrzött, hogy kihallgatás során ujjlenyomatokat vett és fényképet készített, de a Bizottság nem állapította meg a 8. Cikk megsértését akkor, amikor a fénykép tüntetésen részt vevő személyről készült (*Friedl kontra Ausztria* (15225/89), 1994. május 19., 45–51. pont). Bár a Bíróság gyakorlata az Egyezmény szövegéhez igazodik és ezért eltér az alkotmány alapján vizsgálendő szabályoktól, annyi megállapítható, hogy a Bíróság a fénykép és a hangfelvétel készítését, nyilvántartásba vételét más esetektől eltérő, sajátos kérdésként kezeli (ezt megerősíti a *P. G. és J. H. kontra Egyesült Királyság eset* (44787/98), amelyben 2001. szeptember 25-én született ítélet, 56–59. pont). Ugyanakkor a 35/2002. (VII. 19.) AB határozat értelmében a képi megfigyelés nyomán nyert, valamilyen hordozón rögzített felvétel személyes adatnak minősül (ABH 2002, 199, 208.).

- [27] 3. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az Alaptörvény sajtószabadságra és emberi méltóságra vonatkozó szabályából indul ki, és nem polgári jogi viták eldöntésére törekszik.
- [28] 3.1. A polgári jog rendelkezéseit a rendes bírói gyakorlat tölti meg tartalommal. A képmás, a nyilvánosságra hozatal fogalmát, a nyilvánosságra hozatalhoz történő hozzájárulást, az engedély nélküli nyilvánosságra hozatala eseteit, ezek között a képmással való rendelkezési jog alóli egyik leglényegesebb kivételt, a nyilvános közszereplés fogalmát [Ptk. 80. § (1)–(3) bekezdés] a bíróságok értelmezik. A nem egyértelmű jogszabályi környezetben is lehet megfelelő jogalkalmazással a sajtószabadságot tiszteletben tartó gyakorlatot kialakítani.
- [29] A Ptk. 80. § (1) bekezdése szerint a személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. A (2) bekezdés kimondja, hogy képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.
- [30] A jogszabály szerint a nyilvános közszereplés esetén nem kell engedélyt kérni a felvétel elkészítéséhez és nyilvánosságra hozatalához. Ez az általános törvényi megfogalmazás számos gyakorlati kérdést vet fel. A jogirodalom álláspontja szerint a társadalom életét általában befolyásoló, akár az országos, akár a helyi viszonyok alakulását meghatározó, vagy ilyen célzattal létrejött nyilvános rendezvényeken, eseményeken történő szereplés tekinthető közszereplésnek (BDT2006. 1298.). Tipikusan ilyen a kulturális, társadalmi, politikai rendezvényeken, gyűléseken történő felszólalás, nyilvános szerepvállalás. Ez a minősítés nem kötődik semmilyen formális társadalmi vagy jogi státushoz. A közszereplés tényét a köz érdekében való megszólalás, szerepvállalás alapozza meg.
- [31] Kérdéses azonban, hogy az engedélykérés alóli mentesítés a nyilvános közszereplés alkalmával aktívan szerepet vállaló személyek mellett kiterjed-e a passzív résztvevőkre. Erről a jogirodalomban két felfogás létezik. Az egyik szerint, ha az esemény nyilvános közszereplésnek minősül, akkor valamennyi (akár aktív, akár passzív) részt vevő személyről készíthető engedélye nélkül felvétel, és ez nyilvánosságra is hozható (BDT2007. 1663.). A másik felfogás megkülönböztetést tesz a passzív résztvevők csoportján belül is. Eszerint különbség van a valamilyen közfeladat érdekében, vagy valamilyen társadalmi vélemény mellett történő kiállítás érdekében való részvétel, és az érdeklődőként, megfigyelőként való jelenlét között. A bírói gyakorlat alakította ki a tömegfelvétel fogalmát. Eszerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összehatásában örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A bírói gyakorlat szerint a tömegfelvétel esetén is a nyilvánosságra hozatalkor a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van szükség, ha (az összes körülményre tekintettel) megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni portré jellege (BH1985. 17.)
- [32] 3.2. A Ptk. 2:48. § az előző Ptk-hoz hasonlóan, de nem teljesen azonosan rendelkezik. Eszerint képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges. Nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.
- [33] Eltérés, hogy a Ptk. szövegszerűen már a felvétel elkészítéséhez is az érintett személy hozzájárulását kívánja meg.
- [34] Eltérés, hogy a Ptk. nem a közszereplés, hanem a közéleti szereplés kifejezést használja. Eltérés, hogy a Ptk. – szemben az előző Ptk. 80. § (2) bekezdésével – kimondja: nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel esetén.
- [35] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben az a feladata, hogy megvizsgálja: a konkrét esetben a sajtószabadság érvényesülésének korlátozását indokolja-e az emberi méltóság védelméhez való jog, vagyis a panasszal érintett határozat egyensúlyt teremt-e a konkrét esetben a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között.
- [36] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tartja a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok és a közéleti szereplők, köztük a közhatalmat gyakorlók személyiségvédelmének az ütközésével kapcsolatban a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban összefoglalva kifejtett szempontokat. Eszerint a közhatalmat gyakorló személyek (és a közszereplő politikusok) esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben minősül indokoltnak a szólás- és sajtószabadság érdekében. A jogállami intézmények tevékenységének ellenőrzése ugyanis a sajtónak olyan alapvető joga, amely a demokrácia lényegi eleme. A jogalkalmazóknak mindezek figyelembevételével kell eljárniuk akkor, amikor bizonyos esetekben, a közhatalom egyes gyakorlóinak hivatásából következő személyiségvédelmi korlátokat megállapítják. A szólás- és sajtószabadság

abszolút határát azonban kizárólag az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusát érintő, azaz az emberi mivolt legbensőbb lényegét sértő közlések jelenthetik. {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [56]–[63]}

- [37] 4. Az indítványra okot adó esetben a rendes bíróság által kifogásolt közlés tüntetésről szólt. Az alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog nem csupán azokat a közterületen tartott rendezvényeket védi, amelyek közvetlenül politikainak minősülnek, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, de nem közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezési jog által védett rendezvények nem korlátozódnak pusztán a hagyományos formában megtartott összejövetelekre, gyűlésekre, nagygyűlésekre, felvonulásokra. Akkor, amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy egy összejövetel gyülekezési jog gyakorlásának számít-e, annak van döntő jelentősége, hogy a rendezvény – irányultságát tekintve – jellemzően véleménynyilvánítás, közös cél érdekében nézetek kifejezésre juttatása, terjesztése, közéleti esemény, vagy pl. csak pusztán szórakozás. Véleménynyilvánításnak minősül, ha a rendezvényen meghatározott tartalmú közlést közvetítenek a résztvevőknek és másoknak, függetlenül attól, hogy ez közvetlenül politikai tartalmú-e. A gyülekezési jog védelme alatt állnak a csoportos közlés legkülönbözőbb, esetleg rendhagyó kifejezésformái is, mindaddig, amíg ezek a véleményformálást és véleménynyilvánítást szolgálják.
- [38] Gyülekezésről szóló beszámoló a sajtó szabadságának, a szabad tájékoztatásnak, a sajtó „demokratikus közvélemény” kialakításában betöltött szerepének a közvetlen megvalósulását jelenti, ezért az ilyen beszámoló tartalmának a kiemelt védelme indokolt.
- [39] 5. A képmáshoz való jog az emberi személyiség külső megnyilvánulását védi. A képmás és a hangfelvétel közvetlenül a személyiség azonosítására szolgál, a személyiség lényeges tulajdonságait közvetíti. A képmáshoz való jog ezért másképp korlátozható, mint más személyiségi jogok. A más képmásával kapcsolatos bármilyen jogsúlytalanság, beavatkozó magatartás jogsértő.
- [40] Az indítványozó hírportálként „Rendvédelmi szakszervezet tüntetése” címmel jelentetett meg írást. A szóban lévő tüntetés a gyülekezési jog gyakorlását valósította meg, közterületen, a részvételt bárki számára lehetővé téve. Ehhez az íráshoz kapcsolódott képgaléria. A képgaléria 7. és 16. számú képén az alkotmányjogi panasszal érintett határozat szerint egyedileg felismerhető módon, két-két rendőr volt látható. A rendőrök szolgálati feladat ellátása érdekében, közhatalom gyakorlójaként, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, vagyis nyilvános rendezvényen vettek részt. Mindkét kép csoportkép.
- [41] A bíróság nem állapította meg azt, hogy a szóban lévő felvételek sértő, megalázó, bántó, lealacsonyító vagy torz képet közvetítenek, vagy rossz benyomást keltenek az ábrázolt személyekről.
- [42] Mindaddig, amíg valamely tájékoztatás nem visszaélés a sajtószabadság gyakorlásával, az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg a sajtószabadság gyakorlásának a korlátozását. Valamely jelenkori eseménnyel kapcsolatban a nyilvánosság figyelme elé került személyről készült képmás általában az eseménnyel összefüggésben az engedélyük nélkül nyilvánosságra hozható.
- [43] Rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül.
- [44] Rendőri bevetés demonstrációkon minden esetben a jelenkor eseményének minősül, még akkor is, ha a rendőrök nem igazi „résztvevői” a történéseknek. Ezért az arról készült felvétel a képen lévők hozzájárulása nélkül közvetíthető a nyilvánosság felé, kivéve, ha ez a rendőr emberi méltóságának – mint az emberi mivolt benső lényegét feltétlenül megillető védelemnek – sérelmét jelenti; ilyen lehet például a hivatása gyakorlása során megsérült rendőr szenvedésének bemutatása. A jelenkor történéseinek bemutatásához fűződő érdek, mint a fényképfelvétel engedély nélküli nyilvánosságra hozatalának az alkotmányos alapja általában nem érvényesül akkor sem, amikor a képen csak egyetlen egy személy látható. Ilyenkor a sajtószabadság és a méltóságvédelem alapuló képmáshoz való jog közötti érdekütközést egyedi mérlegeléssel kell feloldani, és azt kell vizsgálni, hogy a személy képmása, ennek a nyilvánosságra hozatala a jelenkor történéseinek bemutatása, illetve a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás körébe tartozik-e. Az előző és az új Ptk. ama szabályait, amelyek kivételt jelentenek a képmás engedélyhez kötött nyilvánosságra hozatala alól, minden esetben úgy kell értelmezni, hogy az összhangban álljon a sajtószabadság gyakorlásával. Habár elsősor-

ban a rendes bíróságra tartozó kérdés polgári ügyben, hogy milyen eseményt tekint közszereplésnek, közéleti szereplésnek, milyen felvételt minősít tömegfelvételnél vagy a személyiségi jogokat sértőnek a Ptk. alapján, az értelmezésnél az Alaptörvényre is megfelelően figyelemmel kell lenni. A Ptk. 1:2. § (1) bekezdése értelmezési alapelveként mondja ki, hogy „e törvény rendelkezéseit Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni.” A nyilvános helyen készült, nem sértő, az érintett személyt tárgyilagosan ábrázoló felvétel általában nyilvánosságra hozható engedély nélkül, ha az a közérdeklődésre számot tartó tudósításhoz kapcsolódik, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatásához kötődik.

- [45] Gyülekezéstről szóló tudósításhoz rendszerint hozzátartozik képfelvétel vagy film közzététele is. Az ilyen felvételen többnyire láthatók a rendezvény biztosításában résztvevő rendőrök is. E felvételeknek a megjelenés előtt való kényszerű megváltoztatására készítés akkor, amikor a felvétel nem haladja meg az esemény hű illusztrálásához tartozó tartalmat, a közzétenni tervezett tájékoztatás alapos indok nélküli előzetes ellenőrzését jelenti.
- [46] 6. Az alkotmányjogi panasszal érintett képeken nem csak egyetlen egy személy látható. A panasszal érintett határozat abból indul ki, hogy „a Fővárosi Ítéltáblának következetes gyakorlata az, hogy a kizárólag rendőri feladatot ellátó rendőrök nem minősülnek közszereplőnek, ezért esetükben a képmásuk rögzítésének és annak nyilvánosságra hozatalához külön engedélyükre van szükség”.
- [47] Ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikke azt is előírja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, ami a jelen esetben további szempontok mérlegelését követeli meg.
- [48] A panasszal érintett határozat azt az alkotmányjogi szempontot, amely a sajtó szabadságához, a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatásához fűződik, nem vette figyelembe a Ptk. 80. § (2) bekezdése értelmezésekor. A határozat nem a rendőrök konkrét feladatellátásának helyszínének és a konkrét tevékenységük közben való fényképezésük, a képfelvételek elkészítése körülményeinek és a nyilvánosságra hozásuk céljának – a gyülekezéstről mint nyilvános közszereplésről, tömegrendezvényről szóló tudósításnak –, hanem annak az egyetlen szempontnak tulajdonít döntő jelentőséget, hogy a rendőr általában, a szolgálati feladatai ellátása során, általánosságban közszereplőnek minősül-e. A közérdeklődésre számot tartó eseményről a felvételek általában közterületen készülnek, rajtuk emberek sokasága látható, de nem mint egyedi személyek, hanem másokkal együtt, kiemelés (például teleobjektív használata) nélkül. A képek bizonyos fokú szabad felhasználása nélkül a modern tömegtájékoztatás nem létezhetne, a polgári jogi szabályok szó szerinti, merev értelmezése alapján már a felvétel készítése is engedélyköteles lenne. A Ptk. 2:48. § (2) bekezdése azt a bírói gyakorlatot rögzíti, amely szerint valamely felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén nem szükséges az érintett hozzájárulása, függetlenül attól, hogy a felvételen felismerhető-e: eszerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásában örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket.
- [49] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességét állapította meg, és azt megsemmisítette.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

*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. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró



*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [50] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.656/2012/7. számú ítéletének megsemmisítését eredményező indokolásával.
- [51] 1. A határozat indokolásával egyezően kiindulási pontom az, hogy „A szabad tájékoztatás, a társadalmi kérdések nyilvánosság elé tárása konfliktusba kerülhet más jogokkal, különösen a magánszféra és az emberi méltóság védelméhez való joggal”. (Indokolás [18])
- [52] Teljes mértékben eltérő azonban az álláspontom a határozatétól az Alaptörvény IX. cikke (2) bekezdésének és a VI. cikke (2) bekezdésének összevetése, illetőleg annak eredménye tekintetében. Véleményem szerint a határozat indokolása ebben az összeütközésben ténybírói feladatokat is ellátva és megalapozatlanul részesíti előnyben a véleménynyilvánítás, a sajtó- és szólásszabadság jogát a személyes adatok védelmével szemben. Figyelmen kívül hagyja ugyanis a határozat azt az alkotmányjogi konfliktus eldöntése szempontjából releváns jogi tény, hogy az Alkotmánybíróság a 35/2002. (VII. 19.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a sportrendezvényeken kamerával rögzített felvételek alkotmányossága kapcsán a felvételeket személyes adatnak minősítette és kimondta, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.
- [53] Ebben az összefüggésben vizsgálva az Alaptörvényen belül jelentkező összeütközés lehetőségét mindenekelőtt hangsúlyozandó, hogy a saját képmáshoz való jog védelmével kapcsolatos polgári jogi vitákban eljáró bíróságoknak nemcsak a Polgári Törvénykönyv irányadó rendelkezésének alkalmazására vonatkozó tények feltárásait kell elvégezniük. A bíróságoknak az általuk megállapított tényállásból eredő jogértelmezési feladataik ellátása során elkerülhetetlen, hogy az itt említett alkotmányjogi konfliktusban állást foglaljanak.
- [54] 2. Kiindulva a jelen ügyben eljáró bíróságok által feltárt tényállásból, és egyetértve a Fővárosi Ítéltábla hivatkozott, illetőleg a Kúria Pfv.IV.20.784/2013/5. szám alatt hozott ítéletével, álláspontom szerint e bíróságoknak a korábbi ítélkezési gyakorlaton, majd a Kúria 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi polgári jogegységi határozatán alapuló jogértelmezése helytálló és az Alaptörvénnyel is összhangban áll.
- [55] Az említett ítéletekből egyértelműen megállapítható, hogy munkaköri kötelezettségüket egyenruhában teljesítő rendőrökről készült kollégáik tüntetésén egyedi azonosításra alkalmas felvétel. E tényállás alapján indokoltnak találta a Fővárosi Ítéltábla a Polgári Törvénykönyv alkalmazandó rendelkezésére tekintettel azt, hogy – az eset összes különleges körülményére figyelemmel a magánéletüket érintő negatív körülményektől tartó – intézkedő rendőrök a felvételek közzétételéhez hozzájárulásukat megkövetelhesék.
- [56] E tényállást elfogadva az Ítéltábla jogértelmezésével egyetérték, miként azzal a kúriai alkotmányjogi állásfoglalással is, hogy a véleménynyilvánítás, a sajtó- és szólásszabadság jogát az egyedi hozzájárulás megkövetelése nem sérti. A Kúria véleménye szerint: „A sajtószervek, illetve az egyéb tájékoztatást nyújtó személyek a rendőrségi intézkedésről készült felvételeket közzétehetik oly módon, hogy az abban részt vevő rendőrök képmását felismerhetetlenné teszik. Ilyen körülmények mellett eleget tehetnék tájékoztatási kötelezettségüknek anélkül, hogy személyhez fűződő jogokat sértenének. Ez nem akadályozza a véleménynyilvánítás, sajtó- és szólásszabadság gyakorlását, nem ellentétes tehát az Emberi Jogok Európai Bíróságának felülvizsgálati kérelemben hivatkozott gyakorlatával.” (Vö.: a kúriai ítélet utolsó előtti bekezdése.)
- [57] Ez utóbbi megállapítással összefüggésben jegyzem meg, hogy a határozatban foglaltak alátámasztására szánt esetjogi hivatkozás (Indokolás [15]–[26]) ebből a szempontból irreleváns, egyáltalán nem mond ellent annak az álláspontomnak, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikke (2) bekezdésével való összeütközése esetén csak az eset összes körülményének vizsgálata alapján – és az Alaptörvény IX. cikke

(1) bekezdésére is figyelemmel – dönthető el, melyik rendelkezés kell, hogy elsőbbséget engedjen a másik javára, az adott szabadságjog gyakorlásának indokolt feltételhez kötése, szükség esetén korlátozása formájában.

Budapest, 2014. szeptember 23.

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

[58] A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

[59] 1. Nem tudom támogatni sem a határozat megsemmisítő rendelkezését, sem az indokolás egyes részeit. Nem tudom támogatni tartalmilag a megsemmisítő rendelkezést, mely az intézkedő rendőrök magánélethez való jogát sérti azzal, hogy az arcképük felismerését lehetővé kívánja tenni a jövőben a médiatudósításokban. A megsemmisített bírói ítélet helyes álláspontot képvisel annak kimondásakor, hogy a rendőrök egyszerű végrehajtói az állami-politikai hatalom intézkedéseinek, és így nem tekinthetők közszereplőnek. Az azonosító számuk elegendő ahhoz, hogy esetleges törvénytelenységükért felelősségre vonásuk biztosított legyen – és épp ezért a legnagyobb fegyelmi vétség ennek letakarása, vagy eltüntetése –, de arcképük nyilvánosságra hozatala a médiatudósításokban már a rendőri tevékenységük közben is megőrzött magánszférához való jogukat sérti.

[60] 2. Nem tudom támogatni a határozat rendelkezését eljárási szempontból sem. A megsemmisített ítélettel ugyanis a Kúria Pfv.IV.20.784/2013/5. számú ítélettel a rendes bírói hierarchia legfelső szintjén is megismételte, illetve hatályában fenntartotta, és a mostani határozat ezt – az indítvány kereteihez kötöttség révén – nem érintette. Az alkotmányjogi panasz eljárási szabályai szerint így csak az lett volna a helyes megoldás abban az esetben is, ha – feltéve, de meg nem engedve – a megtámadott ítélet alaptörvényt sértő jellegét elfogadva visszautasítjuk most az ítélettel ítélet megtámadását, és jelezzük végzésünkben, hogy tartalmilag ezt csak az ezt megerősítő kúriai ítélettel együtt tudjuk elbírálni egy esetleges újabb alkotmányjogi panasz benyújtásakor, ha a határidők ezt még lehetővé teszik. Egy alacsonyabb szintű ítélet megsemmisítésével, ám a felső szinten egy ezzel egyező ítélet léte mellett a határozatot megszavazó alkotmánybírói többség egy ellentmondást hozott létre az igazságszolgáltatásban, és különvéleményemmel ettől is el kívánok határolódn.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/878/2013.

Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 133. számában.



## 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: Ajbt.) 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 döntenie, 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 szerve illetéktelen 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 lejárta 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 kísérlapon 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, kedvezménnyel, 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 szervezetileg 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 gyűj-



teményes 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 hozzáféréssel 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 szervezettel 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 (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 kísérő lapon fel kell tüntetni a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását (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 terjeszthető 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 terjeszthető 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 Jurašinić 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 élű 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 hatá-

rozat 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 egyezést kimutatható {21/2013. (VII. 19.) AB határozat [38]}. A kontextuális egyezőség 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 köteletsége 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 információs szabadság 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 információs szabadság 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 információs szabadság és hozzá szorosan kapcsolódó véleménynyilvánítás szabadsága az egyéni önkifejezés 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 információs szabadság 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 információs szabadságot 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 információs szerzéshez való érdekeltségét, éppen ellenkezőleg a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolni – a törvényi okok 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 meg-

előzése, 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 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]}.
- [50] Összegzésképpen megállapítható, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának korlátozása meg kell, hogy feleljen a formai követelményeknek, jelesül, 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 eljárásra 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 minőségüknél 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 tartalmaznak 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 alapvető 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 indokolási 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 ítélt 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 indokolási kötelezettség egyenesen következik az információs szabadság 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. Indokolási 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 nyilvánossághoz fűződő közérdeket {vö. 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [65] A Mavtv. 5. és 6. §-a nem zárja ki egyértelműen a minősítő indokolási 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 információs szabadság jogából eredő alkotmányos követelmény a Mavtv. 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.
- [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 adat nyilvánosság 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 információs szabadság és a véleménynyilvánítás szabadságának szoros kapcsolatára tekintettel – megszorítóan kell értelmezni. Az információs szabadság bárminemű 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. §-ainak 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. Lenkó 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

*Dr. Lévy 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 titokfelüyeleti 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 kétségtelen 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 nyilvánosság-hoz fűződő közérdeket. Az információszabadság alapjogának jellemzőihez megfelelően illeszkedő, érdemi kontroll nélkül az alapjogot védelmező garanciális rendelkezések, 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 minősített 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, helybenhagyja 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 minőségükönél 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 szakaszban 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 ügyfélle, 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. Lévay 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

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1180/2012.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 134. számában

• • •

## **AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2014. (X. 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.

**I n d o k o l á s**

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 megyei útépitési közbeszerzési pályázatok kapcsán üzleti titoknak minősülő információkat osztottak meg egymással, felosztották egymás között a piacot, rögzítették a közbeszerzési ajánlati áraikat 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 bün-

tetés 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 képviselője a Tptv. 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 ítéletábra 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 EJB 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 Tptv., 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 Tptv. 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 kiszámíthatónak, sem előreláthatónak 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 védelme 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 (vagy is „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 védelme 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 Tpvt. 78. § (1) bekezdésében meghatározott magasabb bírságmaximumot alkalmazta. 2005. november 1-jével a Tpvt. 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 Tpvt. 2005. novembertől 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 perdöntőnek 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 legutóbb 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 összevethető.

- [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 elbírálásnak”.
- [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 szerződésünkől 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 deliktuális (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 találhatók magánjogi elemek is, amennyiben az eljárásban vizsgált egyoldalú magatartások, egyeztetett gyakorlatok, megállapodások alapvetően a magánjog (polgári jog) szabá-

lyozási 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 „büntetési” 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 alaptörvény-ellenességének 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 bírságkiszabást 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 alkalmazandóak 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 adóhatóságaikat 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 Egyezménnyel, 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 bíróságot – 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 kéri, 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 bírságokhoz 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 kezdtek 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 EJE 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 EJE 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 EJE-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 EJE-vel, amennyiben az érdekelt a vele szemben ily módon hozott valamennyi határozattal szemben az EJE 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 EJE 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 EJE 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 Szerződésekben 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 védelmének is érvényre kell jutnia. Az indítványozók kétféle vonatkozásban is állították az ártatlanság védelmének 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 EJE az Egyezménynek az ártatlanság védelmét 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 EJE alkalmazandónak találta az ártatlanság védelmét, 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 szerezték meg az örökösök vagyont.

- [42] Az ártatlanság véelme az EJEB gyakorlatában maga is több követelményt egyesít magában. Ezek a bizonyítási teherrel, a tényeket és jogokat érintő törvényes véelmekkel, az önvádra kötelezés tilalmával, a tárgyalást megelőző nyilvánossággal, továbbá a vádlott bűnösségére vonatkozó, az eljáró bíróságtól, illetve egyéb közhivataltól származó előzetes nyilatkozatokkal kapcsolatosak {*Allen kontra Egyesült Királyság* [GC] (24524/09), 2013. július 12., 93. bekezdés}. Az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a közhivataltól származó előzetes nyilatkozattal, illetve a bizonyítási teherrel összefüggő EJEB álláspontot tekintette át.
- [43] Az EJEB a fent hivatkozott a *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 véelme 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 véelme sérelmének vizsgálatánál mindig fontosak a konkrét nyilatkozat megítélésének eseti körülményei (41. bekezdés).
- [44] Az *in dubio pro reo* elve az ártatlanság véelmének 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 véelme érvényesülésének vizsgálatát is. Ha a bizonyítás terhe a védelem oldalára csúszik át, akkor az ártatlanság véelme 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 szükségtelenné teheti annak vizsgálatát, hogy az ártatlanság véelme 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 egyezményesítés 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 Continental 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 Rheinzink 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 kétségtelensé teszi a Bizottság által hivatkozott bizonyítékok bizonyító erejét." (71–76. pont)

- [47] 3. Az előbbieket fényében az Alkotmánybíróság áttekintette a kérdéskört érintő korábbi gyakorlatát is. Ennek során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági 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 eljárásból való jog kapcsán polgári és a büntető ügyek között, az alkotmánybírósági esetjogban nem mutatható ki. Kétségtelen azonban, hogy az Alkotmánybíróság sem korlátozta a tisztességes eljárásból 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 következmé-

nyekkel 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 védelmének alkotmányos garanciáját az Alkotmánybíróság nem szűkítette le a szorosán vett büntetőjog területére. A 26/B/1998. AB határozat szerint: „Az ártatlanság védelme 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 védelmének 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 védelme 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 védelmének 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 védelmének 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 védelmének 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 védelmének 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 védelmének 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 védelmét 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 védelme 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 védelmének 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 védelmének 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 „vadról 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 eljárásból 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, equitabement, in billiger Weise*) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesí-



tésével 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 felülbíráhatja 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 bíróság 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 vélelme 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 büntetőjogias jellegű bírság azonnali, bírói felülvizsgálat lefolytatását megelőzően elrendelhető végrehajtása összefüggésben van az ártatlanság vélelmével, 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 vélelmének 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 vélelmének 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 bírói 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 kúriai 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 voltahoz alapvető alkotmányos érdekek fűződnek. 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 hatóságra. 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) alkotmányos feltétele, hogy ismérveit 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; Mítrea 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 hatékonyasága 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 köré 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 elsőt 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 tar-

talmával, összefoglalva a korábbi alkotmánybíróági 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 alaposággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” (Indokolás [34]) Hozzátette azt is, hogy „az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság eddigi gyakorlatában nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a versenyjogi ügyekre kiterjeszthető-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 tétel

- 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 lehetséges 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 EJE 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 EJE 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 megerősítésére 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 alkotmánybírói 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 Tpv-t-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 ítélezési 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 döntenet. 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 hozzáigazíthatóak. 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 EJEB ítélkezési gyakorlat alapján ugyanis bármennyire is egyértelműen legyen megfogalmazva valamely jogi rendelkezés – beleértve a büntetőjogit 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 EJEB szerint továbbá az EJEE-ben részes államok jogi hagyományában tartósan megszilárdult, hogy az ítélkezési gyakorlat mint jogforrás szükségképpen hozzájárul a büntetőjog fejlődéséhez (EJEB, a fenti 104. pontban hivatkozott *S. W. kontra Egyesült Királyság* ítélet, 36. §). E tekintetben az EJEB 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 (EJEB, 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 EJEB a törvény szövegén kívül figyelembe veszi az állandó és közzétett ítélkezési gyakorlatot is (EJEB, 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 Tpv. 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) valósítottak meg. A GVH és a Kúria döntésének indokolásából megállapíthatóan az egységes és folyamatos jogsértés nem külön tényállásként, hanem a Tpv. 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 Tpv. 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 Tpv. 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 között 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 indoklásában az egységes és folyamatos jogsértés természetét bemutatandó és alátámasztandó. 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 eljáráshoz való joggal is.
- [119] A tisztességes eljáráshoz 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 teljesedését is átfogja. Sőt, az Egyezségokmánynak 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 Tptv. 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 [Tptv. 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, bemutatva 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 állapotok 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 Tptv. 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 EJEK 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. Lenkócs Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. 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 állapotok meg a verseny 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 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 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 kitágításáról van ebben szó, és az általam vitatott indoklási rész egy olyan régi alkotmánybíróági döntésből veszi át ezt a kitágítást, 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 kitágítás 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 jogváltoztatás csak a jövőt illetően lehetséges. Nos, ezt a racionális eszmét torzítja el a demokrácia hátrányára az a kitágítás, 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 behatárolására 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 indokolási részben kizárja még a jövőt illetően is a tartós jogviszonyokba történő jogváltoztatással 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 „tisztes 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 vélelmét 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 nyílhat meg a lehetőség a jogsértővel szemben a jogkövetkezmény alkalmazására. Ez azonban alkotmányjogilag az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén, az itt rögzített tisztes 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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1629/2013.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2014. évi 134. számában.



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



### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3243/2014. (X. 3.) AB HATÁROZATA

#### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *Dr. Bragyova András, Dr. Juhász Imre és Dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *Dr. Lévy Miklós és Dr. Pokol Béla* különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 2.Mf.21.259/2013/4. számú ítélete, valamint a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.M.603/2012/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó 2014. március 28-án jogi képviselője útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé.
- [3] Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Debreceni Törvényszék (a továbbiakban: törvényszék) 2.Mf.21.259/2013/4. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: munkaügyi bíróság) 6.M.603/2012/11. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal.
- [4] Az indítványozó kérelmét az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére – miszerint mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához –, illetve a XXVIII. cikk (2) bekezdésére – amely szerint senki sem

tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg – alapította.

- [5] A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó munkaviszonyát munkáltatója, egy regionális áramszolgáltató cég 2012. szeptember 21-én azonnali hatályú felmondással megszüntette.
- [6] A munkáltató egyoldalú jognyilatkozatát azért tette, mert egy rendőrségi közleményből értesült arról, hogy az indítványozót, aki az áramszolgáltató cég regionális ellenőrzési szakterületének vezetője volt, a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság rendőrei 2012. szeptember 7-én bünszövetségben, üzletszerűen, a munkakörének ellátásával összefüggésben elkövetett vesztegetés megalapozott gyanúja miatt őrizetbe vették. A Debreceni Városi Bíróság 2012. szeptember 21-én elrendelte az indítványozó előzetes letartóztatását.
- [7] Az indítványozó ezt követően keresettel fordult a munkaügyi bírósághoz, amelyben az azonnali hatályú felmondás jogellenességének megállapítását kérte. A munkaügyi bíróság a keresetet elutasította. Ítéletének indokolásában rögzítette, hogy mivel az indítványozó szándékos bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került előzetes letartóztatásba, így a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 52. § (1) bekezdésében rögzített munkavégzési kötelezettségének saját magatartására visszavezethető okból nem tudott eleget tenni, amely lényeges kötelezettségzegésre tekintettel a munkáltató által gyakorolt azonnali hatályú felmondás jogszerű volt. A munkaügyi bíróság azt is kiemelte, hogy önmagában a rendőrségi honlapon megjelent hír, a bűncselekmény súlya és jellege, tehát az, hogy az a felperes munkaviszonyával összefüggésben állt, a munkáltató részéről egyértelműen megalapozottá teszi a bizalomvesztést, és annak következtében az azonnali hatályú felmondást, tekintettel arra, hogy a munkáltatónak nincs lehetősége vizsgálni a gyanúsítás alaposságát vagy alaptalanságát. A munkaügyi bíróság tehát az Mt. 78. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján is megalapozottnak találta az azonnali hatályú felmondást.
- [8] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró törvényszék jogerős ítéletével a munkaügyi bíróság döntését helybenhagyta.
- [9] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az, ha egy munkavállaló szándékos bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanújával előzetes letartóztatásba kerül, olyan tőle és a fennálló munkaviszonyától független körülmény, amely nem indokolhatja az azonnali hatályú felmondást, tekintettel arra, hogy „az alapos gyanú csak a valószínűség fokát jelenti.”
- [10] Az indítványozó szerint azáltal, hogy munkaviszonyának megszüntetésére olyan időpontban került sor, amikor a bűnösséget megállapító jogerős bírósági határozat nem volt, sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében biztosított ártatlanság védelme, és ezzel összefüggésben őt megfosztották az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított foglalkozás szabad megválasztásához való jogának a gyakorlásától, jelesül attól, hogy az előzetes letartóztatást követően a munkáltatónál munkavégzésre jelentkezzen.

## II.

- [11] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„XXVIII. cikk (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.”

- [12] Az Mt. ügyben érintett rendelkezései:

„52. § (1) A munkavállaló köteles

a) a munkáltató által előírt helyen és időben munkára képes állapotban megjelenni,

b) munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a munkáltató rendelkezésére állni,

c) munkáját személyesen, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végezni,

- d) a munkakörének ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartást tanúsítani,  
 e) munkatársaival együttműködni.”

„78. § (1) A munkáltató vagy a munkavállaló a munkaviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetheti, ha a másik fél

- a) a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy  
 b) egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi.”

### III.

- [13] A bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 27. §-ában és 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek.  
 [14] A panaszos Alaptörvényben biztosított jogai sérelmére hivatkozik, s a kérelem érdemi elbírálást igénylő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.  
 [15] Az Alkotmánybíróság – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján a panaszt érdemben bírálta el.

### IV.

- [16] Az indítvány nem megalapozott.
- [17] 1. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alapjogok sérelmének vizsgálata során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban 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, tekintettel arra, hogy mind az ártatlanság vélelméhez való jogot, mind a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot a korábbi Alkotmány az Alaptörvényhez hasonlóan tartalmazta.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében biztosított ártatlanság vélelméhez való jog sérülését vizsgálta. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése szerint „senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.”
- [19] 2.1. Az ártatlanság vélelme, mint a büntető igazságszolgáltatás egyik garanciája és a jogállamiság egyik elve 1989-ben emelkedett alkotmányi szintre. Az ártatlanság vélelme az Alkotmánybíróság értelmezésében elsősorban azt szolgálja, hogy a büntető felelősség elbírálása során a döntésre jogosított elfogulatlan, pártatlan hozzáállást tanúsítson, továbbá a döntésre megalapozott bizonyítással, a prejudikáció tilalmának sérelme nélkül kerüljön sor.
- [20] Ez egyben azt is garantálja, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket ne szenvedje el a felelősségének megállapítása nélkül.
- [21] Az Alkotmánybíróság több esetben kiterjesztően értelmezte az ártatlanság vélelmét, amit azzal az általános fejlődési tendenciával magyarázott, hogy a jogállam által védett élet- és jogviszonyok körében az ártatlanság vélelmének elve egyre több területen érvényesül [lásd 41/1991. (VII. 3.) AB határozat (ABH 1991, 193, 195.), 57/1993. (X. 28.) AB határozat (ABH 1993, 349, 350.), továbbá 401/B/1992. AB határozat (ABH 1994, 528, 532.)].
- [22] A 26/B/1998. AB határozat pedig úgy összegezte mindezt, hogy „[a]z ártatlanság vélelmének, mint alkotmányos rangra emelt alapelvnek a tartalma tehát az a védelem, amely – elsődlegesen a büntetőeljárás keretében eldöntendő kérdésként – a bűnösség megállapítása, továbbá a bűnösség megállapításához kapcsolódó jogkövetkezmények tekintetében érvényesül. Ezekkel a bűnösséghez kapcsolódó jogkövetkezményekkel szemben azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata azt a követelményt támasztja, hogy olyan szoros kapcsolatban, köz-



vetlen tartalmi összefüggésben álljanak a bűnösség megállapításával, amely indokoltá teszi azt, hogy a jogkövetkezmény szabályozása a bűnösség megállapításának szabályaival azonos szinten részesüljön alkotmányos védelemben. [...]

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 védelme 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.

Az ártatlanság védelmének lényegéből következik, hogy [...] nem érvényesül általános jelleggel, főszabályként. [...] esetenként vizsgálendő, hogy az adott jogszabály az ártatlanság védelmének 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.).

- [23] 2.2. Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán azt vizsgálta, hogy sérti-e az ártatlanság védelméhez való jogot az a bírói jogértelmezés, amely lehetővé teszi egy munkavállaló munkaviszonyának azonnali hatályú felmondással való megszüntetését abban az esetben, ha a felmondás a munkavállaló szándékos bűncselekmény elkövetésével való gyanúsításával és előzetes letartóztatásba helyezésével áll összefüggésben.
- [24] Az Alkotmánybíróságnak tehát eddigi gyakorlatát felhasználva, de az Abtv. 27. §-a szerinti új hatáskörében eljárva arról kellett döntenie, hogy az alapul fekvő munkaügyi vitát eldöntő bírói jogértelmezés az ártatlanság védelmének alkotmányos elvével összefüggésben áll-e, és ha igen, a felelősség megállapításának kérdésével olyan szoros kapcsolata állapítható-e meg, amely azzal azonos módon indokolja az Alaptörvényben biztosított jog védelmét.
- [25] 2.3. Az ügyben eljáró törvényszék munkaügyi vitát zárt le jogerős döntésével. Mind a törvényszék, mind a munkaügyi bíróság jogszerűnek találta az azonnali hatályú felmondást.
- [26] Az azonnali hatályú felmondást a munkáltató két okra alapította.
- [27] Egyrészt arra, hogy az indítványozó szándékos bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt előzetes letartóztatásba került, így szándékosan idézett elő olyan helyzetet, amelynek következtében a munkaviszonyból származó munkavégzési kötelezettségének nem tudott eleget tenni.
- [28] Másrészt pedig arra az okra hivatkozott, hogy az indítványozónak mint az ellenőrzési szakterület vezetőjének éppen az volt a feladata, hogy tevékenységével segítse a szabálytalan, illetve szerződészegő áramvételezések felderítését, és az elkövetőkkel szemben a szerződészegési szankciók érvényesítését. A rendőrségi gyanúsításra, illetve előzetes letartóztatására tekintettel a munkáltató bizalma az indítványozóval mint vezetővel szemben olyan mértékben megingott, hogy a munkáltatótól ilyen körülmények között nem várható el az indítványozó további foglalkoztatása.
- [29] Az eljáró bíróságok azért találták jogszerűnek a felmondást, mert egyfelől az indítványozó szándékos bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került előzetes letartóztatásba, így munkavégzési kötelezettségének megszegése szándékosan elkövetett, a munkaviszonyával összefüggő lényeges kötelezettségzegés. Másfelől azért is, mert önmagában a gyanúsítással összefüggő bűncselekmény súlya és jellege, tehát az, hogy a cselekmény az indítványozó munkaviszonyával összefüggésben állt, a munkáltató részéről egyértelműen megalapozottá teszi a bizalomvesztést, tekintettel arra, hogy a munkáltatónak nincs lehetősége vizsgálni a gyanúsítás alaposságát, vagy alaptalanságát. Így a munkáltató oldalán bekövetkezett nyilvánvaló bizalomvesztés úgyszintén megalapozza az azonnali hatályú felmondást.
- [30] 2.4. Az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést vizsgálva megállapította, hogy az a büntetőjogi felelősség megállapításával, és ezáltal az ártatlanság védelmének elvével nincs szoros, közvetlen összefüggésben.
- [31] A bírói jogértelmezés a felelősség kérdésének érintése nélkül, a felelősség esetleges hiányának esetére is helytállóan, kizárólag munkajogi kérdésekben döntött. A munkajogi következmény megítélésakor a törvényszék és a munkaügyi bíróság az indítványozó mint munkavállaló magatartását vizsgálta. Ennek során a munkavállaló megjelenési és rendelkezésre állási kötelezettségének mint alapvető kötelezettségeinek szándékos megszegéseként értékelte az indítványozó azon magatartását, amellyel összefüggésben az illetékes rendőrség az őrizetbe vételéről, az illetékes bíróság pedig előzetes letartóztatásba helyezéséről döntött, és amely intézkedések ered-

ményeként az indítványozó nem tudott munkahelyén megjelenni. Ennek során nem vizsgálta és nem is kellett vizsgálnia az indítványozó büntetőjogi felelősségét.

- [32] A bíróság jogértelmezésében továbbá a szándékos, a munkakör ellátásával összefüggő bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja az, ami az azonnali hatályú felmondást szintén jogszerűvé teszi. A munkaviszony fenntartásához szükséges alapvető bizalom további megléte nem várható el a munkáltatótól, ha arról szerez tudomást, hogy munkavállalója, különösen egy vezető munkakörben dolgozó munkavállalója, olyan bűncselekmény elkövetésének alapos gyanújával kerül őrizetbe, illetve előzetes letartóztatásba, amelynek elkerülése a fő munkaköri feladatát képezi. Általánosságban megállapítható, hogy a bizalomvesztés sokkal szélesebb körben és más kontextusban érvényesül, mint a büntetőjogi felelősség kimondása, és a bizalomvesztés a felelősség megállapításával nincs is közvetlen összefüggésben, hiszen a bizalomvesztés nem a bűnösséghez kapcsolódó büntetőjogi fogalom. A bizalomvesztés nem a bűnösséget kimondó ítélet egyenes következménye, mint ahogy a bizalom helyreállása sem következik egy felmentő ítéletből.
- [33] 2.5. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban Egyezmény) 6. cikk 2. bekezdéséhez kapcsolódó joggyakorlatát.
- [34] Az Egyezmény e rendelkezése szerint: „Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően nem állapították meg.” Az EJEB az ártatlanság vélelmét elsősorban büntetőeljárás garanciaként, a tisztességes eljárás (tárgyalás) egyik elemének fogja fel. Ugyanakkor elismeri az ártatlanság vélelmének érvényesülését, így megsértésének lehetőségét a folyamatban lévő büntetőeljáráson kívül is, továbbá az elv érvényesülését nem csupán az eljáró bíróságra, hanem más hatóságokra is irányadónak tekinti.
- [35] Az EJEB legutóbb az *Allen kontra Egyesült Királyság* ügyben összegezte az ártatlanság vélelmével összefüggő joggyakorlatát. Ebben leszögezte, hogy az ártatlanság vélelme alapvetően a büntetőeljárás során érvényesülő procedurális garancia. Azonban ahhoz, hogy az Egyezmény 6. cikk 2. bekezdése által garantált jog ténylegesen és hatékonyan tudjon érvényesülni, az ártatlanság vélelmének van egy másik aspektusa is. Ezen második aspektusnak pedig az a fő célja, hogy megvédje azon személyeket, akiket az ellenük emelt vád alól felmentenek, vagy velük szemben a büntetőeljárást megszüntetik attól, hogy hivatalos személyek vagy hatóságok olyan bánásmódban részesítsék őket, mintha valóban elkövették volna azt a bűncselekményt, amelynek elkövetésével őket megvádolták [(25424/09), 2013. július 12., 93–94. bekezdések].
- [36] Az EJEB az Egyezmény 6. cikk 2. bekezdésével kapcsolatban azt is többször kimondta, hogy az ártatlanság vélelmének elvét sérti, ha bűncselekménnyel vádolt személyt érintő bírói határozat vagy hatósági nyilatkozat azt a véleményt tükrözi, hogy bűnös, mielőtt a törvény rendelkezéseinek megfelelően bűnösnek bizonyult volna. Ugyanakkor különbséget kell tenni azon megnyilvánulások között, amelyek szerint az érintett személy bűnös, és azok között, amelyek pusztán a gyanú meglétére utalnak [összefoglalva: *Garycki kontra Lengyelország*, (14348/02), 2007. február 6., 66–70. bekezdések].
- [37] A *Tripon kontra Románia* ügyben pedig, amelyben – a jelen üggyhöz hasonlóan, az előzetes letartóztatásban lévő kérelmezőnek mondott fel munkáltatója – azt állapította meg az EJEB, hogy a felmondás kizárólag azon az objektív tényezőn alapult, hogy a munkavállaló hosszabb időn keresztül nem tett eleget munkavégzési kötelezettségének. Azt is megjegyezte, hogy a munkaügyi vita során egyik hivatalos személy (az állam képviselője, a bíró, stb.) sem tett semmilyen megjegyzést a bűnösségét illetően azelőtt, hogy őt ténylegesen elítélték volna. Az EJEB úgy döntött, hogy a nemzeti jog alapján történő felmondás nem eredményezte az ártatlanság vélelméhez való jog sérelmét. Ennek során azt is értékelte, hogy a nemzeti szabályozás alapján a kérelmező az állam ellen élhet kártérítési igénnyel a jogi tévedésért, vagyis szabadsága alaptalan korlátozásáért. Az EJEB a többi, hivatkozott egyezményes jog sérelmét sem látta bizonyítottnak, ezért a kérelmet be sem fogadta. [(27062/04), 2012. február 7.]
- [38] 2.6 Az Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy az ártatlanság vélelméhez való jog érvényesülését nem sértette a jelen ügyben vizsgált bírói jogértelmezés, ezért az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító részét elutasította.
- [39] Az Alkotmánybíróság – összhangban az EJEB gyakorlatával – figyelembe vette jelen ügy eldöntése során azt is, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése alapján, akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénytelenül kor-

látozták, kárának megtérítésére jogosult. Az indítványozónak tehát lehetősége van arra, hogy a tévesen hozott döntés (előzetes letartóztatás) miatt az állam ellen pert indítson kártérítésért.

- [40] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az azonnali hatályú felmondás jogszerűségét megállapító bírói jogértelmezés sértette-e az indítványozónak az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát.
- [41] Az indítványozó szerint a törvényszék megfosztotta őt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított foglalkozás szabad megválasztásához való jogának a gyakorlásától, jelesen attól, hogy az előzetes letartóztatás követően a munkáltatónál munkavégzésre jelentkezzen.
- [42] Az Alkotmánybíróság már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez. (ABH 1994, 117, 120.) A 327/B/1992. AB határozat arra mutatott rá, hogy a korábbi Alkotmány „70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [...] A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez.” (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához” (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette [ABH 2012, 783, 789.; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, 1922.].
- [43] Az 1008/B/2010. AB határozatban pedig az Alkotmánybíróság a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény egyes részei alkotmányellenességének vizsgálata során azt mondta ki, hogy „a munkához való jog alanyi jogként nem értelmezhető úgy, hogy bárkinek alanyi joga lenne meghatározott vezetői állás betöltéséhez” (ABH 2011, 2180, 2191.). Jelen ügy kapcsán, az eddigi gyakorlatát is figyelembe véve arra mutat rá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog nem értelmezhető akként sem, hogy bárkinek joga lenne egy meghatározott állás betöltésére, így arra, hogy előzetes letartóztatását követően ugyanannál a munkáltatónál dolgozzon, mint amelyik korábban munkaviszonyát jogszerűen megszüntette. Nem csorbítja a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos jogot az a bírói jogértelmezés, amely egy konkrét munkaviszony azonnali hatályú felmondásnak jogszerűségét állapítja meg akkor, amikor a munkavállaló a munkakörével összefüggésben elkövetett, szándékos bűncselekmény meg-alapozott gyanúja miatt kerül előzetes letartóztatásba.
- [44] A támadott döntések nem akadályozták az indítványozót abban, hogy az előzetes letartóztatását követően az adott élethelyzet jellemzőinek (a büntető eljárás eredményes lefolytatása érdekében alkalmazott további kényszerintézkedések által állított korlátok) figyelembe vételével, valamint képzettségének, végzettségének és szakmai tapasztalatának megfelelően a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát gyakorolja.
- [45] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított kérelmet is elutasította.

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. Lenkócs Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [46] 1. Egyetértek a határozat rendelkező részével abban, hogy a vizsgált bírói ítélet nem alkotmányellenes.
- [47] Nem értek egyet viszont a többséggel ennek indokaiban: részben, ami az ártatlanság véelme és a munkajog kapcsolatát illeti, de abban sem, amit a határozat általában mond a munka, illetve a foglalkozás szabad megválasztása (Alaptörvény XII. cikk) és a munkajog kapcsolatáról, közelebbről itt a munkaviszony megszüntetésének alkotmányos korlátairól.
- [48] Szerintem különbséget kell tenni a munkaviszonyra vonatkozó szabályt sértő, bűncselekménynek minősülő cselekmény és a többi bűncselekménynek minősülő cselekmény között – akkor is, ha mindkettő a terhelt előzetes letartóztatásához vezetett. Az első esetben *nem a bűncselekmény* elkövetése, hanem egy munkajogi vétség miatt szűnik meg azonnali hatályú (a régi Mt. korábbi *terminus technicus*-a szerinti találóbb: rendkívüli) felmondással a jogviszony. A második esetben azonban általában abból indulhatunk ki, hogy a bűncselekmény nem áll kapcsolatban a munkaviszonnyal, és ezért az elkövetett cselekmény (amely a hatóság szerint bűncselekmény) nem sértett munkajogot. Ezért nem lehet munkajogi jogkövetkezménye sem.
- [49] Csak e különbségtétel alapján értek egyet a határozattal.
- [50] 2. Az ártatlanság vélelméről általában mondottakkal, amely összhangban van azzal, ahogyan az Alkotmánybíróság eddig értelmezte, egyetértek.
- [51] Szerintem viszont ebből az következik, hogy általában a tény, hogy büntetőeljárás folyik valaki ellen, nem lehet jogszerű indok munkaviszonya megszüntetésére. Ez sérti részben az ártatlanság vélelmét mint az alkotmányban mindenkinek biztosított jogi pozíciót, részben pedig az érintett munkavállaló jogát foglalkozása szabad gyakorlásához.
- [52] Az ártatlanság véelme alapján csak bíróság jogerős ítélete alapján tekinthető (és kezelhető) *jogilag* bárki bűnösnek. Minden állami cselekmény – nyomozás, vádemelés —, amely a bűnösség jogi megállapítását vizsgálja, természetesen alkotmányos, ha a külön erre hivatott vádhatóságtól származik [Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés, (2) bekezdés *b*) pontja; korábban az ügyészség vádmonopóliumáról l.: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 518–519.]; viszont egyetlen más állami szerv – így a munkaügyi bíróság sem – nyilatkozhat arról, hogy *jogilag* bűnös-e valaki vagy sem. A szólásszabadság körébe tartozó, itt nem tárgyalható kérdés, hogy a magánszemélyek vagy szervezeteik, nyilvános véleményként miként foglalhatnak állást egyes cselekményekről, állíthatják-e valakiről hogy szerintük bűncselekményt követett el. Megjegyzem, főszabályként, ha állításuk érvekkel igazolható: igen, hiszen magánszemély büntetőjogi kijelentésével *jogi bűnösség* nem mondható ki.
- [53] A többség elmulasztott különbséget tenni bűncselekmény és cselekmény között. Egy cselekmény számos jogi normát sérthet: közöttük egyesek megsértését a büntető törvény (norma) bűncselekménnyé nyilvánítja. A cselekmény még számos jogi normát sérthet, mint az itt vizsgált esetben is: a bűncselekménynek minősülő cselekmény, függetlenül attól, hogy bűncselekmény is, egyben sértette a terhelt munkaviszonyból eredő kötelezettségét is. Ha ezért – és nem azért, mert bűncselekményt követett el, a munkáltató munkajogi jogkövetkezményt alkalmaz, és a munkajogi szabályoknak megfelel, nem sértheti az ártatlanság vélelmét: nem állítja, hogy munkavállalója bűncselekményt követett el, hanem, helyesen értelmezve, csak annyit, hogy munkavállalójának cselekménye *munkajogi* vétség, amiért is a rendkívüli felmondás munkajogilag jogszerű volt.
- [54] A fentiek miatt az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet nem sértette az alkotmányjogi panaszos Alaptörvényben biztosított jogát.
- [55] 3. Nem értek egyet a többség érvelésével viszont abban, hogy az ártatlanság vélelmével összefér, ha a munkajogi norma lehetővé teszi az előzetes letartóztatás pusztán ténye alapján a munkaviszony megszüntetését azonnali hatályú felmondással.

- [56] Az előzetes letartóztatás nem jelenti *jogilag* a letartóztatott bűnösségének megállapítását: kényszerintézkedés, amelynek jogi célja, hogy a terhelt, később esetleg vádlott, a nyomozó hatóság és a bíróság rendelkezésére álljon.
- [57] Igaz, hogy az előzetes letartóztatás lehetetlenné teszi a munkavállaló munkaviszonyból származó kötelezettségei teljesítését; míg más eljárási kényszerintézkedések (házi őrizet, lakhelyelhagyási tilalom, lefoglalás) lehetővé teszik, hogy a terhelt eleget tegyen munkavégzési és más munkajogi kötelezettségeinek. Ezzel azonban a terhelt nem sért munkajogi szabályt, mert az Mt. 55. § (1) bekezdése *i*) pontja szerint a munkavállaló mentesül a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége alól „bíróság vagy hatóság felhívására, vagy az eljárásban való személyes részvételhez szükséges időtartamra.” A felsorolt eljárási kényszerintézkedések éppen ezt a célt szolgálják, ezért az előzetes letartóztatott munkavállaló nem köteles munkavégzésre – mondom ezt tudva, hogy a bírói gyakorlat, szerintem helytelenül, nem így értelmezi. A fentiek miatt a munkavállaló nem szegi meg vétkesen a munkaviszonyból származó kötelezettségét (Mt. 56. §). Az előzetes letartóztatás nem az ő cselekménye, hanem a hatóságé, így fogalmilag kizárt, hogy saját letartóztatásában munkajogilag vétkes legyen. Az az érvelés, amely szerint ő idézte elő magatartásával a hatóság döntését szerintem nem meggyőző, mivel a letartóztatott aligha akarja az ellene irányuló kényszerintézkedést. (Egy közlekedési balesetért felelősnek tartott személy előzetes letartóztatása jó példa lehet erre.)
- [58] Ugyanakkor az Mt. szabályai, így a 8. § (1)–(4) bekezdései, a 78. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján előfordulhat, hogy egy cselekmény – függetlenül attól, hogy a munkavállaló jogilag nem minősül bűnelkövetőnek – munkajogi vétségnek minősül vagy a munkáltató szerint az. Ekkor azonban továbbra is jogkövetkezményről van szó – amely munkajogi kötelezettség megszegésének jogkövetkezménye. Előfordulhat továbbá, hogy a munkavállaló olyan bűncselekményt követ el, amely semmilyen összefüggésben nem áll a munkajogviszonyával, így annak elkövetése nem munkajogi kötelezettségszegés (pl. bolti lopás esete). Meghatározott munkakörök esetén azonban ezen bűncselekmény megvalósítása mégis munkavállalói kötelezettségszegés lehet (vezető állású munkavállaló bolti lopása).
- [59] Ilyen az Mt. 78. § (1) bekezdés *b*) pontja, amely szerint azonnali hatályú felmondásra jogosult a munkáltató, ha a munkavállaló „egyébként (ti. munkaviszonyon kívül) olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi.” Az előzetes letartóztatás *azonban nem a munkavállaló magatartása*, hanem hatósági intézkedés. Igaz, ezt többnyire a munkavállaló magatartása (cselekménye vagy mulasztása) idézi elő; ez a magatartás – az előzetes letartóztatástól függetlenül – lehet munkajogilag elfogadható indoka az azonnali hatályú felmondásnak, az előzetes letartóztatás vagy más büntetőeljárási kényszerintézkedés azonban nem. Ha a munkavállaló nem sértett munkajogi szabályt, a munkavégzését akadályozó eljárási kényszerintézkedés idejére nem köteles munkát végezni és rendelkezésre állni, ennek megfelelően munkabérrre sem jogosult. Távolmaradása esetén – adott esetben – a munkaviszonya más módon, pl. (rendes) felmondással megszüntethető.
- [60] 4. Nem értek egyet azzal sem, hogy a munkaviszony megszüntetése szabályozásának nincs alkotmányjogi mércéje. Ez csak akkor lenne helyes, ha a munkahely szabad megválasztásának jogát – amely a foglalkozás szabadságának egyik esete: azokra alkalmazandó, akik ún. nem önálló munkát végeznek, azaz nem vállalkozók vagy szabadfoglalkozásúak – nem tekintenénk alapjognak. Ez természetesen nem azonos a munkához való joggal, amely szociális jog.
- [61] A munkaviszonyok szerződéses viszonyok, és ennyiben a szerződési szabadság alkotmányos védelmének maradéka [l. 8/2014. (III. 20.) AB határozat, devizahiteles-ügy] érvényes rá. Azonban a munkaviszony különleges szerződéses viszony, amelyben a munkáltató a munkaeszközök és a munka eredményének tulajdonosa (és ezt a jogát a tulajdon alapjoga védi, Alaptörvény XIII. cikk), míg a munkavállaló tőle függ: jogilag ez a munkáltató többletjogaiban, különösen az utasítási jogában mutatkozik meg.
- [62] A munkaviszony állami szabályozása, benne a munkaviszony megszüntetésének kötelező szabályai a munkavállaló szemszögéből a foglalkozás szabadságának korlátozását jelentik; másik oldalon a munkáltató vállalkozási szabadságát, mely szintén alapjog, korlátozzák. Itt azonban csak az elsővel kell foglalkozni.
- [63] A munkaviszony azonnali hatályú megszüntetésére jogosító törvényi rendelkezés (Mt. 78. §) korlátozza munkavállaló foglalkozási szabadságát. Ez az alapjog az egyén megélhetését biztosító jövedelem szerzésére alkalmas, társadalmilag elfogadott tevékenység folytatását védi, függetlenül jogi formájától. A munkaviszony a munkavállaló számára foglalkozása folytatásának jogi formája. Az Alaptörvény a foglalkozás *megválasztásának* szabadságáról szól, amely szerintem magában foglalja a folytatást, azaz az újra-megválasztást is. A szerződéses munkajogot tekintve a „megválasztás” a szerződéses partner, a munkáltató szabad kiválasztását jelenti,

valamint a munkakötelezettség tilalmát. A munkáltató és a munkavállaló szerződési szabadságába tartozik a munkaviszony megszüntetésének lehetősége megállapodással, vagy egyoldalúan, de nem azonnali hatállyal. Alapjogi kérdést elsősorban az azonnali hatályú megszüntetés (az erre jogosító jogi szabály) vet fel, amellyel a törvény egyoldalúan – a munkavállaló beleegyezése és védelme nélkül – engedi meg a munkaviszony megszüntetését. A foglalkozás szabadságának alapjogát az azonnali hatályú felmondás jelentősen korlátozza, mivel ezzel a munkavállaló egyik napról a másikra, felkészülés nélkül nem lesz képes foglalkozását gyakorolni és ennek jövedelméhez jutni. Az ilyen korlátozás nem feltétlenül alkotmányellenes, de mindenképpen alapjogi védelembe eső jogi pozíciót érint.

- [64] Ebből a szempontból vizsgálva is hasonló eredményre juthatunk: a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetése nem alkotmányellenes, ha valamely alkotmányos jog vagy -érték védelmét szolgálja. Ilyen érdek lehet a munkáltató alkotmányosan védett tulajdonosi pozíciója, a vállalkozás folytatásához fűződő alkotmányos joga (amely, mint említettem, szintén a foglalkozás szabadságának egyik esete). Az arányosság rendszeresen nem engedi meg viszont az azonnali hatályú felmondást, amely nagy hátrányt okoz a munkavállalónak. Vizsgálandó, hogy ez a hátrány – a jövedelem azonnali elvesztése, a megélhetés veszélyeztetése – arányos-e a *munkáltatónak* okozott hátránnyal (és csak azzal). A munkaviszony szerződéses jellegéből következik, hogy a jogi szabályozás a szerződés két fele által *egymásnak* okozott jogsérelem alapján avatkozhat be a munkaszerződésen alapuló munkaviszonyba, feljogosítva adott esetben a munkáltatót a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetésére (amely nem szerződéses szabály). A *privity of contract* elve kívánja ezt.
- [65] Az ártatlanság védelme szerint a munkáltató nem tekintheti jogilag bűnösnek a munkavállalót, amint a munkaügyi bíróság sem (ha az azonnali felmondás jogszerűségéről kell döntenie, a jogerős büntető ítélet előtt). Viszont a munkaviszonyban a munkavállalót kötelező szabály megsértése miatt, ettől függetlenül, arányos lehet a munkavállaló alkotmányos jogának korlátozása, melyet az azonnali hatályú felmondás okoz, a fent kifejtettek szerint.
- [66] Ezért szerintem igenis van alkotmányos mércéje a munkaviszony megszüntetését szabályozó jogi normáknak; ami azt is jelenti, hogy a munkaviszony megszüntetése sértheti a munkavállaló foglalkozáshoz való alkotmányos jogát, ahogyan természetesen más alkotmányos jogát is [I. a munkavállaló tájékoztatási kötelezettsége várandósság esetén 17/2014. (V. 30.) AB határozat]. Ha a munkaviszony (vagy más jogviszony, pl. közszolgálati, ügyvédi, bírói) fennállása az egyén foglalkozása gyakorlásának feltétele, akkor a jogviszony megszűnésére felhatalmazó jogi norma korlátozza foglalkozás szabad gyakorlását. A bíró, rendőr, tűzoltó, katona vagy mozdonyvezető, pilóta, tanár, bányász, nyomdász, vágár stb. mind foglalkozások, amelyek jellemzően vagy éppen kizárólag munka- (vagy munkavégzést szabályozó szolgálati stb.) viszonyban állva gyakorolhatók. Ezért nem állítható, hogy a munka vagy szolgálati viszony megszűnése nem korlátozhatja a foglalkozás szabadságát, különösen, ha törvény jogosítja fel a munkáltatót (a bírói gyakorlat szerint) az azonnali hatályú megszüntetésre. A tartós szerződéses viszonyok egyoldalú – nem a felek megállapodásán alapuló – megszüntetésére felhatalmazó jogi normákról gyakran elfogadjuk, hogy sérthetnek alkotmányos jogot, pl. a mezőgazdasági haszonbérleti vagy lakásbérleti szerződések esetében [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 388.]. Nem látom be, miért ne lehetne ez igaz a munkaszerződésre is. Ezt annak ismeretében mondom, hogy több alkotmánybíróság – köztük a német – álláspontja a munkaviszony és a foglalkozáshoz való jog kapcsolatáról ennél sokkal enyhébb (pl. BVerfGE, 84, 133; 82, 360; cf. 82, 126).

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Bragyova András s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] A határozat rendelkező részével egyetértek, ugyanakkor az indokolás súlypontját máshová helyeztem volna. A határozat ugyanis jelentős terjedelemben foglalkozik az ártatlanság védelmével és az EJEB ezzel kapcsolatos gyakorlatával. Álláspontom szerint azonban az adott ügyben az ártatlanság védelmének nincs relevanciája.
- [68] A tervezet – helyesen – maga is megállapítja, hogy a támadott bírói jogértelmezés kifejezetten és kizárólag munkajogi kérdést érintett. Az ügyben eljáró bíróságok a munkavállaló magatartását és annak munkajogi kö-

vetkezményeit vizsgálták és e körben állapították meg, hogy az azonnali hatályú felmondás indoka részben a bizalomvesztés, részben pedig az volt, hogy az indítványozó – előzetes letartóztatásba vétele miatt – nem jelent meg a munkahelyén.

- [69] Felfogásom szerint a munkavállaló bűncselekmény elkövetésével való meggyanúsítása és a munkáltatói felmondás között nincs egyenes összefüggés, magyarán nem von maga után szükségszerűen bizalomvesztést (és ebből eredő felmondást) a munkavállaló bűnösségének gyanúja, másrészt a bizalomvesztésnek sem feltétele, hogy a munkavállalóval szemben bűncselekmény elkövetésének gyanúja merüljön fel. A felmondás jogszerűsége csak azt kívánja meg, hogy az valós indokokon alapuljon és okszerű legyen. [A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 64. § (1) bekezdése szerint a munkaviszony megszüntethető a) közös megegyezéssel, b) felmondással, c) azonnali hatályú felmondással; a (2) bekezdés szerint a megszüntetés okának az indokolásból világosan ki kell tűnnie. A megszüntető jognyilatkozat indokának valóságát és okszerűségét a nyilatkozattevőnek kell bizonyítania.]
- [70] Véleményem szerint tehát tárgyi ügyben az azonnali hatályú felmondás, illetve az ahhoz fűződő bírói jogértelmezés, valamint az ártatlanság vélelme között nincs értékelhető alkotmányossági összefüggés. A határozat végső formájában egy szintisztán munkajogi kérdést kíván alkotmányjogi érveléssel eldönteni, amely szerintem megbontja az indokolás alapvetően helyes logikáját.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

- [71] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [72] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokaim azonban részben eltérőek.
- [73] 1. Álláspontom szerint az ártatlanság vélelmének sérelme a felmondás indokaiból következően fel sem merülhet. A munkaviszony felmondására az indítványozó munkavégzési kötelezettségének letartóztatása miatti elmulasztására, illetve az indítványozó elleni bűncselekmény gyanúja miatt folyó eljárás következtében bekövetkezett bizalomvesztésre történő hivatkozással került sor. Egyik indok sem azonosítható az indítványozó bűnösnek tekintésével. A munkavégzési kötelezettség elmulasztásának indoka ettől egészen eltérő indok, de a bizalomvesztésre hivatkozás sem azonos az indítványozó „bűnös”-nek tekintésével. Az ugyanis okkal bekövetkezhet pusztán gyanúba keveredés miatt is. A munkáltatótól nem várható el a munkaviszony fenntartása arra tekintettel, hogy esetleg a büntetőeljárás során a vádlott bűnössége nem nyert bizonyítást; önmagában az ártatlanság vélelme nem teremt senki számára az érintett iránti bizalom táplálására vonatkozó kötelezettséget. A felmondás akkor sértette volna az ártatlanság vélelmét, ha az olyan hivatkozást tartalmazott volna, miszerint az indítványozó a gyanúsítás tárgyát képező bűncselekményt elkövette.
- [74] Más kérdés az, hogy a felmondás – az előbbiektől függetlenül – megfelel-e az Mt. 78. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek. Ennek elbírálása munkajogi-törvényességi, nem pedig alkotmányossági kérdés, melyben az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatának megfelelően – nem bírálhatja felül a rendes bíróságok jogértelmező-jogalkalmazó ítélkezését.
- [75] 2. Álláspontom szerint az indítványozónak az Alaptörvény XII. cikkére történő hivatkozása is alaptalan.
- [76] A munka és foglalkozás szabad megválasztásának alapjoga nem azonosítható egy konkrét munkahelyhez való (illetve konkrét munkaviszony megtartására vonatkozó) joggal. Egy adott foglalkozás jellemzően – néhány különleges kivételt leszámítva – nem kapcsolódik konkrét munkahelyhez és ugyanez igaz a munkára, mint tevékenységre is. A konkrét munkahelyhez (munkaviszonyhoz) való jogot a magyar jogrend törvényi szinten védi,

azáltal, hogy az Mt. szabályozza a munkaviszony megszüntetésének feltételeit és módját, illetve, hogy a munkáltató munkaviszonyt érintő intézkedéseivel szemben a jogi szabályozás a jogvédelem (jogorvoslat) különböző eszközeit biztosítja.

- [77] A munkaviszony esetleges jogellenes megszüntetése – hacsak nem párosul valamilyen Alaptörvényben biztosított jog sérelmével – az 1. pontban kifejtettek szerint nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdés, aminek elbírálása és megállapítása a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

Budapest, 2014. szeptember 23.

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [78] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak Indokolásával sem, az alábbiak miatt.
- [79] Az ügy lényege, hogy az Mt. 78. §-a szerinti azonnali hatályú felmondás okait hogyan lehet értelmezni és alkalmazni olyan munkavállalóval szemben, aki előzetes letartóztatásba került. A hivatkozott jogszabályhely két esetben teszi lehetővé a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetését a munkáltató döntése alapján. Az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügyben, az abban hozott bírósági döntésekben az eljáró bíróságok mindkét okot felhívják, ezért az Alkotmánybíróságnak is mindkét esetre ki kellett terjesztenie a vizsgálatát.
- [80] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság jelen határozatában nem kellő részletességgel végezte el az Mt. 78. § (1) bekezdés a) pontjának alkotmányossági vizsgálatát, aminek eredményeként helytelen következtetésre jutott. A döntésben alkotmányos követelményt kellett volna megfogalmazni az adott jogszabályhely vonatkozásában, továbbá ki kellett volna mondani alkalmazhatóságának tilalmát a konkrét esetben. Meg kellett volna továbbá vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak az Mt. 78. § (1) bekezdése alkalmazásával összefüggésben a reparáció szükségességét és a jogalkotó ezzel kapcsolatos esetleges kötelezettségeit.
- [81] 1. Az Mt. 78. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a munkáltató vagy a munkavállaló a munkaviszonyt azonnali hatályú felmondással megszüntetheti, ha a másik fél „a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi”.
- [82] Az Mt. kommentárja utal rá, hogy a bírói gyakorlat az MK 25. alapján a büntetőjogi fogalom meghatározásokat alkalmazza. Ezen állásfoglalás értelmében: „[a] munkavállaló szándékosan okoz kárt a munkáltatónak [Mt. 168. §-a], ha előre látja cselekményének (mulasztásának) károsító következményeit, és azokat kívánja (közvetlen szándék), vagy azokba belenyugszik (eshetőlegesen szándék).”
- [83] Egységes a bírói gyakorlat abban, hogy ha a munkajogi kötelezettségszegés valamilyen bűncselekménnyel hozható összefüggésbe, a bűnösség kérdésében való állásfoglalástól a munkajogi kötelezettségszegés kérdésében való állásfoglalást külön kell választani. (Lásd: EBH2005.1343.; 1441/2006. számú munkaügyi elvi határozat.) Ennek az a magyarázata, hogy nem azzal valósít meg a munkavállaló munkajogi kötelezettségszegést, ha a munkajogi jogviszony fennállása alatt bűncselekményt követ el, hanem azzal, ha munkafadatait nem vagy nem az előírásoknak megfelelően teljesíti.
- [84] A bírói gyakorlatban ugyanakkor következetesen jelen van az a megközelítés is, amelyre a jelen ügyben eljárt Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is hivatkozik döntésének 5. oldalán. Eszerint a Legfelsőbb Bíróság BH 1995.681. számú döntése értelmében az a munkavállaló, aki szándékos bűncselekmény elkövetése miatt előzetes letartóztatásba kerül, szándékosan idézi elő azt a helyzetet, amelynek következtében a munkaviszonyból folyó munkavégzési kötelezettségének nem tud eleget tenni, és ez a körülmény megalapozza az emiatt közölt rendkívüli felmondás jogszerűségét.
- [85] 2. A határozatban az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést vizsgálva megállapította, hogy „az a büntetőjogi felelősség megállapításával, és ezáltal az ártatlanság vélelmének elvével nincs szoros, közvetlen összefüggésben”. Az Indokolás okfejtése szerint „a munkajogi következmény megítélésekor a törvényszék és a munkaügyi bíróság az indítványozó mint munkavállaló magatartását vizsgálta. Ennek során a munkavállaló megjelenési és rendelkezésre állási kötelezettségének mint alapvető kötelezettségeinek szándékos megszegéseként értékelte



az indítványozó azon magatartását, amellyel összefüggésben az illetékes rendőrség az őrizetbe vételéről, az illetékes bíróság pedig előzetes letartóztatásba helyezéséről döntött, és amely intézkedések eredményeként az indítványozó nem tudott munkahelyén megjelenni. Ennek során nem vizsgálta és nem is kellett vizsgálnia az indítványozó büntetőjogi felelősségét."

- [86] Ezen megállapítással az Alkotmánybíróság voltaképpen nyugtázta a fennálló és a konkrét esetben is követett bírói gyakorlatot – meglátásom szerint helytelenül.
- [87] A kapcsolódó joggyakorlat elemzése alapján ugyanis megállapítható, hogy az Mt. 78. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásakor a bíróságok a munkavállaló szándékos vagy súlyosan gondatlan kötelezettségszegő magatartásának tekintik azt, ha az érintett azért nem látja el munkaköri kötelezettségeit, mert szándékos bűncselekmény gyanúja miatt előzetes letartóztatásba került. Ilyen esetben tehát vele szemben helye van a hivatkozott ok alapján történő azonnali hatályú felmondásnak.
- [88] Az a tény, hogy a bírói gyakorlat az adott munkajogi jogkövetkezményt csak szándékos bűncselekmény gyanúja miatt eljárás alá vont terheltek esetében tekinti alkalmazhatónak, továbbá az, hogy az előzetes letartóztatás tényén túl annak körülményeit, a munkavállaló egyéb magatartását a munkajogi jogvitában a bíróság nem vizsgálja, arra engednek következtetni, hogy a bíróságok az alapul fekvő bűncselekmény vonatkozásában fennálló vétkességet tekintik a munkajogi jogviszony alakításában irányadónak.
- [89] A hatóságok akkor, amikor elrendelik a büntetőeljárás alá vont személy – adott esetben a munkavállaló – előzetes letartóztatását, a vele szemben fennálló gyanúra alapoznak, a bűncselekmény tényállási elemeinek – köztük az elkövető vétkességének – vizsgálata még folyamatban van. Csupán a büntetőeljárást lezáró jogerős büntetőbírói döntés foglalja majd végérvényesen állást abban, hogy a terhelt felelőssége az alapul fekvő bűncselekmény elkövetése miatt megállapítható-e. Az ártatlanság vélelme megköveteli, hogy ezen döntés meghozataláig – vagyis megállapított felelősség hiányában – a terheltet ne érje semmiféle, a bűnösséggel összefüggő joghátrány.
- [90] Egyetértek a határozat azon megállapításával, hogy az alapul szolgáló munkajogi vitában eljáró bíróságok nem vizsgálták a munkavállaló büntetőjogi felelősségét, mint ahogyan azzal is, hogy e felelősséget nem is kellett vizsgálniuk. Úgy gondolom azonban, hogy a munkaügyi bíróságok döntéseiket mégsem a munkavállaló büntetőjogi felelősségére tekintet nélkül hozták meg, hiszen – megfelelően a fennálló bírói gyakorlatnak – az azonnali hatályú felmondást pusztán ezért tekintették indokoltnak és a munkavállaló távolmaradását a munkahelyéről mindössze azon körülmény miatt rótták a terhére, mert őt előzetes letartóztatásba helyezték. Márpedig ha a munkajogi bíróság úgy dönt, hogy a munkavállaló szándékossága vagy súlyos gondatlansága állapítható meg munkafeladatainak nem teljesítése miatt pusztán azért, mert az ellene indított büntetőeljárásban előzetes letartóztatásba helyezték, döntésével a gyanúsításhoz vitathatatlanul joghátrányt kapcsol. Ilyen esetekben a büntetőjogi vétkesség vélelme a munkajogi vétkesség megállapítását eredményezi.
- [91] Álláspontom szerint a munkajogi bíróságok ismertett gyakorlata, valamint a konkrét ügyben született bírósági döntések ezen gyakorlatot követő rendelkezései ellentétesek az ártatlanság vélelméből fakadó követelményekkel.
- [92] Az Alkotmánybíróságnak határozatában alkotmányos követelményként kellett volna megfogalmaznia az Mt. 78. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása kapcsán, hogy a bíróság a munkajogi vitában a munkavállaló azon magatartásával összefüggésben köteles vizsgálni a munkavállaló vétkességét, amely a munkajogi kötelezettség megszegését *közvetlenül eredményezi*, amely az előzetes letartóztatásba helyezést időben *közvetlenül megelőzi*. A konkrét esetben ez azt a követelményt állította volna a bíróságokkal szemben, hogy az előzetes letartóztatás ténye és indoka helyett annak körülményeit értékeljék, a kényszerintézkedésre okot adó gyanú helyett ténylegesen a munkavállaló magatartását vizsgálják.
- [93] 3. Hiányosnak tartom a határozatban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatának az ismertetését és a felhívott *Tripon kontra Románia* ügyben [(27062/04), 2012. február 7.] tett megállapítások alkalmazhatósága kapcsán kifejtetteket is.
- [94] Úgy gondolom, hogy fontos ismérve az utalt esetnek, hogy a román nemzeti szabályozás értelmében egy meghatározott tartamú periódus, 60 nap elteltével van helye a felmondás alkalmazásának a munkavállalóval szemben azért, mert munkaköri kötelezettségeit nem teljesíti, így pl. abban az esetben is, ha előzetes letartóztatásban van. Nem kívánja meg továbbá a román szabályozás a munkavállaló vétkességének a vizsgálatát a kötelezettségszegéssel összefüggésben, hanem – ahogyan arra a határozat is utal – egy ilyen eljárásban az előzetes letartóztatás és az időmúlás mint objektív körülmények fennállását kell igazolni. A román nemzeti jog sem azt engedi meg tehát, hogy valakinek azonnal felmondjanak akkor, ha előzetes letartóztatásba kerül,

hanem felállít egy vélelmet, amely szerint egy meghatározott, hosszabb időtartam eltelte után már fennáll a munkáltató érdekeinek olyan fokú sérelme, amely megengedi a munkavállalóval szembeni munkajogi fellépést attól függetlenül, hogy a kötelességszegésért mennyiben tehető ténylegesen felelőssé. Egy ilyen megoldás az arányossági tényezőt is bevonja az alapjogi korlátozás elfogadhatóságának a vizsgálatába, és ezáltal merőben eltérő követelményeket érvényesít, mint a vizsgált magyar szabály és az ahhoz kapcsolódó bírói gyakorlat. További különbség, hogy a román szabályozásban szereplő objektív körülményekkel szemben a magyar törvény a munkajogi kötelezettség szándékos vagy súlyosan gondatlan megszegéséről szól, vagyis az azonnali hatályú felmondás jogszerűségéhez a munkavállaló vétkességének bizonyítását is megköveteli.

[95] Ezen különbözőségek miatt úgy gondolom, hogy az EJEB ismertetett gyakorlata nem alkalmas arra, hogy igazolja a hazai szabályozás és bírói gyakorlat illeszkedését a strasbourgi követelményekhez, és hogy alátámassza annak alkotmányosságát.

[96] 4. Hiányosnak tartom végül a határozat megállapításait az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozásával összefüggésben. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak döntésében ki kellett volna térnie a jogkorlátozást érintően arra is, hogy a jogalkotónak milyen reparációs lehetőséget kellene biztosítania arra az esetre, ha utóbb, a büntetőeljárás eredményeként kiderül, hogy az előzetes letartóztatás és ennek megfelelően az ahhoz kapcsolódó jogviszony megszüntetés nem volt indokolt.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye*

[97] Nem tudom támogatni a határozatot az alkotmányjogi panasz elutasításában, mert véleményem szerint az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikkének (2) bekezdésében biztosított ártatlanság védelméhez fűződő alapvető jogát sértette, hogy a nyomozati cselekmények és az ügyészség határozata alapján történt meggyanúsítás után az előzetes letartóztatás tényére alapozva a munkáltató erre hivatkozva azonnali hatállyal megszüntette a munkaviszonyát. A gyanúsításban foglalt bűncselekmény összefüggése az indítványozó munkakörével azt mindképpen indokolta volna a jelen esetben, hogy felfüggeszék a munkaviszonyát a jogerős elítélésig, és a bűncselekmény megállapítása esetén megszüntessék azt, de a jogerős ítélet előtti azonnali megszüntetés a legnyilvánvalóbban szemben áll az ártatlanság védelmének alaptörvényi követelményeivel. A határozat Indokolása [33]–[37] bekezdéseiben az ártatlanság védelmének leszűkített értelmezéséhez a strasbourgi emberjogi bíróság (EJEB) jogértelmezését veszi alapul, és ezzel szemben a leghatározottabban le kell szögezni, hogy a magyar Alkotmánybíróságot csak maga az emberi jogi Egyezmény előírásai kötik, de az EJEB ezt értelmező ítéletei nem. Információként célszerű bevonni az alkotmánybíráskodásunkba ezeket az ítéleteket, de ezeknek kötelező erőt nem lehet tulajdonítani. Ez vonatkozik az EJEB-nek mind az alapvető jogokat szűkítő, mind a tágító értelmezéseire, és ezzel szemben a magyar alkotmányidentitás megőrzése a hazai Alkotmánybíróság feladata. A jelen ügyben tehát nem csak azért kell fellépni a határozat rendelkezése ellen, mert leszűkítette az ártatlanság védelmének alaptörvényi védelmét, hanem azért is, mert az indokolás azt sugallja, hogy a magyar Alkotmánybíróságot nemcsak az Egyezmény, hanem az EJEB ezt értelmező gyakorlata is köti, és mi ezt kötelezőként fogadjuk el.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: (IV/675/2014.)



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3244/2014. (X. 3.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panaszok tárgyában – *Dr. Balogh Elemér* és *Dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *Dr. Balsai István*, *Dr. Dienes-Oehm Egon*, *Dr. Juhász Imre* és *Dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 22. § (1) bekezdés *d*) pontja, 178. § (1) bekezdése és (2) bekezdés *c*) valamint *g*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1.1. Három közjegyző – saját ügyükben – alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] A három közjegyző azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 22. § (1) bek. *d*) pontját, valamint 178. §-ának rájuk vonatkozó részét Alaptörvény-ellenesség miatt az Alkotmánybíróság semmisítse meg. Indítványukat az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján terjesztették elő. Valamennyi indítványozó lényegében azonos érvelést terjesztett elő, ügyük csak annyiban különbözik, hogy születési idejük különbözősége miatt változó időpontban érinti őket a támadott jogszabály.
- [3] Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény úgy módosította a Kjt.-t, hogy a közjegyzői szolgálat – a korábbi szabályozással ellentétben – nem a 70. életév, hanem a közjegyzőre irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésével szűnik meg. E több fórumon vitatott módosítás [v.ö.: Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EB) *Európai Bizottság kontra Magyarország C-286/12. ügye*; 3053/2013. (II. 28.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról] nem jutott nyugvópontra, hanem a jogalkotó – részben az Európai Bíróság hivatkozott ítéletére való reakcióként – újra módosította a Kjt.-t és hosszú, több éves átmeneti időt adva megerősítette azt a szabályt, amely szerint a közjegyzői szolgálat is megszűnik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény (Tbny.) szerinti öregségi nyugdíjkorhatár, de legalább a 65. év betöltésével [Kjt. módosított, e formájában támadott 22. § (1) bek. *d*) pontja] A Kjt. módosított és e formájában támadott 178. § (1) bekezdése szerint – az átmeneti idővel kapcsolatos korábbi alkotmányossági kifogások miatt – ezt a szabályt 2023. január 1-jétől kell alkalmazni, 2022. december 31.-éig azonban a törvényalkotó a fokozatos átmenet jegyében oly módon szabályozta a közjegyzői szolgálat megszűnését, hogy két éves majd egy éves közjegyzői évjáratok félévvel rövidülő, egyre rövidebb ideig töltik be hivatásukat.
- [4] 1.2. Valamennyi indítványozó székhelyre kinevezett közjegyző volt az indítvány benyújtásának és elbírálásának idején. Az egyik indítványozó közjegyzői szolgálata az átmeneti rendelkezések alapján 67. életévének betöltése napján fog megszűnni: 2020 februárjában; a másik indítványozó szolgálata életkorához igazodóan 69. életévének betöltése napján fog megszűnni: 2017 júniusában; végül az utolsó indítványozó életkora alapján szolgálata az átmeneti rendelkezések alkalmazása nélkül a Kjt. 22. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján 65. életévének betöltése napján fog megszűnni: 2026 augusztusában.
- [5] 1.3. Valamennyi indítványozó a fenti szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását kérve az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti (közvetlen) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panaszosok álláspontja szerint a fenti szabályozás – tekintet nélkül az immár kétségtelenül meglévő átmeneti idő bevezetésére – érdemben, tartalmával sérti a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot (Alaptörvény XII. cikk), a tulajdonhoz való jogot (Alaptörvény XIII. cikk) és az egyenlő méltóságú személyként

- kezelés követelményét, a diszkrimináció tilalmát (Alaptörvény II. és XV. cikk). Az indítványozók részletes érvelest terjesztettek elő a befogadhatóság formai és tartalmi feltételei tekintetében is.
- [6] Az indítványozók szerint a közjegyzői szolgálat megszűnésének az öregségi nyugdíjkorhatárhoz való kötése nem nyugdíj-kérdés, hanem az eddigi felső életkori határ – 70. életév – leszállítása. Ráadásul a szabályozás aránytalanul és szükségtelenül korlátozza a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. Nem indokolható ugyanis a szellemi elfáradásra hivatkozva a szolgálati jogviszony felső korhatárának csökkentése. Jellemzően a mindenkori öregségi nyugdíjkorhatár felfelé mozdul el, szemben a támadott szabályozással, amely a jelenlegi 70. helyett fokozatosan csökkenő korhoz, végső soron a 65. életév betöltéséhez köti a közjegyzői szolgálat megszűnését. Utal az indítványozó arra is, hogy önkényes a szolgálat megszűnésének öregségi nyugdíjkorhatárhoz való kötése, hiszen a munkavállalói aktív kor trendje éppen növekvő, nem pedig csökkenő. Az életkori előírás alkotmányellenességét nem csökkenti az átmeneti idő bevezetése az indítványozók véleménye szerint.
- [7] A tulajdonhoz való jog sérelmére is hivatkoztak az indítványozók, mivel úgy vélik, hogy a kényszernyugdíjazás következtében a közjegyzők és az általuk fenntartott irodák elvesztik a „gazdasági tervezés eddigi alapját”. Hivatásuk választása idején a közjegyzők azzal számoltak, hogy 70 éves korukig folytathatják tevékenységüket, az ebbe való rövidítő beavatkozás tulajdonjogi védelem alá eső várományuktól fosztja meg őket. Az indítványozók utalnak az Alkotmánybíróság 40/1997. (VII. 1.) AB határozatára, amelyben a technikus végzettségű tervezők tervezési jogosultságát védelem alá eső tulajdoni igényként kezelte a testület – véleménye szerint hasonló helyzetben vannak most a közjegyzők is. Ráadásul a 27/1999. (IX. 15.) AB határozat a szakvizsga letételének előírása kapcsán tulajdoni védelem alá helyezte a közjegyzői szolgálatot is – érvelnek az indítványozók.
- [8] Az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tekintetében elsősorban arra utaltak az indítványozók, hogy az EB bár elfogadta a különbségtétel szükségessége indokaként a korstruktúra egységesítését, de a megvalósítás módját tartotta aránytalanak, ez nem jelenti azt, hogy a vitatott szabályok a magyar alkotmányosság próbáját is kiállják. Másként megfogalmazva: a magyar Alaptörvény és állandó értelmezési tartománya szigorúbb mércét állít fel az egyenlő méltóságú személyként való kezelésre, ezért esetükben ezt kell alkalmazni. Utaltak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatra és annak fenntarthatósága mellett érveltek. A szabályozással érintett homogén csoportnak most a közjegyzők hivatásrendje minősül, és a korábbi precedensekhez képest most egyértelműen kizárólag ezen a személyi körön belüli különbségtételt kell vizsgálni – amely álláspontjuk szerint alaptörvény-ellenes. Utaltak a történeti alkotmány keretein belül figyelembe veendő jogtörténeti előzményekre és megállapították, hogy a 19. századi szabályok szerint még élethossziglan illette meg a hivatásgyakorlás joga a közjegyzőt (életkori korlát nem volt), de a megújult magánközjegyzőség keretében a 70 év vált általánossá, mint felső korhatár.
- [9] Mindezek alapján az indítványozók kérték a Kjt. 22. § (1) bekezdése és 178. § rájuk vonatkozó része alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [10] 2. Az előadó alkotmánybíró az előtte folyamatban lévő azonos tárgyú ügyekben elrendelte az ügyek egyesítését. Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyért felelős minisztert és a Magyar Országos Közjegyzői Kamarát véleményének közlése végett. Az Alkotmánybíróság a beérkezett válaszokat határozatában figyelembe vette.

## II.

- [11] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokban hivatkozott rendelkezései:

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

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

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

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[12] 2. A Kjtv. indítványokkal érintett rendelkezései:

„22. § (1) A közjegyzői szolgálat megszűnik:

[...]

d) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjra jogosító legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatár, de legalább a 65. életév közjegyző általi betöltésének, vagy

[...]

napján.”

„178. § (1) E törvénynek az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvénnyel megállapított 22. § (1) bekezdés d) pontját 2023. január 1-jétől kell alkalmazni. 2022. december 31-ig a 22. § (1) bekezdés d) pontja helyett a (2) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni.

(2) A közjegyzői szolgálat megszűnik:

a) 1945. január 1-je előtt született közjegyző 70. életévének betöltése napján,

b) 1945-ben vagy 1946-ban született közjegyző 69. életévének betöltését követő 183. napon,

c) 1947-ben vagy 1948-ban született közjegyző 69. életévének betöltése napján,

d) 1949-ben vagy 1950-ben született közjegyző 68. életévének betöltését követő 183. napon,

e) 1951-ben született közjegyző 68. életévének betöltése napján,

f) 1952-ben született közjegyző 67. életévének betöltését követő 183. napon,

g) 1953-ban született közjegyző 67. életévének betöltése napján,

h) 1954-ben született közjegyző 66. életévének betöltését követő 183. napon,

i) 1955-ben született közjegyző 66. életévének betöltése napján,

j) 1956-ban született közjegyző 65. életévének betöltését követő 183. napon,

k) 1957-ben született közjegyző 65. életévének betöltése napján.”

### III.

[13] Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Abtv.-ben és Ügyrendjében foglaltak alapján az alkotmányjogi panaszok befogadásáról már – a befogadhatóság előzetes vizsgálata során – korábban döntött. A befogadásról szóló döntését az Alkotmánybíróság az alábbiakra alapozta.

[14] 1. Az alkotmányjogi panaszok az Abtv. 51. és 52. §-aiban foglalt formai követelményeknek az alábbiak szerint eleget tesznek. Valamennyi alkotmányjogi panaszt az annak benyújtására jogosult terjesztette elő. Az indítványozók felhívták az Abtv. 26. § (2) bekezdését, mint az alkotmánybírói hatáskör alapját; megjelölték továbbá az eljárás megindításának okait, kifejtették az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmének lényegét. Kérelmükben határozottan megjelölték a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Kjtv. 22. és 178. §-a] és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény II. cikk, XII. cikk, XIII. cikk, XV. cikk], illetve indokolták az alaptörvény-ellenesség mibenlétét; s kifejezett kérelmet terjesztettek elő a Kjtv. 22. § (1) bek. d) pontja és 178. §-a megsemmisítése iránt.

[15] 2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az indítványozók közvetlen érintettségét, amit a panaszosok azzal kívántak igazolni, hogy az indítvány benyújtásának idején valamennyien tagjai a közjegyzői kamarának, amit a kamarától kapott igazolással támasztottak alá, de azt az Alkotmánybíróság – az elbírálás idején – MOKK honlapján is ellenőrizte. Az érintettség kapcsán az Alkotmánybíróság a továbbiakban részletesen vizsgálta, hogy a jogsérelm aktualitása körében van-e helye az alkotmányjogi panaszok befogadásának.

- [16] Az indítványozó közjegyzők konkrét jogséreleme – saját maguk által is elismerten – még nem következett be, mivel a Kjtv. 178. § (2) bekezdésének átmeneti szabályait és születési dátumát is figyelembe véve szolgálatuk csak 2017-ben, 2020-ban ill. 2026-ban fog megszűnni. Ezzel kapcsolatban azonban előadták, hogy az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozata (a továbbiakban: Abh.) úgy foglalt állást, hogy a záros határidőn belül, elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem esetén is érdemben vizsgálta a – bírói hivatalvesztés – alkotmányossági kérdését. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Abh.-ban felállított konjunktív feltételek alapján a befogadásnak van-e helye.
- [17] Az Abh.-ban támasztott első feltétel szerint befogadásnak akkor van helye, ha „[a] hivatalvesztés közvetlenül, munkáltatói [...] döntéssel, viszont bírói jogalkalmazói döntés nélkül realizálódik”. {Abh., Indokolás [59]} A Kjtv. 22. § (1) bekezdés *d*) pontja szerint a közjegyzői szolgálat a Tbny. szerinti legmagasabb öregségi nyugdíjkorhatár, de legalább a 65. életév betöltésének napján *ex lege* megszűnik, ahhoz még az igazságügyért felelős miniszter konstitutív vagy deklaratív döntése sem szükséges (előbbire volna példa a közjegyző felmentése, utóbbira a szolgálat megszűnésének megállapításáról szóló miniszteri döntés). Nem változtat a jogi helyzeten az átmeneti szabály sem, csak a korhatárt tolja ki az átmeneti időszak alatt. Ebből következően sem bírói út nem áll rendelkezésre az adott jogszabály alkalmazására, de még miniszteri döntés sem születik a szolgálat megszűnése tárgyában. A panaszok e feltétel alapján befogadásra alkalmasak.
- [18] Az Abh. szerint a következő feltétel a jogorvoslat kimerítése, illetőleg az, amennyiben nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat. A kógens jogszabályt kényszerűen alkalmazó bírósági határozat nem tekinthető az érintettek panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak. {Abh., Indokolás [60]} Az indítványozó érvei szerint a törvény nem zárja ki a jogvitát a szolgálat megszűnésével kapcsolatban, azonban e jogvitában az időhatárok kógens módon alkalmazásra kerülnének, így az az Abh. Indokolás [60] bekezdése értelmében nem lenne hatékony jogorvoslatnak tekinthető. Az indítványozók érveivel szemben valójában a közjegyzői szolgálat megszűnése *ex lege* következik be, azzal kapcsolatos valódi jogvita az Alkotmánybíróság álláspontja szerint polgári peres úton nem kezdeményezhető, így a panaszok a konkrét esetben a jogorvoslat hiánya miatt e feltétel alapján is befogadhatók.
- [19] Az Abh. által támasztott harmadik feltétel szerint „Az Alkotmánybíróság [...] érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, illetve a [...] felmentéssel teljesült” {Abh., Indokolás [62]} A teszt ezen pontja körében azt kellett vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy aktuális-e, ténylegesen bekövetkezett-e az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, mert ez az érintettség előfeltétele. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy valamennyi indítványozó aktív közjegyző az elbírálás idején, szolgálatuk még nem szűnt meg, így az állított jogsérelem még nem következett be. Mindazonáltal, „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”. {Abh., Indokolás [66]} Az Abh. az érintettség fogalmát tehát úgy értelmezte, hogy a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező állított jogsérelmek esetében is megállapította az alaptörvényi jog sérelmének aktualitását, így az érintettséget, ebből következően pedig a befogadhatóságot. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy bár az Abh.-ban vizsgált időtartamnál lényegesen hosszabb az az időtartam, amelyen belül a jogsérelem bekövetkezik, mivel azonban az pusztán az időmúlás alapján kényszerítően be fog következni a Kjtv. kifogásolt szakaszai alapján, így jelen ügyben mérlegelése alapján alkalmasnak látta az alkotmányjogi panaszt befogadásra ezen feltétel alapján is. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy már az Abh. is befogadott olyan alkotmányjogi panaszokat, amelyek körében a jogsérelem aktualitása nem volt befejezett, ugyanakkor az ott támadott jogszabály alkalmazása már megkezdődött {vö. Abh. Indokolás [66]–[68]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság részletesen vizsgálta, hogy az indítványozók által támadott jogszabályok egésze tekintetében fennáll-e az állított érintettség. A Kjtv. 22. § (1) bekezdés *d*) pontja tekintetében ez valamennyi indítványozóra nézve fennáll. Azonban az indítványozók pontatlanul általános megjelölésével szemben a Kjtv. 178. § (2) bekezdése nem a maga egészében érinti az indítványozókat, hanem kizárólag személyesen. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az első indítványozót, akinek szolgálati jogviszonya a támadott jogszabályok alapján 2020 februárjában fog megszűnni, a Kjtv. 178. § (2) bekezdés *g*) pontja érinti; a második indítványozót, akinek szolgálati jogviszonya a támadott jogszabályok alapján 2017 júniusában szűnik meg, a Kjtv. 178. § (2) bekezdés *c*) pontja érinti; a harmadik indítványozót pedig, akinek szolgálati jogviszonya a támadott jogszabályok alapján 2026 augusztusában fog megszűnni, a Kjtv. 178. §-a egyáltalán nem is érinti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a vizsgálatot kizárólag az indítványozókat személyesen érintő jogszabályok tekintetében

folytatta le, s a Kjtv. 178. § (2) bekezdésének személyes érintettséggel le nem fedett részében az érdemi vizsgálatot mellőzte.

- [21] 3. Az Alkotmánybíróság végül vizsgálta azt, hogy az indítványozók által felvetett alkotmányossági probléma az Abtv. 29. §-a alapján olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet-e fel, ami indokolja a befogadást. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azért fogadta be az indítványokat, mert a panaszok az Alaptörvényben szabályozott tevékenységet végző bírák Alaptörvényben biztosított jogait érintő szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték. Jelen indítványok a közjegyzők státuszát alapvetően meghatározó jogszabályok felülvizsgálatát kérik. Bár a közjegyzői szolgálat az Alaptörvényben nem nyer említést, a közjegyzők számos olyan feladatot ellátnak, amelyek az igazságszolgáltatási rendszer megfelelő működését segítik elő, azt közvetlenül szolgálják. „Az alkotmányelmélet és az Alkotmánybíróság gyakorlata [...] az igazságszolgáltatás fogalmát nem szűkíti le a [fenti] nyelvtani értelmezésre. Az említett tudományág az igazságszolgáltatás tágabb fogalmi körébe vonja az ún. *quasi* bíróságok [pl. állandó és eseti választottbíróságok, a helyi jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési »bíráskodás«, közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása] jogszolgáltató tevékenységét is, amelyek szervezeti értelemben nem részei ugyan a bírósági szervezetrendszernek, de tevékenységük a bíróságokéhoz hasonló (kvázi igazságszolgáltatási vagy jogszolgáltatási) tevékenység. A »legtágabb értelemben« vett igazságszolgáltatás fogalmába egyebek mellett beletartozik még az ügyészség és az ügyvédség tevékenysége is. A fentiekből következik tehát, hogy a bírói igazságszolgáltatással (ítélkezéssel) egyidejűleg más állami, esetenként nem állami szervek is elláthatnak jogszolgáltatást, igazságszolgáltatási jellegű, de nem ítélkező (*non judicial*) tevékenységet. Ezt támasztja alá az 1481/B/1992. AB határozat is, mely szerint '[a]z »igazságszolgáltatás« alkotmányjogi fogalma nem értelmezhető úgy, hogy az csakis a konkrét ügyekben való ítélkezésre vonatkozik, hanem ennél szükségképpen szélesebb kört ölel fel' (ABH 1993, 756, 757.). A fent említett tudományági megközelítésben tehát a közjegyzői jogszolgáltatás a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenység részét képezi." [1208/B/2010. AB határozat, ABH 2011, 2226.]
- [22] Az Alkotmánybíróság, figyelemmel a közjegyzők e sajátos jogi helyzetére, úgy ítélte meg, hogy a szolgálat megszüntetésével kapcsolatos kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű, így érdemben bírálta el az alkotmányjogi panaszokat.

#### IV.

- [23] Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.
- [24] 1. Az indítványozók elsődleges érve szerint a támadott jogszabályok az Alaptörvény XII. cikkével, a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal ellentétesek, mert a korábbi szabályozással szemben megtiltják a közjegyzők számára, hogy a nyugdíjkorhatár betöltését követően (de legfeljebb 70 éves korukig) gyakorolják hivatásukat.
- [25] 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 vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [26] Mivel a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot tartalmilag egyező módon szabályozza az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése az 1949. évi XX. törvény 70/B. § (1) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály alkotmányosságának megítélésénél korábbi gyakorlatát is megfelelően figyelembe vette.
- [27] A közjegyzői hivatás létszámkorlátozása és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog kapcsolata körében egy ügyben az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, megállapítva, hogy „[a] foglalkozáshoz való jog nem meghatározott állás elnyeréséhez biztosít igényt. [...] [A] közjegyzői foglalkozás sajátossága az

igazságszolgáltatás és a jogalkalmazás rendszeréből folyik. A közjegyzői foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmúak, valamint a közjegyzői tevékenységformák normatívan előírtak és formalizáltak. Ezek a sajátosságok indokolják a közjegyzők számának jogszabály általi meghatározását, és a közjegyzők kamarai kényszertársulását. Az előadottak értelmében a közjegyzők vonatkozásában a megtámadott jogszabályi rendelkezéseknek a foglalkozáshoz való jog sérelmét jelentő voltát állító indítványozói érvelések nem magalapozottak.” (944/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 734, 737.) Az Alkotmánybíróság tehát már korai gyakorlatában is úgy tekintette, hogy a közjegyzői hivatás gyakorlásának közjogi sajátosságai indokolják a tevékenység speciális szabályozását.

- [28] A közjegyzői foglalkozás további gyakorlásának szakvizsgáláshoz való kötése felülvizsgálata során mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.]” Ennek megfelelően elutasította azokat az érveket, amelyek szerint a foglalkozás gyakorlásának szabályait a jogalkotó utólag ne változtathatta volna meg és szigoríthatta volna a foglalkozási előírásokat. [27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 286.]
- [29] Különösen jelentős a jelen ügy elbírálásának szempontjából az Alkotmánybíróság 161/B/2000. AB határozata, amely az akkor 70 évben meghatározott felső korhatárt támadó indítványt vizsgálta felül. Itt részletesen kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy „[a] korábbiakban már szintén vizsgálta az életkor, mint »egyéb helyzet« szerinti különbségtétel alkotmányos összefüggéseit. Több határozatában is kifejezésre juttatta, hogy a törvényhozónak jogában áll meghatározott foglalkozások gyakorlását, illetőleg tisztségek, beosztások betöltését életkori feltételekhez kötni, vagyis alsó- és felső korhatárt előírni. Azt is megállapította, hogy meghatározott munkakörök, beosztások, funkciók betöltésével kapcsolatos életkori korlátozások nem jelentenek meg nem engedett diszkriminációt, amennyiben azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek. Mint a fentiekből kitűnik, a közjegyzőkre előírt életkori határok a közjegyzői feladatkör sajátosságaival, a közhitelességgel függnek össze, és így nem tekinthetők önkényesnek. A jogalkotó tehát nem önkényesen és indokolatlanul tett különbséget a foglalkozások és hivatások tekintetében, így nem valósult meg az Alkotmányban tiltani rendelt diszkrimináció. Nem alkotmányellenes tehát az olyan törvényi előírás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez – nem önkényesen – feltételeket szab, s megkövetel egy minimális életkort, illetőleg egy adott életkor betöltéséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményét fűzi. (1590/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 615–616., 857/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 716, 717–718., 1280/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 640, 642–643.)” [161/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1108, 1110–1111.]
- [30] 1.2. Az Alkotmánybíróság a bírák foglalkozási korhatárának csökkentése kapcsán foglalkozott azzal az alkotmányossági kérdéssel, hogy valamely foglalkozás gyakorlásához korábban előírt felső életkori határ csökkentése az Alaptörvénnyel összeegyeztethető-e és kimondta, hogy „[a] bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye.” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [106]} Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyes alkotmányjogi panaszosok tekintetében 4, 7, illetve 13 év áll rendelkezésre arra, hogy felkészüljenek a közjegyzői szolgálati viszonyuk megszűnésére, amely semmiképpen nem tekinthető elégtelen felkészülési időnek.
- [31] 1.3. Az indítványozók azonban nem az átmeneti idő hiányát támadták, hanem önmagában annak indokoltságát, hogy a közjegyzői szolgálati jogviszony felső korhatárát a jogalkotó 70 évről az általános nyugdíjkorhatárra csökkentette. Érvelésük szerint a szellemi elfáradás egyáltalán nem bizonyosan következik be a nyugdíjkorhatár elérésével, sőt éppen a nyugdíjkorhatár kitolódása tűnik tendenciának.
- [32] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy 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. A 20/2013. (VII. 19.) AB határozat szerint „Valamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is. A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a védelem



nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – más alapvető jogokra és értékekre figyelemmel – alkotmányos határokat kell szabni. A korlátozhatóság vizsgálata során szükséges leszögezni, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog gyakorolhatósága függővé tehető objektív vagyis tárgyi, illetőleg szubjektív vagyis alanyi szempontoktól. Tárgyi feltételről akkor lehet szó, ha annak teljesíthetősége az egyén személyi tulajdonságaitól és körülményeitől teljesen független. Alanyi jellegűnek minősül a korlátozás akkor, ha a feltételek egyénileg teljesíthetők. Ez utóbbi esetben a lehetőség elvileg mindenki számára egyenlő feltételekkel nyitva áll [...], és a jogalkotó mozgásterét is szélesebb, mint az objektív kritériumok meghatározása esetén.” {Indokolás [30]–[31]}.

- [33] Jelen esetben az Alkotmánybíróság – figyelemmel fentebb idézett gyakorlatára – azt állapította meg, hogy a jogalkotó által elvégzett mérlegelés alapján meghatározott életkori korlát objektív, minden közjegyzőre lényegében azonos feltétellel érvényesülő korlátozást jelent, ebből következően nem tesz önkényes különbséget a közjegyzők szabályozási csoportján belül. A foglalkozás szabad megválasztása korlátozásának indoka tekintetében úgy tekintette az Alkotmánybíróság, hogy a közjegyzői hivatás közjogi elemei, az igazságszolgáltatási rendszerhez való egyre szervezettebb kapcsolódása kellő indokál szolgál a jogalkotónak arra, hogy az életkori határokat a bírói életkori határokhoz közelítse. A jogalkotó kellő átmeneti időt adott a szabályozás érvényesülésére, egyebekben viszont az Alaptörvényből nem vezethető le olyan szabály, amely alapján az Alkotmánybíróság mérlegelhetné: a 70 éves életkor vagy az általános nyugdíjkorhatár a megfelelőbb, célszerűbb szabályozás. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotói mérlegelést már korábbi gyakorlatában sem tartotta felülbíráhatónak és ezt a gyakorlatát jelen ügyben is fenntartja.
- [34] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint a közjegyzői foglalkozás gyakorlása felső életkori határának 70 évről az általános nyugdíjkorhatárra kellő átmeneti idővel való csökkentése a foglalkozás szabad megválasztásához való jog gyakorlásához való jogot nem sérti, ezért az alkotmányjogi panaszokat ebben a tekintetben elutasította.
- [35] 2. Az indítványozók másodlagos érvelése szerint a tulajdonhoz való joguk [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérül azáltal, hogy a szolgálatuk ideje a korábbi időtartamhoz képest rövidebb lesz, ezáltal jövedelmük forrása megszűnik.
- [36] A 26/2013. (X. 4.) AB határozat – áttekintve az Alkotmánybíróságnak a témakörhöz kapcsolódó gyakorlatát – megállapította: „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más” {ABH 1993, 373, 380, legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}.
- [37] Az indítványozók hivatkoznak az Alkotmánybíróság 27/1999. (IX. 15.) AB határozatára akként, mint amely „a közjegyzői tevékenység végzésére vonatkozó jogosultság elvonását találta [...] a tulajdonhoz való joggal ellentétesnek”. A felhívott alkotmánybírósági határozat a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat Indokolás [32] bekezdése alapján – a tulajdonhoz való jog jogosultsági oldalának lényegében azonos szabályozása miatt – precedensnek tekinthető. Ebből az következik, hogy a közjegyzői tevékenység gyakorlása mint rendszeres bevételszerző tevékenység, tulajdonjogi alapjogi védelme nem volna kizárt. Mindazonáltal az indítványozók téves érvelésével szemben a 27/1999. (IX. 15.) AB határozat egyáltalán nem találta a közjegyzői hivatás szakvizsgálathoz való kötését a tulajdonhoz való joggal ellentétesnek; éppen ellenkezőleg, a szakma gyakorlásának egységes képesítési feltételét olyan közérdeknek ismerte el, amely alapján a szakvizsga előírása szükséges és arányos intézkedésnek minősült. (ABH 1999, 281, 288.)
- [38] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján jelen esetben azt vizsgálta, hogy van-e olyan közérdekű cél, amely igazolja a közjegyzők életkori korlátjának az általános nyugdíjkorhatárral való egységesítését, mint a tulajdonjogi védelem alá eső jogosultság szűkítését. E körben az Alkotmánybíróság a foglalkozás szabad megválasztásához való jog tekintetében már alaposnak találta azt az érvelést, amely szerint a közjegyzői hivatás közjogi elemei, az igazságszolgáltatási rendszerhez való egyre szervezettebb kapcsolódása kellő indokál szolgál a jogalkotónak arra, hogy az életkori határokat a bírói életkori határokhoz közelítse. Az Alkotmánybíróság nem látott olyan indokot, ami miatt a mérlegelésétől a tulajdonhoz való jog korlátozása közérdekűségének megítélése körében el kellett volna térnie, így az indítványokat e körben is elutasította. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az

indítványozó érvelésének másik oldala, a szerzett jogok védelme sem indokolja a támadott jogszabályok megsemmisítését. A fentebb már idézett 27/1999. (IX. 15.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni (515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977).” Ennek megfelelően elutasította azokat az érveket, amely szerint a foglalkozás gyakorlásának szabályait a jogalkotó utólag ne változtathatta volna meg és szigoríthatta volna a foglalkozási előírásokat. [27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999, 281, 286.] Ennek megfelelően, amennyiben az indítványozó tulajdonhoz való jogra vonatkozó érvelését a szerzett jogok védelme körében értelmezi az Alkotmánybíróság, akkor sem állapítható meg az Alaptörvény megsértése, mivel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a szerzett jogok védelme nem jelenti azt, hogy a jogalkotó – megfelelő súlyú alkotmányos indokkal – ne változtathatná meg a szabályozási környezetet.

- [39] 3. Végül az indítványozók az emberi méltósággal [Alaptörvény II. cikk] együtt értelmezett diszkriminációtilalomra [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] hivatkoztak, mivel álláspontjuk szerint ésszerű indok nélkül, önkényesen csökkentette a jogalkotó a közjegyzői hivatal betöltésére irányadó felső korhatárt.
- [40] Az Alkotmánybíróság újra megerősíti a fentebb már idézett gyakorlatát abban a tekintetben, hogy az életkor, mint egyéb helyzet szerinti különbségtétel tekintetében a felső korhatár meghatározása tekintetében nagy szabadság illeti meg a jogalkotót, mindaddig, amíg e mérlegelése nem önkényes. A korábbi 70 éves felső korhatár tekintetében az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy „meghatározott munkakörök, beosztások, funkciók betöltésével kapcsolatos életkori korlátozások nem jelentenek meg nem engedett diszkriminációt, amennyiben azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek. Mint a fentiekből kitűnik, a közjegyzőkre előírt életkori határok a közjegyzői feladatkör sajátosságaival, a közhitelességgel függenek össze, és így nem tekinthetők önkényesnek. A jogalkotó tehát nem önkényesen és indokolatlanul tett különbséget a foglalkozások és hivatások tekintetében, így nem valósult meg az Alkotmányban tiltani rendelt diszkrimináció. Nem alkotmányellenes tehát az olyan törvényi előírás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez – nem önkényesen – feltételeket szab, s megkövetel egy minimális életkort, illetőleg egy adott életkor betöltéséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményét fűzi.” (161/B/2000. AB határozat, ABH 2001, 1108, 1111.)
- [41] Az Alkotmánybíróság az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek, önkényesnek vélt megkülönböztetést abban a tekintetben tudta vizsgálni, hogy az általános nyugdíjkorhatárt előíró rendelkezések a jelenlegi szabályozási környezetben egységesen vonatkoznak-e az azonos szabályozási koncepción belül eső, ún. homogén csoportra. Az indítványozó érvelésével szemben tehát nem azt kellett vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy a homogén csoport korábbi jogállapota, t.i. a 70 éves felső korhatár, és jelenlegi jogállapota, t.i. az általános nyugdíjkorhatár előírása közötti különbség – az utóbbi előírása az előbbihez képest – Alaptörvény-ellenes-e, hanem a hatályos szabályozást vizsgálta. Ebben a tekintetben pedig azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a közjegyzőségre, mint egységes szabályozási koncepció alá eső csoportra a Kjt. 22. § (1) bekezdés d) pontja egységesen vonatkozik. Kivételt annyiban tesz a jogalkotó, hogy – éppen a fentebb már elemzett alkotmányossági követelmények megtartása végett, az Alaptörvénynek megfelelően – átmeneti rendelkezéseket alkotott bizonyos korcsoportok számára, lépcsőzetes jelleggel.
- [42] Mivel azonban a támadott jogszabály az azonos szabályozási koncepció alá eső személyekre nézve teljes mértékben azonosan vonatkozik, az Alkotmánybíróság megkülönböztetés hiánya miatt az indítványokat e tekintetben is elutasította.
- [43] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványokat teljes egészükben elutasította.

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.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

### *Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [44] A többségi határozat rendelkező részében foglalt döntéssel, az alkotmányjogi panaszok elutasításával egyet-értek. Az Indokolás [35]–[38] bekezdéseiben foglalt, a panaszosok által a tulajdonhoz való alapjog sérelmét állító indítványi rész elutasítását tartalmazó indokolásnak ugyanakkor álláspontom szerint az alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat hiányán kellett volna alapulni.
- [45] A többségi határozat indokolása szerint – helyes indítványozói érvelés alapján – a közjegyzői tevékenység gyakorlása mint rendszeres bevételszerző tevékenység tulajdonjogi védelme nem volna kizárt. A többségi határozat indokolása – a panaszosok téves állításával szemben – helytállóan állapítja meg azt, hogy a 27/1999. (IX. 15.) AB határozat nem találta a korábban hatályos Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjoggal ellentétesnek a közjegyzői hivatás szakvizsgához kötését, tekintettel arra, hogy az említett korlátozást közérdekűnek minősítette. Az indokolás szerint a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat alapján a hivatkozott határozat precedensnek tekinthető a tulajdonhoz való jog jogosulti oldalának lényegében azonos szabályozása miatt. A kifejtettekre tekintettel az indokolás megállapítja azt, hogy a panasz alapján a vizsgált esetben az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott törvényi szabályozás közérdekből korlátozza-e a közjegyzők életkori korlátjának az általános nyugdíjkorhatárral való egységesítését, mint tulajdoni védelem alá eső jogosultságot.
- [46] Álláspontom szerint a közjegyzők életkori korlátjának az általános nyugdíjkorhatárral való egységesítése nem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alkotmányos alapjog, hanem a közjegyzői tevékenység gyakorlása korlátozásának tekinthető, ezért a korlátozás szükségességét és arányosságát kizárólag a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog tekintetében (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés) kellett volna vizsgálni. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont – kivételesen az alkotmányos tulajdonjog által oltalmazott várományokat – védi. Egy foglalkozás vagy hivatás gyakorlása önmagában álláspontom szerint nem tekinthető megszerzett tulajdonnak, illetve alkotmányosan védett tulajdoni várománynak.
- [47] Az Alaptörvény külön rendelkezés keretében szabályozza a munka és a foglalkozás megválasztásához, és a vállalkozáshoz való alapjogot [XII. cikk (1) bekezdés] valamint a tulajdonhoz való alapjogot [XIII. cikk (1) bekezdés], kifejezve ezzel az említett alapjogok egymástól eltérő védelmi körét. A bevétel elérése érdekében foglalkoztatottként, illetve vállalkozóként végzett rendszeres jövedelmet biztosító tevékenység az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének a védelmi körébe tartozik, s mint ilyen annak korlátozása is ezen alaptörvényi rendelkezés alapján vizsgálható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt mérce alkalmazásával. Az említett tevékenység eredményeként létrejött (megszerzett) tulajdon, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének a védelmi körébe tartozik és annak korlátozása a tulajdonjog korlátozására irányadó alkotmánybírói teszt alapján ítéltető meg. Ez utóbbi keretében vizsgálható a korlátozás közérdekűsége.
- [48] Megítélésem szerint a többségi határozat indokolásának – hasonlóan a Trafiktörvény alkotmányossági kérdéseit vizsgáló 3194/2014. (VII. 15.) AB határozathoz (a továbbiakban: Abh.) – egyértelműen el kellett volna határolni egymástól az említett két alapjog alkotmányos védelmi körét és az indokolás [35]–[38] bekezdéseiben a tulajdoni korlátozás közérdekűségének vizsgálata helyett az alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat hiányára tekintettel kellett volna elutasítani a tulajdonjog sérelmét állító indítványt. Másként megfogalmazva: az indokolás [24]–[34] bekezdéseiben a foglalkozás szabad megválasztása alapjogának alkotmányossági vizsgálatánál „meg kellett volna állni”, és az alkotmányosan értékelhető kapcsolat hiányára tekintettel nem kellett volna lefolytatni

a tulajdonhoz való jog sérelmét állító indítvány érdemi (tartalmi) vizsgálatát. A támadott szabályozásban megjelenő, a közjegyzői tevékenység gyakorlásának a korlátját jelentő rendelkezést álláspontom szerint nem lehet egyidejűleg és egyszerre az Alaptörvény két egymástól eltérő alkotmányos védelmi kört meghatározó rendelkezése alapján tartalmi elbírálás alá vonni. Egy foglalkozás (hivatás) gyakorlása, az ennek keretében kifejtett tevékenység nem tarthat egyszerre és egyidejűleg a foglalkozás megválasztásához és a tulajdonhoz való alapjog védelmi körébe. Megjegyzem, a vizsgált esetben nem a foglalkozás megválasztása, hanem a foglalkozás gyakorlása elé emelt tárgyi (objektív) korlátot a kifogásolt szabályozás, amelyet az indokolás [24]–[34] bekezdéseiben az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján lefolytatott alkotmányossági vizsgálat – álláspontom szerint is helyesen – nem talált alaptörvény-ellenesnek.

- [49] A fentiekben kifejtettek mellett a vizsgált ügyben megfelelően irányadónak tekintem az Abh. indokolásának azt a megállapítását is, amely szerint „a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak.” (Indokolás [24]) Az Abh. indokolásában az Alkotmánybíróság a fenti megállapításához azt is hozzátette: „[ö]nmagában az, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna.” (Indokolás [20])
- [50] A közjegyzői tevékenység esetében is megállapítható álláspontom szerint az, hogy pusztán a tevékenységből eredő rendszeres jövedelem, illetve az abból remélt üzleti haszon a közjogi elemekkel átszőtt vállalkozási tevékenységet nem emeli be az Alaptörvény XIII. cikkének a védelmi körébe. Erre tekintettel a közjegyzői tevékenység korlátozását álláspontom szerint nem lehetett volna az Alaptörvény XIII. cikke alapján vizsgálni.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

- [51] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye*

- [52] Az érdemi elutasítást tartalmazó határozat-tervezettel nem áll módomban egyetérteni, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján ahhoz az alábbi különvéleményt csatolom.
- [53] Ahogyan azt az eljárás során jeleztem, az érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásához előírt – az Abtv. 26. § (2) bekezdésében rögzített – azon feltétel, miszerint már bekövetkezett egyedi jogsérelemnek kell fennállnia, nem teljesült, így értelemszerűen az Alkotmánybíróságnak nincs mit orvosolnia, tehát az alkotmányjogi panaszok befogadását vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [54] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indoklásával.
- [55] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésére alapított panaszok befogadásának is feltétele, hogy az indítványozónál már bekövetkezett a jogsérelem.
- [56] Jelen ügyben az indítványozók érintettsége jogsérelem hiányában nem áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdését kiterjesztően értelmező 33/2012. (VII. 17.) AB határozat által felállított szempontok alapján sem állapítható meg az érintettség, mert a feltételek nagyobb részével kapcsolatban bizonytalan, hogy a jogsérelem a jövőben bekövetkezik-e.
- [57] A fentiekre tekintettel – álláspontom szerint – az indítványozók alkotmányjogi panaszainak érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása lett volna indokolt.

Budapest, 2014. szeptember 23.

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

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleménye

- [58] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és az ahhoz fűzött indokolással sem a következők miatt.
- [59] Az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének *c)* és *d)* pontja – és ezzel összhangban – az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése, valamint 27. §-a egyértelművé teszi, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye az egyedi ügyben hozott alaptörvény-ellenes bírói döntés felülvizsgálatára, továbbá – ha az Alaptörvényben biztosított jog sérelme bírói döntés nélkül valamely jogszabály alkalmazása, vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be –, úgy a sérelmet okozó jogszabály felülvizsgálatára szolgál. Mindebből az következik, hogy – egyéb feltételek fennállása mellett – bármely alkotmányjogi panasz befogadásának és érdemi vizsgálatának elengedhetetlen feltétele az egyedi érintettség és a bekövetkezett jogsérelem. Jelen ügyben azonban az átmeneti szabályok és a panaszosok születési dátuma alapján a szolgálati viszony megszűnésére 2017-ben, 2020-ban, illetve 2026-ban fog sor kerülni, így „bekövetkezett” jogsérelemről nem beszélhetünk. Ennek okán hibásnak tartom a többségi határozatnak az Abh.-ra való hivatkozását, mert ott – jelen üggyel ellentétben – a jogszabály alkalmazásával a jogsérelemhez vezető okfolyamat már megkezdődött és olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következett, hogy a panaszolt jogsérelem „belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”. Megítélésem szerint azonban a több éves, illetve évtizedes időtáv a „belátható idő” fogalomkörébe – még a kényszerű bekövetkezés alapján – sem vonható, így az Alkotmánybíróságnak –, ha a jelen határozatában ezt nem tette meg – előbb-utóbb elvi élel kell megállapítást tenni azon ügyekre nézve, ahol a jogalkotó a hatályba lépés és az alkalmazás időbeli feltételrendszerét kellő gradáció alkalmazásával állapította meg. Ellenkező esetben az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatáskörgyakorlás összeütközésbe kerülhet az Alaptörvény 24. cikk *e)* pontja szerinti utólagos normakontroll eljárással. Megjegyzendőnek tartom továbbá, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárás – a törvény szóhasználata szerint is – *kivételesen* kezdeményezhető, amely kivételességi kritérium nyilvánvalóan nem független az utólagos normakontroll szabályrendszerétől. Fentiek alapján a panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti követelményeknek.
- [60] A többségi határozat az alkotmányjogi panasz befogadásának Abtv. 29. §-a szerinti törvényi feltételét –, vagyis annak alapvető alkotmányjogi jelentőségét – azzal látta igazoltnak, hogy bár az Alaptörvény – ellentétben a bíróságokkal – nem említi a közjegyzőket, de korábbi, az Alaptörvény hatályba lépése előtti AB határozatok a közjegyzői jogszolgáltatást a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenység részének tekintették. A többségi határozat a korábbi AB határozatok megállapításain túlmenő érvelést egyébként nem tartalmaz az alapvető alkotmányjogi kérdés vonatkozásában. Az Alaptörvény 25–28. cikkei és az Alkotmány 45–50. §-ai azonban csak minimális egyezőséget mutatnak – ráadásul azt sem a többségi határozat által hivatkozott tárgykörben –, így a korábbi AB határozatokra történő hivatkozás helyett az Alaptörvény 25. cikkének (1) és (7) bekezdését kellett volna figyelembe venni, amelyek szerint „a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el”, míg „törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti”. Ebből álláspontom szerint még „tág” értelemben sem következik, hogy a „közjegyzői jogszolgáltatás” általánosságban az igazságszol-

gáltatási tevékenység részét képezné. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 29. cikke az ügyészséget is az igazságszolgáltatás *közreműködőjének* (de nem részének) tekinti. Mindezek alapján a panasz, az Abtv. 29. §-a szerinti követelményeknek sem tesz eleget.

- [61] Visszautasító álláspontomat illetően nem bír relevanciával, de véleményem szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikke (1) bekezdésének értelmezése kapcsán következetesen hibás gyakorlatot folytat. A többségi határozat az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott határozatok hivatkozhatóságának vizsgálata során jelen ügyben (is) megállapította, hogy az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot tartalmilag egyező módon szabályozza, ezért az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály alkotmányosságának megítélésénél a korábbi gyakorlatát vette figyelembe. Többször is kifejtett álláspontom szerint az Alaptörvény és az Alkotmány felhívott rendelkezései – a rendre önkényesen kiemelt „foglalkozás szabad megválasztásához” szövegrész kivételével mind szövegszerűen, mind tartalmilag eltérnek egymástól, amelyből nyilvánvalóan következik, hogy az Alaptörvény XII. cikkének konkrét ügyben történő értelmezése nem végezhető el kizárólag a hatályba lépését megelőzően hozott alkotmánybírósági határozatok mechanikus átvételével. Ezért – függetlenül attól, hogy a jelen ügyben e vonatkozásban milyen álláspontra helyezkedett a többségi döntés – a hibás gyakorlatra ezúton is fel kívánom hívni a figyelmet.
- [62] Fentiekben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panasz befogadására – bekövetkezett jogsérelem és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában – nem lett volna mód, azt az Alkotmánybíróságnak a befogadási eljárásban vissza kellett volna utasítania, vagy ha a befogadási eljárása során a törvényi feltételek hiányát nem észlelte, úgy az érdemi vizsgálat alapján kellett volna visszautasító döntést hoznia az Abtv. 64. § d) pontja szerint.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

- [63] 1. Álláspontom szerint a jelen ügyre vonatkozó alkotmányjogi panaszok nem feleltek meg az alkotmánybírósági törvényben rögzített előfeltételeknek, és ezért meg kellett volna tagadni e panaszok befogadását, illetve végzésben vissza kellett volna ezeket utasítani. Így nem tudom támogatni a rendelkező rész elutasítási döntését, mely befogadást és érdemi elbírálást jelent. Az alkotmányjogi panasz minden fajtájának előfeltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme bekövetkezett, és ezért azt a panaszt, melyet egy jogi rendelkezés megváltozása miatt a jövőben bekövetkező sérelem lehetőségére alapoznak, az Alkotmánybíróságnak nem lehet befogadni, mert ez megsérti az Abtv. 26. §-át. A többségi határozat ezt tette. A jelen esetben a panaszosok a közjegyzői poszt betöltése felső korhatárának leszállítását sérelmezik, mely őket néhány év múlva érintheti. (A három indítványozó esetében 2016, 2020 és 2026 lehetne a jogsérelmük bekövetkezésének időpontja, ha addig más okok miatt nem válnak meg ettől a poszttól.) Az alkotmányjogi panasz lényeges elhatároló jellemzője a többi alkotmányossági kontroll-fajtától (előzetes és utólagos normakontroll stb.) az egyénileg bekövetkezett jogsérelem, és mivel ettől a jelen esetben a többségi határozat eltekintett, precedenshatással mosta össze ezt az absztrakt normakontrollal, és vitte el az alkotmányjogi panaszt a populáris akció felé. Ezzel törvénysértést követett el, miközben az Alkotmánybíróságnak az alkotmányosság és a törvényesség legfőbb őreként kell tevékenykednie. Csak bizakodni lehet abban, hogy az új összetételű Alkotmánybíróság a jövőben a szakít a mostani határozatban megmutatkozó törvénysértő gyakorlatával, és funkciójának megfelelően az Abtv. rendelkezései szerint látja majd el feladatait.
- [64] 2. További kifogásom a határozat Indokolásával szemben, hogy a régi Alkotmány és a mostani Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek eltérő szövegét és elérő kontextuális összefüggéseit nem veszi figyelembe. A régi Alkotmányban a 70/B. § (1) bekezdésben a foglalkozás szabad megválasztásához való jog össze volt fogva a munkához való joggal, amely a mai Alaptörvényben már nem létezik, és ez csak mint a munka szabad megválasztásához való jog maradt meg. A régi szabályozás így adott még némi alapot arra, hogy a munkához való jog

mellett a „foglalkozáshoz való jogként” értelmezzék át a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, noha már az is feszegette az Alkotmánybíróság alkotmányszöveghez kötöttségét. Ma azonban már ez egyértelműen a szövegen való túlterjeszkedésként és a törvényhozás e téren meglévő szabadságának korlátozásaként fogható fel. A kiterjesztés esetében ugyanis a teljes foglalkoztatási szabályozás és így a munkajog nagy része is alkotmánybírósági ellenőrzés alá kerül, és ezzel a törvényhozás szabadsága néhány alkotmánybíró álláspontjától válik függővé, ami a rendszer alapját jelentő politikai demokráciát kérdőjelezi meg. Így nem tudom elfogadni az, hogy a határozat Indokolása [32]–[34] bekezdéseiben fenntartja a régi alkotmánybírósági gyakorlatot, mely a foglalkozás szabad megválasztásán túl a foglalkozás gyakorlása teljes folyamatának szabályozását az Alkotmánybíróság ellenőrzése alá helyezi.

- [65] 3. Nem lehet elfogadni az indokolásnak azt az állítását sem, miszerint „a közjegyzői tevékenység gyakorlása mint rendszeres bevételszerző tevékenység tulajdonjogi alapjogi védelme nem volna kizárt.” (Indokolás [37] bekezdés) Ez lényegében az alkotmányos tulajdonvédelemnek abba a kitágításába illeszkedik be, melyet a korábbi alkotmánybírák tettek, és ezt a teljes vagyonjogra kiterjesztették, illetve ezen túl ezt még egy sor tartósan űzött tevékenységre, mint az ehhez való jogra is kitágították. Ezzel a kitágítással a demokratikus törvényhozás szabályozási szabadságát egész társadalmi szektorok vonatkozásában megszüntették, és a milliók által megválasztott törvényhozó testületet néhány alkotmánybíró álláspontjától tették függővé. Az aktivista alkotmánybíráskodásnak ezzel az antidemokratikus lépésével nem kívánok közösséget vállalni, és párhuzamos indokolásomban ettől is el kívánom magamat határolni.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1198/2013.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3245/2014. (X. 3.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 145. § (4) bekezdéséből az „és a (3) bekezdés szerinti visszahelyezéskor az a bírósági vezetői tisztség, amelyből felmentették, még nincs betöltve” szövegrész, 232/J. § (3) bekezdéséből az „és a kérelem előterjesztésekor az a bírói vezetői tisztség, amelyből felmentették, még nincs betöltve” szövegrész, illetve a 232/J. § (3) bekezdésének egésze, továbbá a 232/D. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1.1. Az indítványozó az egyik kerületi bíróságunk 2015. október 31. napjáig szóló határozott időre kinevezett elnöke volt. 2012. június 30. napjával a bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 90. §-ának *ha*) alpontja alapján felmentették bírói szolgálati viszonyából, mert betöltötte a 62. életévét. Ezt követően az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Bjt. indítványozó nyugdíjazását lehetővé tevő 90. § *ha*) alpontját. 2013. április 2-ai hatálybalépéssel a jogalkotó módosította a Bjt. 145. §-át, továbbá

kiegészítette a 232/J. §-al. A Bjt. 145. § (4) bekezdése kimondja, hogy csak azok a bírósági vezetők helyezhetők vissza vezetői beosztásukba, akiknek korábbi pozíciója még nincs betöltve. Ugyanígy rendelkezik a Bjt. 232/J. §-a is. Ennek (1) bekezdése szerint, ha a bíró felmentésére a 3/2012. (VII. 7.) alkotmánybírósági határozattal megsemmisített 90. § *ha*) alpont alapján került sor, a jogszabályban megállapított határidőn belül nyilatkozhat az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökének arról, hogy kéri-e a bírói tisztségbe való visszahelyezését. A (2) bekezdés kimondja, hogy ha a bíró ezt kéri, akkor a felmentését megelőző szolgálati helyén tovább kell foglalkoztatni.

- [2] A (3) bekezdés rendezi a határozott időre kinevezett bírósági vezetők helyzetét. Eszerint, ha a bíró az (1) bekezdés szerint kéri a visszahelyezését, őt kérelmére ebbe a tisztségbe kell visszahelyezni, amennyiben az még nincs betöltve. A törvény nem tartalmaz egyéb rendelkezést arra az esetre nézve, ha a vezetői tisztséget időközben betöltötték. Az indítványozó szerint a Bjt. 232/D. § (3) bekezdése a hatálybalépéskor folyamatban lévő ügyekben, így az ő esetében is alkalmazni rendelte a Bjt. 145. § (4) bekezdését.
- [3] Az ügyében első fokon eljáró munkaügyi bíróság – a Bjt. felmentésekor hatályos szabályait megfelelően alkalmazva – elrendelte az indítványozó elnöki beosztásába történő visszahelyezését. A másodfokon eljáró bíróság azonban – figyelemmel a Bjt. 145. §-ának időközben történt módosítására – az első fokú ítéletet megváltoztatta és a vezető beosztásba történő visszahelyezésre irányuló kérelmét elutasította. A bíróság ezt azzal indokolta, hogy a Bjt. 2013. április 2-án hatályba lépett rendelkezéseit a 232/D. § (3) bekezdése alapján a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az indítványozó állítása szerint emiatt hátrányosabb helyzetbe került, mint azok a kollégái, akiknek nyitva maradt a vezetői pozíciója, amelybe a megfelelő eljárást követően vissza is kerültek.
- [4] 1.2. Az indítványozó kérelmének „anyagi jogi jogalapjaként” az Alaptörvény XV. cikkét (hátrányos megkülönböztetés tilalma) valamint B) cikkét (jogállamiság, ezen belül is a visszaható hatályú, a jogalanyokra nézve hátrányos jogalkotás tilalma) jelölte meg. Az indítvány „Alkalmazandó jogszabályok” elnevezésű részében az indítványozó az alábbi jogszabályhelyeket ismerteti: Alaptörvény B) cikke (jogállamiság), Q) cikke (a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja), I. cikke (alapvető jog korlátozhatósága), XV. cikke (a hátrányos megkülönböztetés tilalma), XXIII. cikke (közhivatal viseléséhez való jog), 24. cikk (2) bekezdés c) pontja (alkotmányjogi panasz) és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 41. §-a. Az indítványozó ismerteti (idézi) a Bjt. általa támadott szabályait is.
- [5] 1.3. Az indítványozó ezt követően megállapítja, hogy az általa támadott szabályozás és az azon alapuló bírósági ítélet sérti az egyenlő bánásmóddhoz való jogát az emberi méltósághoz való joga és a közhivatal viseléséhez való joga szempontjából. Utal arra, hogy jelen esetben olyan alkotmányellenesen felmentett bírákról van szó, akik a jogszabályhely megsemmisítését követően visszakerülhettek vezetői pozíciójukba, ha azt kérték. A homogén csoport tagjai kérték a visszahelyezésüket, ám azt csak a csoport bizonyos tagjai kapták meg: azok, akiknek a pozícióját még nem töltötték be. Erre a csoport tagjainak nem volt ráhatása, ez egy tőlük független, a véletlenül múló tényező, ami beleillik az „egyéb helyzet” kategóriájába, így a különbségtétel fennáll.
- [6] Az, hogy bizonyos pozíciókat betöltöttek, míg másokat nem, azon múlt, hogy volt-e megfelelő pályázó az adott munkakörre. A megkülönböztetés ezen a tényezően alapult, amit az indítványozó szerint semmi esetre sem lehet ésszerűnek mondani.
- [7] Az indítványozó részletesen taglalja azt is, hogy a kinevező részéről nem az lett volna az elvárható és ésszerű magatartás, hogy a nyugdíjazásokat lehetővé tevő törvényhely megsemmisítését követően nevez ki vezetőket.
- [8] 1.4. Hosszasan elemzi az indítványozó, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének elmozdítására vonatkozó alkotmánybírósági döntés miért nem analóg az ő ügyével, utalva ennek keretében arra is, hogy a bírósági elnökök hatáskörei változatlanok maradtak az új szabályozást követően is.
- [9] 1.5. Rámutat arra is az indítványozó, hogy a jogbiztonságból fakadó előreláthatóság követelményével ellentétes, ha stabil, kiszámítható jogviszonyok egyik pillanatról a másikra változnak meg és a hatalmi ágak elválasztását is sérti egy olyan helyzet, amelyben a törvényhozó hatalom hirtelen radikális változást eszközöl az igazságszolgáltatás rendszerében, jogszerű indok nélkül.
- [10] 1.6. Végezetül nehezményezi, hogy a törvényszék erre irányuló indítványát elutasította és nem kereste meg ügyében az Alkotmánybíróságot. Pedig – álláspontja szerint – a felmentése időpontjában hatályos jogszabályok



utólagos módosítása, majd a módosított szabályok alkalmazásának elrendelése a folyamatban lévő ügyekben a visszamenőleges hatályú jogalkotás „iskolapéldája”. Ezzel véleménye szerint sérült a törvényes bíróhoz való alapjoga is, hiszen így az Alkotmánybíróság képtelen volt ügyében az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára. Bővebben nem kifejtve állítása szerint „a másodfokú bíróság megsértette az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a Bjt.-nek az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezésére vonatkozó kötelezettségét is.”

- [11] 2. A IV/1291/2013. számú ügy indítványozója az egyik törvényszék polgári kollégiumának kollégiumvezetője volt, 2014. február 8-ig tartó határozott idejű kinevezéssel. A Bjt. 90. § *ha* alpontjának alkalmazásával mentették fel bírói szolgálati jogviszonyából, mert betöltötte a 62. életévét. Bár kérelmezte, nem helyezték vissza vezetői tisztségébe, mert addigra azt már egy másik bíró töltötte be.
- [12] Indítványában kezdeményezi a Bjt. 232/J. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, indokolása lényegében megegyezik az 1. pontban ismertetett indítvány indokolásával, azzal a különbséggel, hogy nem hivatkozik a visszamenőleges hatályú jogalkotás sérelmére és nem állítja az Alaptörvény 28. cikkének megsértését sem.
- [13] Az Alkotmánybíróság a beadványokat befogadta, majd szoros összefüggésük miatt az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette.
- [14] 3. Az indítványozók alkotmányjogi panaszait az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapították. Az Abtv. 26. § (1) alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat alkotmányjogi panasszal az az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati jog nincs számára biztosítva. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetében is, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg ezt a panaszfajtát az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Azt hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni.” [3110/2013. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [31]]
- [15] 4. Az indítványozók által felvetett sérelmek az érintettségre vonatkozó kritériumoknak az alábbiak miatt nem felelnek meg. Az indítványozók beadványaikban sérelmük lényegét abban jelölték meg, hogy nem kerültek visszahelyezésre korábbi vezető beosztásukba.
- [16] A Bjt. 232/J. § (1) bekezdése értelmében, ha a bíró felmentésére a 3/2012. (VII. 7.) alkotmánybírósági határozattal megsemmisített 90. § *ha*) pontja alapján került sor, a jogszabályban megállapított határidőn belül nyilatkozhat az Országos Bírósági Hivatal elnökének arról, hogy kéri-e bírói tisztségbe való visszahelyezését. A Bjt. 232/J. (3) bekezdése a bírósági vezetők esetében is a visszahelyezés feltételeként kifejezetten megkívánja az érintett vezetők részéről a visszahelyezési szándék egyértelmű kinyilvánítását.
- [17] Az Alkotmánybíróság megkeresésére az Országos Bírósági Hivatal elnöke a 2014. augusztus 4-én kelt, 2014. OBH.XX.J.10.3. számú válaszában arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozók egyike sem kérte eredeti vezetői beosztásába való visszahelyezését, a Hivatal által mellékelt, általuk kitöltött „Nyilatkozat bírói tisztségbe ismételen ki nem nevezett bíró részéről” elnevezésű formanyomtatványon a „kinevezés mellőzése és átalány-kártérítés” rovatot jelölték meg.
- [18] 5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényben előírt nyilatkozatok hiányában jelen ügyben az indítványozók érintettsége nem áll fenn, így nem teljesülnek teljeskörűen az Abtv. 26. § (1) bekezdésében megkívánt kritériumok. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszokat – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva – az Abtv. 64. § *d*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. szeptember 23.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Juhász Imre s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Pokol Béla s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Salamon László s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Stumpf István s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Szalay Péter s. k.,</i> előadó alkotmánybíró
	<i>Dr. Szívós Mária s. k.,</i> alkotmánybíró	

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1233/2013.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3246/2014. (X. 3.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapításra irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó főszerkesztő 2013. május 24-én az 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat (a továbbiakban: JEH) alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezte az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése és 37. § (2) bekezdése alapján.
- [2] A panasz lényege szerint a JEH a véleménynyilvánítás szabadságát [Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdés] sérti, mert annak alapján bármely sajtótermék főszerkesztőjének a valamely cikket illusztráló, intézkedő rendőrt is ábrázoló fotókon a rendőrök arcát minden esetben felismerhetetlenné kell tennie, jóllehet más foglalkozást gyakorló személyeknél (pl. bíróság tagjainál, jegyzőkönyvezetőnél, ügyésznél stb.), akik nyilvános helyen szintén az állam nevében járnak el, ilyen kötelezettség nincs.
- [3] A jogegységi határozat szerint „a nyilvános helyen vagy közterületen szolgálati kötelezettséget teljesítő vagy munkát végző személy e tevékenységének ellátása során nem minősül közszereplőnek, ezért a személyt beazonosítható módon, egyediesítetten ábrázoló képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához szükséges a hozzájárulása.”
- [4] A JEH az 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: előző Ptk.) 80. § (2) bekezdését értelmezte. A jogegységi eljárást kezdeményező indítvány utal a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.364/2006/4. számú határozatára, amelyben a bíróság megállapította, hogy az utcán járőröző rendőrrel felvétel készítése és annak dokumentumfilmben való felhasználása sérti az adott rendőr személyhez fűződő jogát, ha az engedély nélkül készült felvétel a személyt egyénileg, egyediesítetten ábrázolja. A közterületen tartózkodás, még ha az a szolgálati kötelezettségteljesítés miatt történik is, nem minősül nyilvános közszereplésnek. A jogegységi eljárást kezdeményező indítvány szerint ezzel részben ellentétesen foglalt állást a Pécsi Ítéletábrázoló Pfv.I.20.360/2011/6. számú döntésében, amelyet a BDT

2012/1. számában tettek közzé. A határozat szerint a konkrét ügyben intézkedő rendőr, például igazoltatás során nem minősül közszereplőnek. Azonban a sporteseményre kivezényelt rendőrök rendfenntartó tevékenysége nyilvános közszereplés, ezért az előző Ptk. 80. § (2) bekezdése szerint képmásuk nyilvánosságra hozatalához engedélyükre nem volt szükség.

- [5] 2. A 2014. március 15-én hatályba lépett, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 2:48. § az előző Ptk.-hoz hasonlóan, de nem teljesen azonosan rendelkezik. Eszerint képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges. Nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.
- [6] Eltérés, hogy az új Ptk. nem a „közszereplés”, hanem a „közéleti szereplés” kifejezést használja. Eltérés, hogy az új Ptk. – szemben az előző Ptk. 80. § (2) bekezdésével – kimondja: nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához „tömegfelvétel” esetén.
- [7] 3. A Kúria Polgári Kollégiumának 2014. március 3-án kelt 1/2014. Polgári jogegységi határozata az új Ptk. alkalmazása körében is megfelelően irányadónak tekintendő, valamint a meghaladottá vált határozatokról szól.
- [8] Ennek 1. pontja a Kúria Polgári Kollégiuma által az új Ptk. alkalmazása körében is megfelelően irányadónak tekintett határozatokról, a 2. pont a hatályon kívül helyezett PJE határozatokról szól.
- [9] Az 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatot egyik pont sem tartalmazza, jóllehet a felülvizsgálat és a jogegységi indítvány az új Ptk. által szabályozott jogviszonyokra vonatkozott. A közös jogegységi tanácsok által hozott jogegységi határozatokról a Kúria nem döntött, ezek felülvizsgálata folyamatban van.
- [10] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panaszok esetében vizsgálni kell az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja szerinti közvetlen érintettség fennállását. Az olyan jogszabályok, valamint az Abtv. 37. § (2) bekezdésben meghatározott egyéb jogi eszközök esetében, melyek lényegükénél fogva nem hatályosulhatnak közvetlenül (ilyen például a jogegységi határozat, mely csak a bíróságra kötelező, vagy általában a hatóságok és bíróságok eljárását szabályozó jogszabályok stb.), az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján történő eljárásban a közvetlen érintettség nem állapítható meg.
- [11] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a jelen esetben nem állapítható meg a közvetlen érintettség, tekintettel a támadott jogegységi határozat jogi jellegére, ti. arra, hogy az csak a bíróságokra kötelező, az indítványozó jogait érintő közvetlen hatályosulás így nem állapítható meg. Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a 3023/2012. (VI. 21.) AB végzésben (ABH 2012, 1034, Indokolás [7]–[8] bekezdése).
- [12] Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2014. szeptember 23.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

*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.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/826/2013.



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



### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3247/2014. (X. 3.) AB VÉGZÉSE

#### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 15.Pk.50.022/2014/2. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó mint választási eljárásban kérelmező, 2014. szeptember 23. napján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Ítéltáblánál az Alkotmánybírósághoz címezve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése és 27. §-a, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése alapján.
- [2] 1.1. Az ügy előzményéhez tartozik, hogy a Fővárosi Ítéltábla 15.Pk.50.022/2014/2. számú végzése a Nógrád Megyei Területi Választási Bizottság (a továbbiakban: TVB) 24/2014. (IX. 15.) számú határozatát helybenhagyta.
- [3] A kérelmező a 2014. október 12. napjára kitűzött helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán független polgármester-jelöltként kívánt indulni, és ennek érdekében a jelöléshez szükséges mennyiséget meghaladó ajánlást nyújtott be a Balassagyarmati Választási Bizottságnál (a továbbiakban: HVB). A 81/2014. (IX. 9.) számú határozat a nyilvántartásba vételt megtagadta, mert a jelöltséghez szükségesnél kevesebb volt az érvényes ajánlások száma. A HVB döntésével szemben a TVB-hez fordult, amely 24/2014. (IX. 15.) számú határozatával a kérelmező fellebbezését érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az elutasítás indoka az volt, hogy a fellebbezés tartalma nem felelt meg a Ve. 224. § (3) bekezdésében foglaltaknak: nem jelölte meg sem a HVB határozatát, sem a sérelmezett jogszabályt, valamint nem tartalmazta a kérelmező személyi azonosítóját. A Ve. 231. § (1) bekezdés *d*) pontja szerint ezek a hiányosságok a fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítását eredményezik.
- [4] A felülvizsgálati kérelem nyomán a Fővárosi Ítéltábla a TVB határozatát helybenhagyta, indokolásában hangsúlyozta: „a Nógrád Megyei Területi Választási Bizottság a döntése alapjául szolgáló tényeket helyesen állapította meg, s helytálló az abból levont jogi következtetése is, amely a fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli eluta-

sítását eredményezte.” Az ítéletáblai végzés 2014. szeptember 19. napján kelt, és a panaszos jogi képviselője számára aznap 18 óra 38 perckor kézbesítették.

- [5] 1.2. Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozó két megközelítésben támadta a Fővárosi Ítéletábla döntését. Egyrészt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján közvetlen alkotmányjogi panaszként azt állította, hogy nincs olyan jogorvoslat, amely az érvénytelen ajánlások orvoslását, vagy újabb ajánlások benyújtásával a polgármester jelöltként történő nyilvántartásba vételét lehetővé tenné, másrészt az Abtv. 27. §-ára alapozottan kifogásolta a bírói döntést. Ennek megfelelően az alábbi határozott kérelmet terjesztette elő:
- [6] – kérte a Ve. ajánlással kapcsolatos rendelkezései közül a 120. § (1) bekezdése, 124. § (1) és (2) bekezdése, a 126. §, valamint a 307/G. § (1) bekezdése, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2014. október 12. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 2/2014. (VII. 24.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 15. § és 17. § (az ajánlóívek átadási határideje, illetve a jelöltek bejelentésének határideje) alaptörvény-ellenessége megállapítását, és a kifogásolt rendelkezések megsemmisítését;
- [7] – kérte továbbá az Abtv. 45. §-ára hivatkozással az általa támadott rendelkezések saját ügyében történő alkalmazási tilalmának megállapítását;
- [8] – kérte végezetül a Fővárosi Ítéletábla 15.Pk.50.022/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását, és a végzés megsemmisítését.
- [9] Véleménye szerint sérül az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése, a XXIII. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése, továbbá a bírói döntéssel kapcsolatban a 28. cikkben foglalt rendelkezés.
- [10] Részletező érvelésében hivatkozik a választójogra, mint alapvető jogra, a jogorvoslati jogra, valamint a diszkrimináció tilalmára. Ezt követően ismerteti az ajánlással kapcsolatos jogi helyzetet. Ebből saját ügyére nézve azt a következtetést vonja le, hogy a támadott rendelkezések alkalmazása kizárta őt a passzív választójoga gyakorlásából (nem indulhat polgármester-jelöltként). Szerinte az elkövetett kisebb hibák nem eredményezhetik a választójog ilyen mértékű korlátozását.
- [11] Az ítéletáblai döntéssel kapcsolatban azt emelte ki, hogy mind a fellebbezés elbírálása, mind pedig a felülvizsgálat során a jogszabályok szűkítő értelmezésével az eljáró hatóságok megakadályozták a választójog minél teljesebb érvényesülését.
- [12] 2. A Ve. 233. § (1) bekezdése szerint az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a Ve. 10. § (4) bekezdésére figyelemmel az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett.
- [13] A (2) bekezdés kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Abtv. 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt. A jelen ügyben az alkotmányjogi panasz az TVB határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elbírálásáról szóló végzést, az alapul fekvő jogszabályokat, illetve azok alkalmazását támadja.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek nem felel meg.
- [15] Az Abtv. az alkotmányjogi panasz feltételül szabja a jogorvoslat kimerítésének kötelezettségét [Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó azonban a jelen ügyben a jogorvoslatot érdemben nem merítette ki. Fellebbezését ugyanis a HVB határozat ellen hiányosan nyújtotta be, ezért azt a TVB – a Ve. 224. § (3) bekezdésére hivatkozva, a Ve. 231. § (1) bekezdés d) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül elutasította [l. 3073/2014. (III. 26.) AB végzés, legutóbb: 3131/2014. (VI. 24.) AB végzés]. A Fővárosi Ítéletábla vizsgálatot csak abban a vonatkozásban folytatott, hogy a TVB fellebbezést elutasító döntése a jogszabályoknak megfelelt-e. A Fővárosi Ítéletábla végzése éppen ez utóbbi miatt nem hozható összefüggésbe az indítványozó által felhozott választással kapcsolatos alapelvekkel.
- [16] A Ve. és az IM rendelet jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései az ajánlással kapcsolatos szabályairól szólnak, éppen ezért az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított része tartalmilag mulasztás megállapítására irányul, nevezetesen arra, hogy hiányzik az a jogi szabályozás, amely közvetlenül lehetővé tenné az érvénytelen ajánlások orvoslását. Az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése a jogalkotó általi

mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását mint az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményt szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből következően külön mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére senkinek nincs jogszabály adta lehetősége.

- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. egyes támadott rendelkezései vonatkozásában az alkotmányjogi panasz el is késett, mert az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti 180 napon túl érkezett.
- [18] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdés, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)*, *e)* és *h)* pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2014. szeptember 29.

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1624/2014.



## EGYÉB DOKUMENTUMOK, KÖZLEMÉNYEK



### AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK 6/2014. (X. 1.) ELNÖKI UTASÍTÁSA

#### egyesbírók kijelöléséről

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 11. §-a alapján a 2014. október 1-jétől 2014. december 31-ig terjedő időtartamra, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (5) bekezdésben meghatározott eljárásban eljáró egyesbíróként *Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró, valamint saját kérésére, ismételten *Dr. Szalay Péter* alkotmánybíró jelölöm ki.

Budapest, 2014. október 1.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
Az Alkotmánybíróság elnöke

Alkotmánybírósági ügyszám: XXV/1649/2014.



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

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára  
layout: [www.estercom.hu](http://www.estercom.hu)

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., [www.mhk.hu](http://www.mhk.hu)  
Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető  
HU ISSN 2062–9273