



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

14/2019. (IV. 17.) AB határozat	a Szombathelyi Járásbíróság 59.Szk.1163/2017/6/I. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	710
15/2019. (IV. 17.) AB határozat	a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról	725
3088/2019. (IV. 26.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	739
3089/2019. (IV. 26.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	748

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 14/2019. (IV. 17.) AB HATÁROZATA

a Szombathelyi Járásbíróság 59.Szk.1163/2017/6/l. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Balsai István, dr. Juhász Imre, dr. Horváth Attila, dr. Pokol Béla és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Szombathelyi Járásbíróság 59.Szk.1163/2017/6/l. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselő (dr. Hankó-Faragó Miklós ügyvéd) útján eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszukban kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Szombathelyi Járásbíróság 59.Szk.1163/2017/6/l. számú végzésének alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt. Álláspontjuk szerint a bírói döntés, amely az őket köztisztasági szabálysértés miatt elmarasztaló szabálysértési hatósági határozatot hatályban tartotta, sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szólásszabadságukat és a X. cikk (1) bekezdésében foglalt, a művészeti alkotás szabadságához fűződő jogukat.
- [2] 1.1. A bíróság végzésében foglalt tényállás szerint az indítványozók 2017. április 14-én 17 óra 35 perckor Szombathelyen egy járdaszakasz berepedezett részeit színes festékkel befestették – elmondásuk szerint – balesetmegelőzési, illetve azzal a céllal, hogy a burkolat hibáira az intézkedésre jogosult hatóság és a közvélemény figyelmét felhívják.
- [3] A Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatala mint elsőfokú szabálysértési hatóság előtti meghallgatásukon a köztisztasági szabálysértés miatt eljárás alá vont indítványozók előadták, hogy nem követtek el szabálysértést, mivel cselekményük nem volt veszélyes a társadalomra. A járda felületét ugyanis nem szennyezték be, az általuk használt vízben oldódó festék könnyen eltávolítható, és magatartásuk nem volt más, mint a szabad véleménynyilvánításuk, amellyel egy hatósági mulasztásra hívták fel a közvélemény figyelmét. Utaltak arra, hogy míg a vonatkozó jogszabályok szerint a járdát a meghibásodást követő egy héten belül ki kellene javítani, addig a szóban forgó járdaszakasz 20 éve rossz állapotban van. Az indítványozók hozzátették: joggal feltételezhették, hogy tetteknek nem lesz jogkövetkezménye, hiszen egy másik szombathelyi útszakaszon egy cég hatalmas reklámja látható, amivel kapcsolatban a város vezetése korábban úgy nyilatkozott, hogy nem jogsértő.

- [4] A szabálysértési hatóság az indítványozókat a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 196. § (1) bekezdés a) pontja szerint minősülő köztisztasági szabálysértés elkövetése miatt figyelmeztetésben részesítette. Indokolásában kifejtette, hogy az eljárás alá vont személyek azon cselekményükkel, mellyel a közterületet – jelen esetben a járdát – festékekkel beszennyezték, megvalósították a szabálysértést. A hatóság alaptalannak minősítette az indítványozók azon védekezését, miszerint a járda repedéseinek kifestése a véleménynyilvánítási szabadság kifejezése, mivel ez a jog senkit nem jogosít fel arra, hogy a közterületet önkényesen beszennyezze, még figyelemfelkeltés céljából sem. A szabálysértési hatóság a városban található más felírra való hivatkozást irrelevánsnak találta.
- [5] Az indítványozóknak a szabálysértési eljárás megszüntetésére irányuló kifogását a bíróság alaptalannak ítélte, ugyanakkor a szabálysértési hatóság indokolását kiegészítette. A bíróság a szabálysértésnek a Szabs. tv. 1. § (1) bekezdésében foglalt fogalmi elemeire tekintettel azt vizsgálta, hogy a járda töredezett részeinek befestése a Szabs. tv. 196. §-a szerinti „beszennyezésnek” minősül-e, illetve hogy ez a cselekmény veszélyes-e a társadalomra. A bíróság egyrészt megállapította, hogy a „szennyezés”, „beszennyezés” a szabálysértési jogban olyan gyűjtőfogalom, amely elkövethető a járda befestésével. Másrészt kifejtette, hogy a csupán közterületen elkövethető köztisztasági szabálysértés társadalomra veszélyessége vizsgálatakor a védett jogi tárgy a közterületek rendje, a köztisztaság és a közegészség. Ezek kellő védelme megköveteli, hogy a közterületet rendeltetésének megfelelően használják, vagy a rendeltetéstől eltérő használat esetén a tulajdonostól engedélyt kérjenek. A bíróság értelmezésében így azt kellett mérlegelni, hogy a szabálysértési hatóság megfelelően döntött-e akkor, amikor a közterület tulajdonosa érdekének védelmét helyezte előtérbe a véleménynyilvánítás szabadságával szemben.
- [6] A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók magatartása, mellyel véleményük kifejezésére más tulajdonát a tulajdonos hozzájárulása nélkül vették igénybe, veszélyes volt a társadalomra, mivel sértette a tulajdonos rendelkezési jogát. A szabálysértési felelősség megállapítása alól nem adhat felmentést az a célkitűzés sem, hogy a rendelkezésre jogosult figyelmét kívánták így felhívni a terület hibáira, mivel erre törvényes lehetőségek álltak volna rendelkezésre. Sem egy önmagában helyes cél – balesetveszélyes helyzetre való figyelemfelhívás –, sem az önkifejezés szabadsága nem szentesíthet egy szabálysértésnek minősülő módszert, eszközt. A bíróság a másik szombathelyi esetre hivatkozást a szabálysértési hatósághoz hasonlóan nem tartotta mérvadónak.
- [7] 1.2. Az indítványozók a bíróság jogerős végzésével szemben fordultak az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy a bírói döntés sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat, illetve a X. cikk (1) bekezdésében elismert, a művészeti alkotás szabadságához fűződő jogukat.
- [8] Álláspontjuk szerint jelen esetben a repedezett járda vízben oldódó festékekkel történő négyzínfestése a *street art* körébe tartozó olyan képzőművészeti értékkel bíró alkotás, amely egyben a közügyek megvitatása körébe eső kifejezéstartalmat hordoz. (Az indítványozók utaltak arra is, hogy a repedezett járdák négyzínfestését mint a *street art* körébe tartozó képzőművészeti alkotást Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzat képviselő-testülete 2017-ben az érintett járda felújításáig ideiglenesen megőrzendő kulturális értéknek minősítette.) A kifejtettek alapján a szabálysértési felelősséget megalapozó magatartásuk az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert alapvető jog, illetve annak speciális megfogalmazásaként az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében elismert alapvető jog érvényesülési körébe tartozik.
- [9] Az alkotmányjogi panasz szerint noha a támadott bírói döntés azonosította az ügy alapjogi érintettségét, nem teljeskörűen végezte el az alapjogok korlátozásának vizsgálatát. A köztisztasági szabálysértés tényállása esetében ugyanis a védett jogi tárgy nem a tulajdonhoz való jog, hanem a közterület tisztasága, ami ugyan szolgálhat alapvető jog korlátozása szükségességének alapjául, azonban mint elvont érdek a véleménynyilvánítás szabadságának enyhébb korlátozását indokolhatja. A korlátozás arányosságának kérdését pedig a bíróság egyáltalán nem vizsgálta, holott a szabálysértési jog kriminális jellege ezzel összefüggésben a megszorító értelmezés követelményét támasztotta volna. Az indítványozók álláspontja szerint azzal, hogy a támadott végzés úgy állapította meg szabálysértési felelősségüket, hogy a bíróság által is elfogadottan a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó magatartásuk vonatkozásában a jogkorlátozás szükségességét helytelen alapon állapította meg, a jogkorlátozás arányosságát pedig egyáltalán nem vizsgálta, sérültek a fent megjelölt alapvető jogaik.

II.

[10] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

III.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a tekintetében megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.

[12] 1.1. Az alkotmányjogi panasz határidőben a bíróságra érkezett. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozók megjelölték továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány benyújtását részletesen indokolták, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozók kifejezett kérelmet fogalmaztak meg a bírói döntések megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[13] 1.2. Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[14] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló szabálysértési eljárás alá vont személyek nyújtották be az ügyüket érdemben lezáró bírói végzéssel szemben. A végzéssel szemben a Szabs. tv. 116. § (3) bekezdése alapján fellebbezésnek nem volt helye.

[15] 1.3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[16] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás jogának hatályát és határait érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet föl. A bírói végzés alkotmányossági vizsgálata kapcsán vizsgálni kell, hogy a szabálysértési eljárásban minősített cselekmény a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai. Ennek során az Alkotmánybíróságnak adott esetben fel kell tárnia, hogy milyen alkotmányossági szempontok befolyásolhatják a szabálysértés fogalmi eleméül szolgáló társadalomra veszélyesség értelmezését.

[17] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – 2018. március 27-ei ülésén – befogadta.

IV.

[18] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság

az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.

- [20] Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.
- [21] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt fontosnak tartja kiemelni azt az 1/2019. (II. 13.) AB határozatában már rögzített szempontot, miszerint egy cselekmény büntethetőségének a megítélése során arra is figyelemmel kell lenni, hogy bár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) és a Szabs. tv. is (többek között) az alkotmányos (az Alaptörvény szerinti társadalmi, gazdasági, állami) rend sérelméhez, illetve annak veszélyeztetéséhez köti az egyes cselekmények társadalomra veszélyességének megítélését, amennyiben egy cselekmény az Alaptörvény által védett alapjog-gyakorlásnak minősül (így pl. a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik), eleve kizárt annak társadalomra veszélyessége {lásd: 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján tehát azt vizsgálta, hogy az eljáró bíróság helyesen ítélte-e meg a szóban forgó ügynek a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolatát. A bíróságnak ugyanis választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy a megállapított tényállás keretei között a kifogásolt cselekmény a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, azaz alkalmazni kell-e rá a szólásszabadság védelmét biztosító alkotmányjogi mércéket.
- [23] 2. A fenti kérdés vizsgálata során az Alkotmánybíróság – a korábbi gyakorlata alapján – mindenekelőtt röviden áttekintette, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének értelmezési körében milyen feltételek mellett vonható egy aktus a szólásszabadság fogalmi körébe.
- [24] 2.1. E tekintetben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás jogának a hatálya, vagyis a „véleménynyilvánítás” fogalma normatív természetű, amely ugyan nem öleli fel a véleményalkotás valamennyi megnyilvánulását, viszont egyúttal magában foglal a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. Határait ezért nem önmagukban a köznapi értelemben vett megszólalások jelölik ki, hanem az, hogy mely aktusok állnak kapcsolatban a véleményszabadság alkotmányos igazolásával. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint ugyanis a véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával vagy ruhadarabok viselésével is megoszthatja gondolatait – a jelképhasználatban megnyilvánuló szimbolikus beszéd a véleményszabadság klasszikus kérdései közé tartozhat [vö. legutóbb 4/2013. (II. 21.) AB határozat].
- [25] A 7/2014. (III. 7.) AB határozat többször megerősített értelmezése szerint a szólásszabadság igazolása kettős: egyrészt a politikai közösség demokratikus működése, másrészt az egyéni önkifejezés is igényli, hogy a polgárok szabadon fejthessék ki gondolataikat. A véleménynyilvánítás alapjoga hatályának meghatározásakor elsődlegesen a demokratikus társadalmi kommunikációban való részvétel szempontja nyújt segítséget. Eszerint azok a kommunikatív aktusok állnak kapcsolatban a szólásszabadsággal, amelyekkel az érintettek a nyilvános társadalmi párbeszédben vesznek részt. Ebben azonban a polgárok sokszínűbb módon vehetnek részt, mint a hagyományos értelemben vett beszéd vagy írás, ezért a véleménynyilvánítás jogának a hatálya is szélesebb a verbális kifejezéseknél. A szólásszabadság alkotmányjogi szempontjai tehát a hétköznapi „szólásokon” túl más kommunikatív tettek esetén is relevánsak lehetnek, és kötelező elemeivé válhatnak a jogi mérlegelésnek {lásd e tekintetben: 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}.
- [26] 2.2. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy annak megítélése, hogy az adott kommunikatív cselekmény valóban a szólásszabadság hatálya alá tartozik-e, több tényező összetett értékelése alapján dönthető csak el. Az Alkotmánybíróság az 1/2019. (II. 13.) AB határozatában kiemelte, hogy egy tett véleménynyilvánításként kezelésének szükséges, de semmiképp sem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen – annak ellenére, hogy egy tett véleményszabadság oldaláról történő megítélése szempontjából a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a cselekvőnek mi volt a célja, illetve motívuma a cselekvése során. A véleményszabadság alkalmazásához ugyanis az is szüksé-

ges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének {1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [36]}.

- [27] 3. Az indítványozókat a bíróság köztisztasági szabálysértés elkövetése miatt részesítette figyelmeztetésben. A Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontja szerint minősülő köztisztasági szabálysértés tényállása szerint „[a]ki [...] a) a közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben, vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemtel, ezeket beszennyezi [...] szabálysértést követ el.” A Szabs. tv. érintett rendelkezésének védett jogi tárgya a közterületek rendje, illetve a köztisztaság. A köztisztaság fogalmát ugyan egyetlen jogszabály sem definiálja, de általában a települések belterületének, közösségi helyeinek tisztántartását, illetve a tisztaság fenntartását érthetjük alatta. A bíróság döntésében – egyetértve a szabálysértési hatósággal – arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozók megvalósították a Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontja szerinti szabálysértést, mivel magatartásuk tényállásszerű volt, és annak társadalomra veszélyessége is megállapítható.
- [28] 3.1. Egy konkrét cselekmény vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak eldöntése, hogy a szabálysértési hatóságok, illetve az eljáró bíróságok mely cselekményeket tekintik társadalomra veszélyesnek. Azt azonban vizsgálnia kell az Alkotmánybíróságnak, hogy a társadalomra veszélyesség megállapítása nem eredményezi-e egy védett alapjog gyakorlásának alkotmányellenes korlátozását.
- [29] E tekintetben az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen arra kellett választ adnia, hogy az indítványozók cselekménye, azaz a betöredezett járda repedéseinek színes festékekkel való befestése, tekinthető-e a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett tárgykörébe tartozónak, és amennyiben igen, akkor azt az eljáró bíróság figyelembe vette-e a cselekmény társadalomra való veszélyességének megítélése során.
- [30] 3.2. Az Alkotmánybíróság a fentiekben idézett gyakorlata alapján az alábbi megállapításokra jutott az indítványozók cselekményének a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolata vonatkozásában. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja szerint „közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető [...]”. Ez alapján egy olyan járdaszakasz, amely korlátozás nélkül mindenki számára igénybe vehető módon áll rendelkezésre, közterületnek minősül. Egy ilyen járdaszakaszra azonban többféleképpen is felkerülhet felirat. Ennek szabályozott formája lehet pl. egy járdán elhelyezett hirdetés. Emellett azonban más módon is kerülhetnek feliratok egy közterületi járdára. Ilyen lehet pl. egy gyermekek által, könnyen eltávolítható, krétával készített rajz is. Értelemszerűen ehhez hasonlítható az indítványozók tevékenysége is, akik a töredezett járda repedéseit lemosható festékekkel festették le.
- [31] Ezen cselekményeknek a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolata azonban nem ítéhető meg egy-egy módon. Egy gyermekek által elhelyezett aszfaltrajznak ugyanis jellemzően nincs a közélettel kapcsolatos kommunikációs üzenete, szemben pl. egy figyelemfelhívó jelleggel befestett, repedezett járdaszakasszal. A közterületnek minősülő út- vagy járdaszakaszon könnyen eltávolítható festékekkel elhelyezett feliratok, színezések ugyanis minősülhetnek a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá eső szimbolikus szólásnak. Ennek megítélése során elsősorban arra kell figyelemmel lenni, hogy a véleményközlés személyes szándékán túl az adott cselekmény (pl. felfestett felirat vagy színezés) objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője lehet-e gondolatok közlésének. Amennyiben ugyanis erre igenlő választ tudunk adni, akkor ezen cselekményt a véleménynyilvánítás körébe tartozó cselekménynek kell tekintenünk.
- [32] 3.3. Természetesen ezzel együtt sem állítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozással valamennyi ilyen cselekmény automatikusan megengedett lenne. Így pl. a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körén kívül esik – az 1/2019. (II. 13.) AB határozatban kimondottakhoz hasonlóan – egy közterületi út- vagy járdaszakasz olyan mértékű rongálása, amely a tulajdon tárgyában, azaz magában az út- vagy járdaszakaszban visszafordíthatatlan, vagy csak jelentős költségek árán visszafordítható (pl. csak újraaszfaltozással javítható) sérelmet okoz.
- [33] Annak megítélése tehát, hogy adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálendő, erős alkotmányos védelemre igényt tartó cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, az egyedi tényállás elemei alapján a bíróságok feladata. E tekintetben azonban jelentősége van annak, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés-e.

- [34] 3.4. A fenti szempontok mellett az ítélező bíróságoknak – egy cselekmény véleménynyilvánításként történő kezelésének megítélése során – figyelemmel kell lenniük a szólásszabadságnak más alapjogokkal való kollíziójára is – így különösen a tulajdonhoz való joggal történő kapcsolatára. A véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog ugyanis akkor áll tényleges kollízióban, ha a tetteges véleménynyilvánítás a tulajdon tárgyában állagsérelmet okoz, a tulajdon értékét csökkenti. Ilyen esetben a kollízió feloldásánál gondos körültekintéssel kell eljárni, és figyelembe kell venni, hogy csak kivételes esetekben igazolható alkotmányosan az a véleménynyilvánítás, amely a tulajdon tárgyát rongálja {1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [35] Ennek vizsgálata során – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – egyfelől figyelembe kell venni, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásának szükségessége tekintetében indokoltnak tekinthető-e a cselekvő véleményének tetteges magatartás által történő kifejezésre juttatása (vagy az más, olyan eszközzel is – pl. felszólalással, molinóval, táblákkal stb. – kifejezhető lenne, amely a tetteges magatartással azonos súlyú figyelemfelkeltésre lenne alkalmas). Másfelől vizsgálni kell azt is, hogy a tett által megvalósuló véleménynyilvánítás során bekövetkező tulajdonjog korlátozás arányban áll-e a véleménynyilvánító cselekvés céljával. E tekintetben a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy az érintett személynek a véleménye közlésére szolgáló cselekménye nem korlátozza-e oly mértékben másnak a tulajdonhoz való jogát, amely a tulajdon öncélú, a vélemény közlésének kereteit túllépő, visszafordíthatatlan, vagy csak jelentős költségfordítással visszafordítható károsodását eredményezi.
- [36] 4. A fentiek alapján a konkrét cselekmény tekintetében megállapítható, hogy az indítványozók cselekménye véleménynyilvánításként volt értékelhető. A konkrét ügy tényállása ugyanakkor eltér az 1/2019. (II. 13.) AB határozatban vizsgált tényállástól. A jelen esetben ugyanis a berepedezett, és ezután befestett járdaszakasz közvetlenül a vélemény hordozója volt: az indítványozók azért festették be a járda hibás részeit, mert annak elhanyagolt állapota ellen tiltakoztak, és ezzel arra kívánták felhívni a figyelmet, hogy az érintett szakasz kijavítására lenne szükség. A konkrét cselekmény tehát az objektív értékelés szerint a nyilvánosság számára értelmezhető közlés volt. E tekintetben azt is fontos kiemelni, hogy egy repedezett járdaszakasz kiszínezése inkább derűtséget okoz a járókelőkben, és így a cselekmény megítélésekor az eljáró szervek józan humorérzékére is szükség van. Szintén kiemelendő, hogy az érintett járdaszakasz befestése nem okozott maradandó állagsérelmet az érintett felületen, és objektív módon is alkalmas volt az üzenet közvetítésére.
- [37] 4.1. Az indítványozók által támadott bírósági végzés tekintetében ismételten fontos hangsúlyozni, hogy a szabálysértési hatóság és az eljáró bíróság az indítványozók cselekményét azért minősítette köztisztasági szabálysértésnek, mivel álláspontjuk szerint a járda repedéseinek beszínezése a járda felületének beszennyezését eredményezte, ezáltal az indítványozók kimerítették a szabálysértés tényállási elemeit. A fentiek alapján megállapítható azonban, hogy a Szabs. tv. 196. § (1) bekezdés a) pontjának tényállását (azaz a felület beszennyezését), az is megvalósítja, ha pl. valaki sáros lábbal lép a járda felületére, vagy arra krétával aszfaltrajzot készít, a hatóságokban mégsem merül fel, hogy ilyen esetekben eljárást kellene indítaniuk. Az indítványozók cselekménye jellegét tekintve nem különbözik ezen esetektől. A repedéseket ugyanis az indítványozók lemosható festékekkel színezték be, amelyek nem okoztak visszafordíthatatlan károsodást a járda felületében. Amiben eltér az indítványozók cselekménye a fenti esetekhez képest, hogy annak tehát egyértelműen a szólásszabadsághoz kötődő tartalma, üzenete volt, azaz egyfajta – a közügyekkel összefüggő – kritikaként volt értékelhető. Ebből azonban egyenesen következik az is, hogy a szabálysértési hatóság és az eljáró bíróság pusztán azért kezelte másképp az indítványozók cselekményét a fentiekben felhozott esetekhez képest, és azért állapította meg a köztisztasági szabálysértésért való felelősségüket, mivel a cselekményüknek megállapítható volt a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jellege.
- [38] 4.2. A fentiek figyelembevételével együtt az indítványozók cselekménye kétségtelenül kollíziót okoz a tulajdonhoz való joggal. A kollízió feloldása kapcsán elsőként megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jog, akár a köz-, akár a magántulajdon védelme (pl. állagának a megóvása) legitim célja lehet a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozásának. Megállapítható az is, hogy a szabálysértés szankciórendszerének alkalmazása a tulajdon és – jelen ügy vonatkozásában – a köztisztaság megóvásának szükséges módja lehet. A korlátozás arányosságának megítélése tekintetében ugyanakkor fontos körülmény, hogy az indítványozók lemosható festékekkel színezték be a repedezett járda felületét, amely ráadásul már alapvetően hibás állapotban volt (a repedezettsége miatt). Ráadásul a repedések befestése olyan relatíve tartós figyelemfelkeltésre adott lehetőséget, amelyet semmilyen

más módszer alkalmazása (pl. molinó vagy tábla elhelyezése, beszédek tartása stb.) nem tett volna lehetővé – így pl. az indítványozók joggal gondolhatták azt is, hogy a burkolat állapotát jól ismerő hatóság beadványokkal történő megkeresése nem érne el hasonló hatást. Erre tekintettel jelen esetben az állapítható meg, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a tulajdonhoz való jogra tekintettel történő korlátozása aránytalan volt.

- [39] 4.3. A fentiek alapján az indítványozók cselekményének a tulajdonhoz való joggal fennálló kollíziója tekintetében azt is fontos rögzíteni, hogy az indítványozók jelen ügyben vizsgált cselekménye beleillik azon magatartások körébe, amelyekhez a közterület tulajdonosa hallgatólagosan hozzájárul azáltal, hogy nem lép fel azokkal szemben a Szabs. tv. rendelkezései alapján. Egy ilyen ráutaló magatartással történő tulajdonosi hozzájárulás pedig egy cselekmény jogellenességét eleve kizárja.
- [40] 5. Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság nem értékelte megfelelően az indítványozók cselekményét, nem vizsgálta ugyanis körültekintő módon annak a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő jellegét, emellett nem végezte el megfelelően az indítványozók cselekményének az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján történő összevetését a tulajdonhoz való joggal, és így aránytalan módon korlátozta az indítványozók Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánításhoz való jogát. Ezek mellett az is megállapítható, hogy a szabálysértési hatóság és az eljáró bíróság kifejezetten azért állapította meg az indítványozók köztisztasági szabálysértés miatti felelősségét, mivel cselekményük a szólásszabadság körébe tartozó cselekmény volt. Fontos továbbá, hogy a bíróság az ügy elbírálása során arra sem volt figyelemmel, hogy a cselekmény társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg, mivel azt a cselekmény véleménynyilvánítás szabadságának oltalma alatt álló jellege kizárja. E tekintetben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy egy, a magántulajdon tárgyát nem, vagy csak a tulajdonos beleegyezésével érintő, a köztulajdon tárgyában állagsérelmet nem okozó, kommunikációs üzenetet hordozó cselekmény a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett körébe sorolható.
- [41] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Szombathelyi Járásbíróság 59.Szk.1163/2017/6/I. számú végzését megsemmisítette.
- [42] Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott bírósági végzés megsemmisítésére tekintettel nem vizsgálta az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanis, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmánybíróság az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja [18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]]. Az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatát a bírói döntések alkotmányossági vizsgálata körében is követi [legutóbb: 3219/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [37]].
- [43] 6. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2019. április 9.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A járásbíróság észlelte ugyan az alapjogi kollízió fennállását („ily módon azt kellett mérlegelnie, hogy a szabálysértési hatóság megfelelően döntött-e akkor, mikor a közterület tulajdonosa érdekének védelmét helyezte előtérbe a véleménynyilvánítás szabadságával szemben” [végzés 5. oldal]), de egyetértek többségi indokolás (IV. 5. pont) következtetésével, hogy „a bíróság [...] nem végezte el megfelelően az indítványozók cselekményének az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján történő összevetését a tulajdonhoz való joggal, és így aránytalan módon korlátozta az indítványozók Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében deklarált véleménynyilvánításhoz való jogát” (Indokolás [40]).
- [45] Álláspontom szerint a fenti alapjogi szempontok figyelembevételére a bíróságnak elsősorban a cselekmény „társadalomra veszélyességének” mérlegelése körében lett volna lehetősége, illetve az Alaptörvény 28. cikkéből eredő kötelessége.
- [46] A járásbíróság az ügy tárgyát képező magatartást azért ítélte a társadalomra veszélyesnek, mert „az eljárás alá vont személyek [...] véleményük kifejezésére más személy tulajdonát, a tulajdonos hozzájárulása nélkül vették igénybe”, miáltal „a tulajdonos tulajdonhoz való jogát, az azzal való rendelkezés jogát sértette” (végzés 6. oldal). A járásbíróság értelmezése szerint tehát a tulajdonnal való rendelkezés jogának korlátozása már önmagában alapjogsértőnek minősül. Ez azonban így megalapozatlan, hiszen alapjogok kollíziója esetén természetesen először kerülhet valamely alapjog korlátozására, ami önmagában még nem jelenti az adott alapjog sérelmét; csak abban az esetben, ha a korlátozás szükségtelen vagy aránytalan. A járásbíróság az ügyben ugyan hivatkozott a tulajdonhoz való jogra mint amelynek védelme (általánosságban értelemszerűen) okot adhat a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozására, azonban adós maradt annak vizsgálatával, hogy a véleménynyilvánító magatartás korlátozását (szankcionálását) a tulajdon védelme az adott esetben tényleg szükségessé tette-e és a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos volt-e. A járásbíróság értelmezéséből viszont az következne, hogy a tulajdonos rendelkezési jogának és a véleménynyilvánítás szabadságának a kollíziója esetén további mérlegelés nélkül szinte automatikusan a tulajdonhoz való jogot kellene előnyben részesíteni. Álláspontom szerint a járásbíróság végzését emiatt az (általános jellegű) értelmezési hiba miatt kellett alaptörvény-ellenesnek minősíteni.
- [47] A többségi indokolás részletgazdag leírásokkal és plasztikus szempontokkal érvel amellett, hogy az alapeljárában vizsgált cselekmény alapjogilag védelemre tarthat igényt, illetve, hogy korlátozása aránytalan {a festék lemosható jellege, a járda repedezett rossz állapota, a hatóság humorérzékre felhívása, a konkrét cselekmény objektív alkalmassága az üzenet közvetítésére, sáros láb- és krétarajz-hasonlat, milyen más magatartások körébe illik be, stb. (IV.4., 4.1–4.3., Indokolás [36]–[39])}. Ugyanakkor a többségi indokolásnak éppen ez a részletekbe menő alaposága annak aggályát is felveti bennem, hogy az Alkotmánybíróság feszegeti, sőt, átlépi feladat- és hatáskörének határait. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság jogosult lenne minősíteni a konkrét cselekményt, előírni a járásbíróságnak az adott tényállásra vonatkoztatott új (alaptörvény-konform) döntést. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak elegendő lett volna a Szabs tv. alkalmazott rendelkezései bírósági értelmezésének absztraktabb szintű alkotmányossági felülvizsgálatát elvégeznie.
- [48] A többségi indokolásban néhány olyan további megállapítás is benne maradt, illetve belekerült, amelyeknek a kellő átgondoltságáról és megalapozottságáról nem vagyok meggyőződve. A IV.3.4. pont (Indokolás [34]–[35]) szerint a jogalkalmazónak a tulajdonhoz való jog korlátozásának szükségességét és arányosságát kellene vizsgálnia. Ez elviekben természetesen elképzelhető, de nem a jelen ügyben (ezért inkább zavaróan hat az érvelésben). A szabálysértési hatóság és a bíróság ugyanis nem a tulajdonhoz való jogot, hanem a véleménynyilvánításhoz való jogot korlátozta az ügyben, az indítványozó ennek sérelmére hivatkozással nyújtott be panaszt. A IV.5. pontban, az érvelésének lényegében a végén az indokolás megfogalmazása szerint „az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy [...] a köztulajdon tárgyában állagsérelmet nem okozó, kommunikációs üzenetet hordozó cselekmény a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett körébe sorolható” (Indokolás [40]). Erős kétségeim vannak afelől, hogy a köztulajdon tárgyán kifejtett véleménynyilvánító cselekmény korlátozja kizárólag az állagsérelmet – ez alapján egy köztulajdonban álló műemléki épület állagsérelmet nem okozó falfirkával történő beszennyezését is baljósan lehetne tilalmazni. Meglátásom szerint ráadásul nem is a határozat által korábban megfogalmazott megállapítások ismétléséről, hanem egy új (ilyen formában koráb-

ban ki nem mondott) elvi tétel kategorikus deklarációjáról van szó, amelynek problémáját a határozat nem járta kellőképpen körül.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [49] A többségi határozat rendelkező részével és indokolásával maradéktalanul egyetértek. Az ügyben érintett alapjogok, a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog értelmezésének és elhatárolásának jelentőségére tekintettel azonban szükségesnek tartom álláspontom bővebb kifejtését.
- [50] Az 1/2019. (II. 13.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban javasolt elhatárolási mércét ebben az ügyben is fenntartom, és alkalmazhatónak látom: „csak egészen kivételes esetekben tartom elfogadhatónak a tettekben megvalósuló véleménynyilvánítás [égetés, lefestés, megrongálás stb.] alkotmányos védelem alá helyezését. Ezek ugyanis jellemzően nem gondolatot hordoznak, hanem a gondolat által kiváltott, nem ritkán indulat-vezérelt cselekvések [...] A tetteles »véleménynyilvánítást« csak addig tartom az Alaptörvény által védettnek, amíg nem korlátozza más alapjogát. Márpedig a tulajdonhoz való jogból következik az, hogy más tulajdonában álló vagyontárgyat tulajdonképpen megérinteni sem szabad [hacsak jogszabály nem engedi meg, a tulajdonos ehhez nem járul hozzá, vagy magatartásából nem következik, hogy hozzájárult]. Más esetekre az alkotmányos védelem nem terjed ki” (Indokolás [68]).
- [51] A jelen ügyben éppen az általam is elfogadható kivételes helyzetről kellett döntenem. Olyan, az önkormányzat tulajdonában álló közterületről (járdáról) van szó, amelyet jellemzően mindenki használhat, a használat során pedig elkerülhetetlenül szennyeződik is. A tulajdonos tehát bizonyos fokú szennyezést jellemzően eltűr, ezért az indítványozók okkal következtethettek arra, hogy a tulajdonos ráutaló magatartásával azt nem ellenezné. Más lenne a helyzet, ha a járdafestést kifejezetten tiltaná az önkormányzat.
- [52] Az eljáró hatóságnak a Szabs. tv. 1. § (2) bekezdése alapján vizsgálnia kellett, hogy az eljárás alá vont tevékenység, a járdafestés a köztisztasági szabálysértés vonatkozásában veszélyes-e a társadalomra, azaz sérti-e vagy veszélyezteti-e az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait – jelen esetben a köztisztaságot, illetve a tulajdonjogot. A leírtakra tekintettel – a konkrét esetben – a józan észnek megfelelő jogértelmezés alkotmányos szabálya (28. cikk) alapján csak arra a következtetésre lehetett volna jutni, hogy nem. Ezért – a konkrét esetben – a járdafestés sem önmagában, sem a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben nem lett volna büntethető.
- [53] A konkrét eset tehát az álláspontom szerint a kifejezetten szűk kivételek közé tartozik. A határozat tehát nem értelmezhető általános felhatalmazásként a járda vagy más vagyontárgy lefestésére. Az általában bárki által használható közterület tulajdonosának kifejezett tiltása már akadálya ennek (így a véleménynyilvánítás ilyen formában történő gyakorlásának is). A nem bárki által használható vagyontárgy esetén pedig a kivételes alkalmazás szóba sem kerülhet.
- [54] Elképzelhető természetesen, hogy a szóban forgó járdafestés más szabálysértést (sőt, akár bűncselekményt) megvalósított (például akkor, ha az alkalmazott festék tartós, netán a környezetre vagy az egészségre veszélyes volt). Ezt azonban az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta, mivel az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege miatt csak a konkrét ügyben a hatóság, illetve bíróság által vizsgált tényállás körében és az alkalmazott jogszabályok tekintetében végezhető el az alkotmányossági vizsgálat.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [55] Nem értek egyet a határozattal. Különvéleményem három tényezőre és azok együtthatására épül.
- [56] 1. A határozat úgy indokolásában, mint a jogkövetkezmény meghatározásában a 7/2014. (III. 7.) AB határozat túldimenzionált és a bíróságok hatáskörét elvonó szellemiségén, továbbá az Alaptörvénynek a IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás joga és szabadsága számára más alapjogokhoz képest szupremációt biztosító, számos tekintetben túlhaladott koncepcióján alapul.
- [57] Ezzel az egyébként legszűkebb többséggel elfogadott határozattal szemben különvéleményemben egyfelől ki nyilvánítottam, hogy a IX. cikk (1) bekezdése és az egyéb Alaptörvényben biztosított alapjog kollíziója esetén csak esetről esetre lehet állást foglalni. Másfelől – és ez az előzőekből következik –, az alkotmányos követelmények érvényesítésében és gyakorlata kialakításában is döntő szerephez kell jutniuk a bíróságoknak, mivel a kontradiktórius eljárásban döntéshozó ezen szervek azok, amelyek megállapítják az egyes ügyek tényállásait, követni tudják a közélet és a körülmények gyors változásait, benne a joggal való visszaélések növekvő szerepét, valamint alkalmazhatják az Alaptörvény azon új alapelvét, amely az alapjogok gyakorlása során az azzal együttjáró felelősség figyelembevételét írja elő.
- [58] 2. Az előző pontban hivatkozott megközelítésemet a IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos határozataink létrehozása során számos esetben kénytelen voltam különvéleményben vagy párhuzamos indokolásban az adott helyzettől függően megjelölni.
- [59] Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyre irányadó 1/2019. (II. 13.) határozata meghozatalakor összességében el tudtam fogadni a döntés irányát. Ennek oka az volt, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog viszonyában a konkrét ügyben elsőbbséget engedett a határozat az utóbbinak akkor, amikor elismerte, hogy „csak kivételes esetekben igazolható alkotmányosan az a véleménynyilvánítás, amely a tulajdon tárgyát rongálja” (Indokolás [38]). Erre, valamint arra való tekintettel, hogy a szóban forgó határozat a jogkövetkezmények tekintetében is az álláspontomnak megfelelő precedensnek volt értelmezhető, elegendőnek ítélttem csatlakozni *Varga Zs. András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásához. Ennek lényegi megállapítása szerint: „A tetteges véleménynyilvánítást csak addig tartom az Alaptörvény által védettnek, amíg nem korlátozza más alapjogát. Márpedig a tulajdonhoz való jogból következik az, hogy más tulajdonában álló vagyontárgyat tulajdonképpen megérinteni sem szabad [hacsak jogszabály nem engedi meg, ehhez nem járul hozzá vagy magatartásából nem következik, hogy hozzájárult]. Más esetekre az alkotmányos védelem nem terjed ki” (Indokolás [68]).
- [60] Az idézett alkotmányos megközelítést a jelen ügyben vállalhatónak és alkalmazandónak tartom. Azt azonban már nem tudom elfogadni, hogy az Alkotmánybíróság éppen erre való utalással vonja el az ítélező bíróság hatáskörét és maga állapítja meg azt a tényállást, amellyel saját alkotmányjogi minősítését kísérli meg alátámasztani. Ilyen megállapítást tartalmaz például a jelen határozat indokolása a „ráutaló magatartással történő tulajdonosi hozzájárulás” (Indokolás [39]) tényállási elem megállapításával, jóllehet ilyen elemről a bírósági döntésben szó sincs.
- [61] 3. A jelen konkrét ügyben – az előző pontokban vázolt alkotmányjogi megközelítésemből kiindulva – a határozattal és annak az egyedi ügyre vonatkozó indokolásával azért nem értek egyet, mert
- a bíróság alkotmányos szempontokra tekintettel vizsgálta és azokat mérlegelve hozta meg döntését, azt a tulajdonos rendelkezési jogának megsértésére és emiatt a szabálysértési felelősség megállapítására alapozta;
 - az alkotmányos szempontok mérlegelése összhangban van az 1/2019. (II. 13.) AB határozat indokolásában foglaltakkal, különösen annak [38], illetőleg [66]–[68] bekezdéseivel;
 - a döntés helyességét az Alkotmánybíróság a tényállás megváltoztatása nélkül (amely nem hatásköre) nem vizsgálhatja felül.

Budapest, 2019. április 9.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [62] A többségi határozatot nem támogatom.
- [63] 1. Álláspontom szerint egy magatartás szabálysértéssé vagy bűncselekménnyé nyilvánításával a jogalkotó általánosságban döntött annak társadalomra veszélyességéről. A jogalkalmazó diszkrecionális joga a társadalomra veszélyesség mértékének megállapítása és ennek alapján a szankció kiszabása. Ez a jogági dogmatika alapján és az ott szabályozott esetekben vezethet el a társadalomra veszélyesség csekély fokának, utólagos csekélyé válásának, illetve kivételesen hiányának (elenyészésének) megállapításáig. A bíróság a tárgyi ügyben ezt a vizsgálatot elvégezte és a cselekmény társadalomra veszélyességének mértékére tekintettel a legenyhébb szankciót alkalmazta.
- [64] Az Alkotmánybíróság állandó és következetes gyakorlata szerint tartózkodik attól, hogy ún. szuperbírósként járjon el {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ennek megfelelően nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban 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 {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [65] A fentiekből – álláspontom szerint – az következik, hogy a társadalomra veszélyesség vizsgálata a rendes bíróságok és nem az Alkotmánybíróság feladata.
- [66] 2. Bár a határozatot nem támogatom, mindazonáltal szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az indokolás hibás alapokra épül. Az indítványozó a véleménynyilvánítás jogának sérelmére hivatkozott, amelyet szerinte a köztisztasági szabálysértés tényállásának bírói értelmezése okozott. Az indítványozó szerint a véleménynyilvánítás alapjogát a köztisztaságra, közegészségügyre hivatkozva korlátozta a bíróság. Ezzel szemben a tervezet – *de facto* figyelmen kívül hagyva az indítványt – a tulajdonhoz való joggal ütközteti a véleménynyilvánítás szabadságát és e körben állapítja meg az alapjog korlátozás aránytalanságát. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó indítványa alapján jár el, illetve az indítványtól való eltérésre ugyancsak az Abtv. ad felhatalmazást (lásd Abtv. 28. §) Értelmezésem szerint ez azt jelenti, hogy ebben az esetben az Alkotmánybíróság kötve van az indítványban foglaltakhoz, attól nem térhet el.
- [67] 3. A határozat többségi támogatásával az Alkotmánybíróság ugyanabban a témakörben (ún. tetteges véleménynyilvánítás) rövid időn belül gyökeresen eltérő álláspontot foglalt el. Erre tekintettel nyilvánvalóan nem véletlenül fogalmazódik meg a többségi indokolásban, hogy az 1/2019. (II. 4.) AB határozat és a jelen határozat eltérő tényálláson alapul. Függetlenül attól, hogy ez mennyire tekinthető az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának, és mennyire szolgálja a jogbiztonságot, úgy vélem, hogy a két ügy az alkotmányjogi probléma szempontjából teljesen azonos. Mindkét ügyben az volt ugyanis a kérdés, hogy a véleménynyilvánítás primátusára hivatkozással egy szabálysértés elkövetése eliminálható-e.
- [68] Az 1/2019. (II. 13.) AB határozathoz írt különvéleményemben foglaltakat fenntartva a jelen ügyben is úgy vélem, hogy amennyiben egy magatartás megfelel egy szabálysértési vagy büntetőjogi tényállásnak, úgy annak szabálysértési, büntetőjogi relevanciája kell, hogy legyen. Önmagában a véleménynyilvánítás jogára hivatkozással nem menthető fel a felelősség alól a tényállás szerű cselekményt megvalósító személy. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése a társadalomra veszélyesség mértékére és esetleges hiányára tekintettel alkotott kivételes anyagi jogi szabályok alapján értékelhető.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila alkotmánybíró különvéleménye

- [69] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és indokolásával, véleményem szerint az ügyben az alkotmányjogi panasz elutasításának lett volna helye.
- [70] A határozat a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján a tulajdonhoz való joggal vetette össze és alapvetően arra tekintettel állapította meg az indítványozók véleménynyilvánításhoz való jogának aránytalan korlátozását, hogy a járdaszakasz lemosható festékekkel történő befestése nem okozott maradandó állagsérelmet a felületen és a közterület tulajdonosának hallgatóságos hozzájárulása a cselekmény jogellenességét kizárja.
- [71] Az 1/2019. (II. 13.) AB határozat értelmében a „tettleges” véleménynyilvánítás tulajdonhoz való joggal történő kollíziója során vizsgálni szükséges, hogy a véleménynyilvánítás más módja a konkrét esetben nem eredményezhetett-e volna a tettleges magatartással azonos súlyú figyelemfelkeltést, illetve a bekövetkező tulajdonjog korlátozás arányban áll-e a véleménynyilvánító cselekvés céljával (Indokolás [38]). Véleményem szerint a jelen ügyben egyik feltétel teljesülése sem nyert igazolást.
- [72] Egyrészt nem értek egyet a határozat azon megállapításával, miszerint „semmilyen más módszer alkalmazása (pl. molinó vagy tábla elhelyezése, beszédek tartása stb.) nem vezetett volna eredménye vagy „az indítványozók joggal gondolhatták azt is, hogy a burkolat állapotát jól ismerő hatóság beadványokkal történő megkeresése nem érne el hasonló hatást.” Ezen körülményeket az indítványozók egyáltalán nem igazolták, ezért nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság egy hatóság tevékenységét tények ismeretének hiányában, a hatóság megkérdése nélkül, általános jelleggel negatívan minősítse.
- [73] Másrészt vitatom a határozat azon megállapításait is, hogy önmagában a „maradandó állagsérelm” hiánya igazolná a tulajdonkorlátozás arányosságát illetve, hogy az indítványozók cselekményéhez a „közterület tulajdonosa hallgatóságosan” hozzájárult. Az 1/2019. (II. 13.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben bizonyított volt, hogy a használt festék csapvízzel, dörzsölés nélkül eltávolítható volt (Indokolás [2]). Kiemelendő, hogy a jelen ügyben – szemben az 1/2019. (II. 13.) AB határozat alapjául szolgáló ügygel – egyáltalán nem volt ismert az Alkotmánybíróság előtt olyan bizonyíték, amely hitelt érdemlően alátámasztotta volna, hogy az indítványozók által használt festék „maradandó állagsérelmet” nem okozott. Az ügyben közzétett sajtófotókból nem tűnt ki, hogy az indítványozók környezetbarát, lemosható festéket használtak volna. Egyébiránt a lemosható festékek vegyi anyagnak minősülnek, amelyek sok esetben csak szintén vegyi anyagnak minősülő oldószerekkel távolíthatók el, ily módon a feloldott festék a környezetet szennyezi. Megjegyzendő, hogy éppen ezen okból kifolyólag sem eshet egy tekintet alá a festékekkel történő járdafestés a gyermekek aszfaltkrétázásával vagy a sáros lábbal járdára lépéssel, amelyet a határozat tévesen „jellegét tekintve” nem tekinti ezen eseteiktől különbözőnek. Ezen felül amennyiben az indítványozók „tettleges” véleménynyilvánítása rendszeressé válik, a közterület tulajdonosa számára, ha „maradandó állagsérelmet” nem is, azonban jelentős költséget és munkaterhet okozhat a járdafestés nyomainak eltávolítása. Mindezekre tekintettel nem értek egyet a határozat azon szűkítő értelmezésével, hogy a tulajdonkorlátozás arányosságának vizsgálatát a külső szemmel érzékelhető állagsérelmre szűkíti. Véleményem szerint a „tettleges” véleménynyilvánítás tulajdonhoz való joggal történő kollíziójának vizsgálata során nem kizárólag a tulajdon állagsérelmét, hanem az egyéb releváns szempontok vizsgálatát (pl. környezetvédelmi szempont, illetve a tulajdonos számára okozott költség, pluszmunka) is figyelembe kell venni. Nem tartom helytállónak továbbá a határozat azon megállapítását sem, miszerint a „közterület tulajdonosa hallgatóságosan” hozzájárult az indítványozók cselekményéhez. Ennek oka, hogy a Szombathelyi Járásbíróság végzésének 6–7. oldala éppen ennek ellenkezőjét tartalmazza, amikor a konkrét eset releváns tényeiből kiindulva arra utal, hogy az indítványozók által hivatkozott „utólagos beleegyezés” a konkrét ügyben nem ismert, „[e]zzel szemben köztudomású tény az, az eljárás alá vont személyek cselekménye – járdafestés – országszerte, több városban eredményezett hatósági intézkedést, így alappal cselekményüket az eljárás alá vont személyek nem vélhették jogszerűnek, e körben tévedés nem merülhet fel.”
- [74] Irrelevánsnak tartom továbbá a határozat azon megállapítását, hogy a járdafestés a járókelőkben esetleg derűtséget okozott, mivel a jelen esetben a „tettleges” véleménynyilvánítás nyilvánvalóan nem a járókelők, hanem a tulajdonos alapjogával ütközik.
- [75] Ezen túlmenően nem értek egyet a határozat azon megállapításával sem, miszerint „a cselekmény megítélésakor az eljáró szervek józan humorérzékére is szükség van.” Véleményem szerint az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le olyan értelmezés, amely alapján egy szabálysértési tényállás elkövetése esetén a humorérzék mint jogon kívüli szempont számon kérhető lenne az eljáró szerveken.

- [76] Álláspontom szerint tekintettel arra, hogy az indítványozókat csak figyelmeztetésben részesítette a szabálysértési hatóság, nem állítható, hogy a szabálysértési hatóság és a határozatot hatályában fenntartó Szombathelyi Járásbíróság aránytalanul szigorúan léptek volna fel velük szemben, ezért ezen az alapon is az alkotmányjogi panasz elutasítását tartottam volna indokoltnak.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [77] Nem támogatom a határozat rendelkező részében az indítvány kérelmének teljesítését és a bírósági döntés megsemmisítését. Mint az 1/2019 (II. 13.) AB határozathoz írt különvéleményemben jeleztem, támogatom ritka kivételként a véleménynyilvánítás védelmét a fizikai tettben megvalósult formában is. Így a magyar társadalom számára a XX. század egyik legnagyobb traumáját jelentő szovjet megszállásnak a szörnyűségei ellenére köztéri szoborral emléket állító létesítmény ellen a lemosható festékekkel kifejezett véleménynyilvánítást az alkotmányos véleménynyilvánítási szabadság által védett megnyilvánulásnak ítélt meg. Számomra ezek voltak azok az előfeltételek, melyek még az alaptörvényi védelem keretein belül maradást biztosították, és ezek voltak azok a határok, melyekkel a saját álláspontom számára el tudtam határolni az alkotmányosan gyakorolható véleménynyilvánítási szabadságot a politikai nyilvánosságban az utóbbi időben megmutatkozó, alkotmányjogilag elfogadhatatlan megnyilvánulásoktól. Ez a keret azt emelte ki, hogy abban az ügyben a magyar társadalom millióit megosztó történelmi esemény (1) köztéri szobra ellen (2) történt a tetteges véleménynyilvánítás, és emellett ez nem ment el a megrongálás szintjéig (3), hanem csak szimbolikusan tiltakozást jelentett a lemosható festékekkel leöntése (4). Az ezek hangsúlyozása melletti alkotmányosnak elfogadás mellett pedig kiemelték különvéleményemben, hogy a közintézmények falainak festékekkel leöntése, vagy bármilyen fizikai tettben megnyilvánuló fellépés állami épületek ellen már túl van az alapjogi védettségen. Megítélésem szerint a jelen ügyben e keret egy feltétele sem teljesült, és bár fel lehet fogni a járdakiszínezést, hogy jó humorérzéssel nézve ez csak egy gyerekes csíny – és így fogták fel sokan pl. a fővárosi önkormányzati vezetésben a '90-es évek elején a házfalak, majd szinte minden felület graffitikkal telefestését –, de az akkori tapasztalatok mutatják, hogy hová vezetett ez. Ezen érvek alapján ebben az ügyben csak elutasítást tudtam támogatni.
- [78] Ezt az érvelésemet kiegészítve jelzem, hogy – szemben a többségi határozat mostani álláspontjával – csak a következő döntési ráció kifejtése és elkülönített kiemelése esetén tudtam volna támogatni a határozatot: Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a dogokkal szembeni, fizikai tettben megnyilvánuló véleménynyilvánítást – túl ennek szóbeli formáin – csak akkor tudja kivételesen az alaptörvényi védelem alá vonni, ha ez meghatározott előfeltételekkel együtt történik meg. Ily módon ez csak akkor fogadható el, ha a fizikai tettel megcélzott dolog a közvélemény széles körei által vitatott esemény vagy ezzel összefüggő eszmekör szimbolikus kifejezését jelenti, másrészt a tett nem okoz maradandó károsodást a dolgon, feltéve, hogy ez nem jár az Alaptörvényben biztosított más alapvető jog aránytalan sérelmével.
- [79] A jelen ügyben a fizikai tettben megnyilvánuló véleménynyilvánítás nem esett e keretek közé, így a testületi többségtől eltérően nem tudtam támogatni alaptörvényi védelem alá vonást.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [80] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével és az ahhoz fűzött indokolással sem, az alábbiak okán.
- [81] 1. A többségi határozat – az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállása kapcsán – a következő – egyébként általam is helyesnek tartott – megállapításokat teszi: „[a] bírói végzés alkotmányossági vizsgálata kapcsán vizsgálni kell, hogy a szabálysértési eljárásban minősített cselekmény a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai. Ennek során az Alkotmánybíróságnak adott esetben fel kell tárnia, hogy milyen alkotmányossági szempontok befolyásolhatják a szabálysértés fogalmi eleméül szolgáló társadalomra veszélyesség értelmezését” (Indokolás [16]).
- [82] A későbbiek során ugyanakkor a többségi határozat indokolása mégsem határoz meg egy következetes, letisztult elvi alkotmányos szempontrendszert a társadalomra veszélyesség vizsgálata – azaz a véleménynyilvánítás szabadságának és más alapjog, alkotmányos érték kollíziójának értékelése – tekintetében, hanem gyakran élve a példálózás eszközével az értékelés körébe – hasonlóan az 1/2019. (II. 13.) AB határozathoz – úgy vonja be a tulajdonhoz való jogot, hogy az ügyben szereplő köztisztasági szabálysértésnek nem a tulajdonjog a védett jogi tárgy, hanem a köztisztaság (közegészség, közterületek rendje). Márpedig egy szabálysértési ügyben (hasonlóan a büntetőügyekhez) a vizsgált cselekmény konkrét társadalomra veszélyességét nem általában kell vizsgálni, hanem mindig az adott szabálysértés (vagy bűncselekmény) védett jogi tárgyához igazodóan. Ennek megfelelően, amikor az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a bíróság egy köztisztasági szabálysértésben való felelősség elbírálása során (a társadalomra veszélyesség értékelésekor) megfelelően oldotta-e fel az alapjogok kollízióját, a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozással végrehajtott járdafestés esetén nem a tulajdonhoz való jog, hanem a köztisztaság tekintetében felmerült jogokat, értékeket, érdekeket szükséges szembeállítani a véleményszabadsággal. Álláspontom szerint ezért megalapozatlan a többségi határozat indokolásának azon megállapítása, amely szerint a „tulajdonosi hozzájárulás [...] eleve” (Indokolás [39]) kizárja a társadalomra veszélyességet, ugyanis ez a megállapítás igaz lehet a tulajdonjogot sértő magatartásokra, de nem állja meg a helyét a köztisztaságot sértő cselekmények vonatkozásában, hiszen a hozzájárulás önmagában nem szünteti meg e cselekmények köztisztaság sérelmében manifesztálódó társadalomra veszélyességét. Másként fogalmazva: köztisztasági szabálysértés megállapításának van helye abban az esetben is, ha az adott terület tulajdonosa hozzájárul azokhoz a cselekményekhez, amelyek sértik a köztisztaságot.
- [83] 2. Nem osztom továbbá a többségi határozatnak azt a leegyszerűsítő megállapítását sem, amely szerint, ha egy cselekmény a véleménynyilvánítás szabadságának a körébe esik, akkor „eleve kizárt annak társadalomra veszélyessége” (Indokolás [21]). Ha egy cselekményt a szólásszabadsággal élve valósítanak meg és az korlátoz valamilyen olyan másik alapjogot (alkotmányos értéket), amelyet a jogalkotó a Btk. vagy Szabs.tv. valamelyik törvényi tényállásán keresztül is védeni kíván, abban az esetben önmagában az említett alapjog gyakorlása nem zárja ki a társadalomra veszélyességet, csak abban az esetben, ha az adott alapjog (alkotmányos érték) esetén irányadó alkotmányos mérce szerint a véleményszabadság élvezett elsőbbséget. Másként fogalmazva: azt, hogy egy közlés a véleménynyilvánítás szabadsága alatt áll, csak azt követően lehet eldönteni, hogy az említett alapjogot – éppen a társadalomra veszélyesség vizsgálata során – összevetjük az érintett szabálysértés (vagy bűncselekmény) védett jogi tárgyával, pontosabban azzal az alapjoggal, alkotmányos értékkel, amelynek körébe a védett jogi tárgy tartozik.
- [84] Minden alapot nélkülöz továbbá a többségi döntés indokolásában szereplő megállapítás, amely szerint az indítványozó által tanúsított magatartás olyan magatartás, amelyhez „a közterület tulajdonosa hallgatólagosan hozzájárul azáltal, hogy nem lép fel azokkal szemben a Szabs. tv. rendelkezései alapján” (Indokolás [39]). Egyfelől a többségi döntés nem tér ki arra, hogy miből vonta le azt a következtetést, hogy a konkrét ügyben szereplő önkormányzat nem lép fel ilyen esetekben; másfelől az a tény, hogy – egyébként szabálysértést megvalósító – bizonyos cselekmények vonatkozásában egyes esetekben eljár a hatóság, míg más esetekben nem, – felvetheti a tisztességes eljárásból való jog sérelmét, de – hozzájárulásként semmiképpen sem értelmezhető.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[85] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1875/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 66. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2019. (IV. 17.) AB HATÁROZATA

a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. Szabó Tímea országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) egésze közjogi érvénytelenségének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény – a Módtv. által módosított – 94. § (3) bekezdése, 109. § (2) bekezdése, és a 135. § (3) bekezdése második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének – tartalmi okokból történő – megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 1.2. Gyöngyösi Márton országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Abtv. 24. § (1) bekezdése és 32. §-a alapján a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Kbhtv.) egyes rendelkezései tartalmi okokból történő, valamint e törvények egésze közjogi érvénytelenségen alapuló alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [3] 1.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a beérkezett indítványokban közjogi érvénytelenségre történő hivatkozással támadott valamennyi törvény (a Módtv., a Kbtv. és a Kbhtv.) elfogadására az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján, azonos körülmények között került sor. Az indítványozók közjogi érvénytelenség tárgyában előadott, tartalmilag – és részben szövegszerűen is – azonos érvelése éppen ezen, az Országgyűlés plenáris ülésnapján az említett ülésnapon a szavazások idején fennálló speciális körülményeken, illetve ebből kifolyóan az ülésvezetés és a szavazások – az indítványozók álláspontja szerint a támadott törvények közjogi érvénytelenségét is okozó – szokásostól eltérő módján alapul.

- [4] Az Alkotmánybíróság mindkét indítvány kapcsán úgy ítélte meg, hogy az azokban foglalt, a különböző törvények egyes rendelkezéseinek tartalmi alaptörvény-ellenességére irányuló indítványelemek, valamint a Módtv., a Kbtv., valamint a Kbhtv. egészének közjogi érvénytelenségével kapcsolatos indítványelemek elkülönített vizsgálata célszerű, ezért azokat különválasztotta. Ezt követően az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján a közjogi érvénytelenség vizsgálata tárgyában folyamatban lévő ezen ügyeket egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [5] 2. A vizsgálni kért törvények közjogi érvénytelenségével kapcsolatos indítványelemek lényege a következő volt.
- [6] 2.1. A Módtv. kapcsán az indítványozók az utólagos normakontroll indítványukban előadták, hogy az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján a levezető elnök a pulpitusra való feljutásának megakadályozására hivatkozással nem az elnöki pulpitusról vezette az – az említett törvényről való szavazást is magában foglaló – ülést. Ennek következtében, mivel az elnök így saját szavazókártyáját sem helyezhette be a pulpituson, az ülésteremben kiépített szavazógépek „kártya nélküli” üzemmódban működtek. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénynek (a továbbiakban: Ogytv.) a tárgyalási rend fenntartásával és a fegyelmi jogkörrel kapcsolatos szabályai között található 51. §-ára hivatkozva kifejtették, hogy álláspontjuk szerint az elnöki szék-ből történő ülésvezetés olyan „törvényi követelmény a levezető elnökkel szemben”, amelynek be nem tartása az Országgyűlés tárgyalási rendjére vonatkozó szabály megsértésének minősül. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára hivatkozva [109/2008. (IX. 26.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.)] rögzítették ennek kapcsán, hogy „közjogi érvénytelenséget eredményez az Országgyűlés működésére vonatkozó olyan szabály megsértése, amely alaptörvényi alappal rendelkezik”.
- [7] A szavazási rendszer „kártya nélküli” üzemmódjának aktiválása álláspontjuk szerint megkérdőjelezhetővé tette az adott ülésen lebonyolított szavazások megbízhatóságát, mivel az ilyen üzemmódban működő szavazó-berendezések esetében nem biztosítható, hogy azt kizárólag az arra jogosult képviselő használhassa. Kifejtették, hogy ilyen esetben a berendezések az ülésrend szerinti országgyűlési képviselőhöz hozzárendelésre kerülnek, függetlenül attól, hogy a szokásos ülés helyén tartózkodik-e, vagy akár az ülésteremben egyáltalán jelen van-e. Az indítványban foglalt érvelés szerint mindezeket a kétségeket a konkrét esetben súlyosbította, hogy az ülés-termi patkóban olyan személyek (pl. a miniszterelnök testőrei) is jelen voltak, akik arra nem jogosultak. Az indítványozók szerint mindezek együttesen megalapozzák az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének, ezáltal pedig az általuk ismertetett eljárási rendben elfogadott törvények közjogi érvénytelenségének megállapítását.
- [8] A fentiekén túlmenően, az indítványozók szerint az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésének a sérelme is megállapítható. Az ezzel kapcsolatos érvelés az Ogytv.-nek az Országgyűlés ülésén szolgálatot teljesítő jegyzőkkel kapcsolatos 5. § (2) bekezdése indítványozók által állított megsértésén alapul. Kifogásolták, hogy bár ez a rendelkezés garanciális szabályként előírja, hogy a két, az ülésvezetést segítő, szolgálatban lévő jegyző közül „lehetőleg” egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó legyen, ellenzéki jegyzőt az Országgyűlés elnöke annak ellenére nem jelölt ki, hogy az ülésen ilyen személy jelen volt. Megkérdőjelezve továbbá az ülés jegyzőkönyvét tartalmazó Országgyűlési Naplóban foglaltakat, azt is állították, hogy ténylegesen egyetlen jegyző sem látott el jegyzői feladatokat. Álláspontjuk szerint, mivel az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdése alapján a jegyzői tisztség „alaptörvényi intézmény, így az azt tartalommal kitöltő, idézett házsabályi rendelkezés megsértése a korábbiakban hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel egyben alaptörvény-ellenességet, illetve közjogi érvénytelenséget eredményez”.
- [9] 2.2. A Kbtv. és a Kbhtv. tárgyában benyújtott indítvány a közjogi érvénytelenség tárgyában részben szövegazonos a fent ismertetett indítvány érvelésével, de az alapvető tartalmi azonosság mellett a fenti törvények tekintetében állított közjogi érvénytelenség vonatkozásában további, illetve bővebb érvelést is előadott.
- [10] A jegyzői közreműködés kapcsán a fent ismertetett érvelésen túlmenően az indítványozók rögzítették: azon kívül, hogy a levezető elnök nem ült az elnöki emelvényen, nem voltak mellette a munkáját segítő jegyzők sem. Észrevételeik szerint az elnök munkáját a „gyakorlatban” más, jegyzőnek az Országgyűlés által meg nem választott országgyűlési képviselő segítette, aki ezért véleményük szerint ilyen funkcióban nem járhatott volna el. Álláspontjuk szerint az eljárás kizárólag akkor lett volna alkotmányos, „ha az Országgyűlés elnöke – az ülésen tapasztalható folyamatos rendzavarásra tekintettel – [az] ülést határozott időre felfüggeszti vagy berekeszti az Ogytv. 51. §-a szerint, és törvényes megoldást talál az ülés továbbfolytatására”. Emellett (mintegy megjegyzésként) vitatták a kérdéses ülésről készült, az Országgyűlés honlapján elérhető Országgyűlési Naplóban

megtalálható hivatalos jegyzőkönyv azon tartalmát is, amely az elnök mellett (hivatalosan) jegyzői feladatokat ellátó két (kormánypárti frakcióhoz tartozó) jegyző személyére vonatkozott, mivel véleményük szerint ezek a személyek ténylegesen nem láttak el a döntéshozatalok ideje alatt jegyzői feladatokat.

- [11] A szavazás lebonyolítási módja tekintetében, az Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdésének a határozatképességre vonatkozó előírásainak hivatkozása mellett, a már ismertetett érveken túlmenően az indítványozók, utalva egy, állításuk szerint „az Országgyűlés belső szabályzataként kezelendő” ismertetőre, szintén aggályosnak tartották annak „kártya nélküli” üzemmódban való gépi lebonyolítását. Az ismertető általuk indítványban is idézett szövege értelmében álláspontjuk szerint szavazni csak a képviselői chipkártya behelyezését követően, a kártya segítségével lehet. Ha ez nem történik meg, akkor véleményük szerint a szavazógép nem működik megfelelően, mivel az országgyűlési képviselő szempontjából „[E]z azt jelenti, hogy technikailag akár más is szavazhatott helyette”. Amellett, hogy ezzel összefüggésben a jelenlét, ezen keresztül pedig a határozatképesség megállapíthatóságát is vitatták, utaltak arra is a beadványban, hogy „az sem zárható ki, hogy a jelenlévő képviselők esetleg a hiányzók nevében adhattak le szavazatokat”, ami azért aggályos, mert az Ogytv. 28. § (5) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselő a képviselői jogait személyesen gyakorolja.
- [12] Észrevételezték továbbá, hogy „a szavazási eredmények rendszerint az adott gombnyomás után mindig azonnal láthatóak voltak a parlament hivatalos honlapján, azonban a szóban forgó szavazások eredményei nem kerültek fel rögtön a honlapra, így az ülés ideje alatt sehol nem lehetett látni, mit fogadtak el, ez csak jóval később lett nyilvános. Felmerül tehát, hogy az eredményeket manipulálták”.
- [13] Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatára utalva az indítványozók a jogállamiság és jogbiztonság elvének, valamint az eljárásjogi garanciák fontosságára utalva kibontották, hogy értelmezésük és az idevágó gyakorlat szerint milyen elvi megfontolások alapján minősül egy törvény elfogadása közjogilag érvénytelennek. Ennek értelmében közjogi érvénytelenséget eredményez az Országgyűlés működésére vonatkozó olyan szabálynak a megsértése, amely alaptörvényi alappal rendelkezik. Erre tekintettel abban az esetben, ha az Országgyűlés tárgyalásának rendjét a házelnök, illetve a levezető elnök nem az Ogytv.-ben meghatározottak szerint biztosítja, az véleményük szerint egyben az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének megsértésére is vezet, amely így mint eljárási szabálysértés az ekként elfogadott törvény közjogi érvénytelenségére vezet, mivel „[C]sak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.]. Utaltak továbbá az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlatára, amely alapján azonban nem minden egyes jogalkotási eljárási szabály megszegése vezet érvénytelenségre; azt, hogy az adott szabályszegés súlyosságánál fogva eléri-e az alkotmányértés szintjét, az Alkotmánybíróság mindig eseti mérlegeléssel dönti el {vö.: 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202, 207., 44/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}.
- [14] Kifejtették, hogy mivel (az Ogytv.,) a Házzsabály, a jogalkotási törvény és más törvények előírásai alkotmányossági szempontból eltérő súlyúak, ezért maga az Alkotmánybíróság mérlegeli az eljárási szabálytalanság sajátosságait, illetőleg súlyát, és ezek alapján határoz a norma esetleges megsemmisítéséről. Véleményük szerint annyi azonban mindenképpen kijelenthető, hogy a Házzsabály lényeges, garanciális rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B cikk (1) bekezdését és 4. cikk (1) bekezdését, tehát közjogilag érvénytelen, ami megalapozza a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár visszamenőleges hatályú – megsemmisítését (vö.: Abh., Indokolás [68]).
- [15] Utaltak arra is, hogy az Alkotmánybíróság korábban már egyértelműen elhatárolta, hogy kizárólag a garanciális rendelkezések megsértése eredményez közjogi érvénytelenségre visszavezethető alkotmányellenességet, továbbá, hogy ezeknek a garanciális eljárási szabályoknak is az alkotmányra (Alaptörvényre) visszavezethetőnek kell lenniük. Az indítványozók a korábbiakban említettekén kívül számos más, az Alkotmánybíróság által korábban hozott döntésre is hivatkoztak érvelésük alátámasztására [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, 52/1997. (X. 14.) AB határozat, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat].

II.

- [16] 1. Az Alaptörvénynek a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban az indítványokban hivatkozott rendelkezései:
 „B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam”

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

„5. cikk (2) Az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ.

[...]

(5) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselőknek több mint a fele jelen van.

[...]

(7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

III.

- [17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak – illetve a jelen eljárásban kizárólag azok elfogadása módjának – az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítványokat 56, illetve 55 országgyűlési képviselő írta alá, azok megfelelnek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítványok eleget tesznek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazzák azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályokat, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályok elfogadásával kapcsolatos eljárást miért tartják ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet a támadott törvények – közjogi érvénytelenségen alapuló – alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

IV.

- [18] Az indítványok nem megalapozottak.
- [19] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy a jelen ügyben vizsgált problémával, vagyis az Országgyűlés ülésén a már elfogadott napirendnek megfelelő döntéshozataloknak az Országgyűlés elnöke, illetve a levezető elnök elnöki pulpitusra történő feljutásának fizikai ellehetetlenítésével történő megakadályozására tett kísérlettel, illetve az ennek okán a parlamenti patkóból történő ülésvezetéssel korábban még nem találkozott. Az indítványokban a közjogi érvénytelenség indokaként megjelölt döntéshozatali eljárási mód alkotmányosságának megítélésekor ezért az azt közvetlenül kiváltó egyéb körülményekre, magatartásokra, valamint azoknak a törvényhozás mint hatalmi ág alkotmányos és demokratikus működésére gyakorolt hatására is figyelemmel kellett lennie.
- [20] Ezzel összefüggésben elsőként az Alkotmánybíróság utal a törvényhozó hatalmi ág Magyarországon mint modern demokráciában betöltött, az alkotmányosság elveinek megfelelő működésének jelentőségére és az azzal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezésekre, valamint a vonatkozó alkotmányos jelentőségű megállapításokra. Ennek keretében számba vette a magyar alkotmányos jogfejlődés e téren elért eredményeit, vagyis tekintettel volt az Alaptörvény Nemzeti hitvallása által hivatkozott, és az R) cikk (3) bekezdésében kötelező értelmezési alapelvként előírt történeti alkotmány vívmányaira is.
- [21] A formalizált törvényhozási eljárási szabályok meghonosodása a jogfejlődés során hazánkban és külföldön egyaránt magával hozta azoknak, az összefoglaló néven obstrukciónak nevezett magatartásoknak a megjelenését is, amelyek révén a parlamentben kisebbségbe került politikai erők időről-időre megpróbálták egyes politikai céljaik elérése érdekében – legtöbbször a visszaélő joggyakorlás határait feszegetve – eredeti rendeltetésüktől eltérően élni a rendelkezésükre álló, formailag jogszerűnek tekinthető lehetőségeikkel. Történelmileg ezen változatos magatartási formákkal együtt jelentek meg az azok „letérésére” irányuló, az eljárási szabályok

megváltoztatásában, esetenként azonban (akár rendészeti jellegűnek tekinthető, mégis) jogellenes magatartásokban megnyilvánuló törekvések is. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy elbírálása kapcsán az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján történeteket ezen előzmények ismeretében vizsgálta.

- [22] Az Alkotmánybíróság elöljáróban megállapítja továbbá, hogy bár – az indítványozók által is hivatkozott, és az elbírálás során az Alkotmánybíróság által is figyelembe vett – a közjogi érvénytelenséggel összefüggésben a korábbi alkotmánybírói döntésekben elvi érveléssel tett fontos alkotmányossági megállapítások rögzítésének jelentős részére még az Alkotmány hatálya alatt és annak szabályaival összefüggésben került sor, azok – egyrészt az alkotmányosság elveivel kapcsolatban az Alaptörvényben is fennálló tartalmi azonosság, másrészt azoknak az Alaptörvény hatálya alá lépését követően az alkotmánybírói gyakorlatban történt megerősítése (összefoglalóan pl.: Abh.) okán – a jelen ügyben is felhasználhatóak [13/2013. (VI. 17.) AB határozat].
- [23] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában hivatkozott, és az R) cikk (3) bekezdésében kötelező értelmezési alapelvként előírt történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmánya a parlament (az Országgyűlés) intézményének létrejötte és közjogi szerepe. Bár alkalmi előképe már III. András uralkodása alatt megjelent, Zsigmond király korától szinte megszakítatlanul, intézményes formában létezik. A törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló 1790. évi XII. törvénycikk kimondta, hogy „a törvények alkotásának, eltörlésének, s magyarázásának hatalma [...] a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, [...]”.
- [24] A parlamenti vita és döntéshozatal a rendiség korának századaira visszanyúló múlttal rendelkezik, és szerepe az Országgyűlést az uralkodó mellett az állami alkotmányos élet központi tényezőjévé tette. Az 1848-as törvények pedig megteremtették azt a modernkori parlamentarizmust, amely az abszolutizmus és a rövidebb-hosszabb diktatúrák idejét leszámítva a magyar alkotmányos állami élet meghatározójává vált. Így az állam alkotmányos működése a XX. század első felében rövid megszakítással – annak 1920-as helyreállítását követően ismét – mindvégig parlamentáris keretek között zajlott, és e keretek az ország 1944-es német megszállásáig töretlenül fenn is maradtak. Az Alaptörvény kinyilvánítja, hogy az ezt követő nemzetiszocialista és kommunista uralmat a történeti alkotmány idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztéseként tekinti, de a rendszerváltozást követő, az 1990. május másodikától kezdődő, az Alaptörvény által Magyarország új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének tekintett időszakot szintén a parlamentarizmus eszméjéhez, az első szabadon választott népképviselő megalakulásához köti. Az Alaptörvény tehát már – az Országgyűlésre vonatkozó tételes rendelkezései mellett, illetve azokat megelőzően – az eszmei tartalmának kereteit kijelölő részében hitet tesz a népképviselő elvén alapuló, demokratikus szabályok mentén működő törvényhozó hatalom mellett.
- [25] Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az Országgyűlés törvényes és alkotmányos működése a jogállamiság, az alkotmányos hatalomgyakorlás egyik kulcsa Magyarországon. Erre tekintettel kiemelt jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítettek szerint, az ott meghatározott feladatait és jogköreit az Ogytv.-ben és a Házsabályban részletezett előírásoknak megfelelően gyakorolja, és, hogy azokat mindenkor gyakorolni is tudja. Ez történeti alkotmányunk egyik olyan vívmánya, amelyen nemcsak a hatalommegosztás és a törvények meghozatalának képessége, hanem magának az államnak az alkotmányos működése nyugszik.

1.2. Az Alkotmánybíróság korábbi megállapításai, gyakorlata

- [26] Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a törvényalkotás alkotmányos és demokratikus működésével, illetve az ennek sérelmén alapuló közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos korábbi gyakorlatát, legfontosabb megállapításait. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vonatkozó gyakorlatában korábban tett lényeges megállapítások nagyobbik részét még az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott döntések tartalmazzák. Az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatában a törvényhozási eljárás szabályainak közjogi érvénytelenséget eredményező sérelmére hivatkozással leggyakrabban a sarkalatlanságra vonatkozó előírások megsértésének kérdésköre jelent meg, mint olyan, az elfogadással kapcsolatos eljárási hiba, amely már önmagában is megalapozza az így elfogadott törvény vagy törvényi rendelkezés közjogi érvénytelenségének megállapítását [ilyen megállapítást legutóbb lásd: előzetes normakontroll eljárásban a 1/2017. (I. 17.) AB határozat].
- [27] A jelen vizsgálat tárgyát képező eljárások tekintetében az indítványozók azonban nem az Alaptörvény ilyen ügyekben érintett T) cikkének, hanem a jogállami klauzulát tartalmazó B) cikk (1) bekezdésének, illetve az 5. cikkének az Országgyűlés működésével kapcsolatos egyes előírásokat tartalmazó (2) és (7) bekezdéseinek sérelmét állították, érvelésükben hivatkozva továbbá ezen cikk (5) bekezdésére is.

- [28] Ezen összefüggések alapján az Országgyűlés kifogásolt működését az Alkotmánybíróságnak olyan – jórészt az indítványokban is hivatkozott – korábbi döntésekre tekintettel kellett lefolytatnia, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépését követően összefoglalóan az Abh. tekintett át és erősített meg (lásd: Indokolás [64]–[79]). Annak ellenére, hogy az Abh. a demokratikus hatalomgyakorlás és a jogalkotás észszerű rendjének garanciái tekintetében a korábbi gyakorlat áttekintését és a benne foglalt megállapítások megtételét elsősorban az akkor vizsgált törvényjavaslat és a hozzá benyújtott módosító javaslatok országgyűlési képviselők általi megismerhetősége, az azon alapuló érdemi vita és a megalapozott döntéshozatal időszerűségi követelményei tekintetében tartotta szükségesnek, az Abh.-ban érvényesített szempontok az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben is megfelelően irányadók.
- [29] Az Alaptörvény B) cikke értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam; a közhatalom forrása pedig a nép, ami a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris demokrácia. Mindezekre tekintettel az országgyűlési választásokon demokratikusan megválasztott képviselők az ország egésze szempontjából leglényegesebb közhatalmi döntéseket a köz érdekében, az őket megillető jogok és terhelő köteleességek szem előtt tartásával, a választópolgárok közössége és képviselőtársaik véleményének kellő megfontolásával, az Ogytv.-ben és a határozati házsabályi rendelkezésekben [egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, a továbbiakban: HHSZ.] foglalt működési szabályok és tárgyalási rend megtartásával hozzák meg. „A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása” (Abh., Indokolás [66]).
- [30] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az Alaptörvény elfogadására irányuló javaslat indokolását idézve azt is leszögezte, hogy „[A]lkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás – mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve – az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.” Ennek keretében mint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének, végső soron az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania (amennyiben azt az Országgyűlés maga nem biztosítja kellőképpen), hogy a parlamenti döntéshozatal az erre vonatkozó szabályoknak megfelelően (lásd: Abh., Indokolás [66]).
- [31] Az Abh. is megerősítette azt a már a korábbi döntésekben is megjelenő álláspontot, hogy a „Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére. Mindezekből ugyanakkor az is következik, hogy az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok alapján megválasztott országgyűlési képviselők demokratikus legitimitását, és az általuk szabályszerűen megalkotott törvények érvényességét formai alapon senki nem vonhatja kétségbe, azok mindenkire kötelezőek [R] cikk (2) bekezdés)” (Abh., Indokolás [68]–[69]).
- [32] Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak, mint minden hasonló esetben, azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozók által kifogásolt döntéshozatali eljárások során történt-e olyan, az Ogytv.-ben vagy a HHSZ.-ben foglalt lényeges garanciális eljárási szabálysértés, ami a támadott törvényi rendelkezések közjogi érvénytelenségét eredményezné. (Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó megállapításait az indokolás IV.2. pontjában fejt ki részletesen, Indokolás [40] és köv.) Az Alkotmánybíróság – hivatkozva a 11/1992. (III. 5.); 29/1997. (IV. 29.); 52/1997. (X. 14.); 39/1999. (XII. 21.); 10/2001. (IV. 12.); 8/2003. (III. 14.); 16/1998. (V. 8.); 30/1998. (VI. 25.); 50/2003. (XI. 5.) és a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatokban foglaltakra – megerősítette az azzal kapcsolatos korábbi megállapításait is, hogy a törvényalkotási folyamat során az eljárási garanciák betartásának követelménye a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakad, ezért a (súlyos) eljárási szabálytalanság megalapozhatja egy jogszabály közjogi érvénytelenségét (Abh., Indokolás [72]–[74]; [77]–[79]). Ezzel összefüggésben ugyanakkor megerősítette azt a korábbi, a 109/2008. (IX. 26) AB határozatban is rögzített gyakorlatát is, amely szerint azonban „a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét”, hanem „a Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezé-

seiből fakadnak [...]”, és mint ilyenek, a jogalkotás menete szempontjából lényeges, garanciális tartalmú előírásokat tartalmaznak (Abh., Indokolás [75]).

1.3. Az obstrukció, és annak megakadályozása

- [33] Amint arra az Alkotmánybíróság fentebb már utalt, a történelmi jogfejlődés a jogalkotás területén a formalizált eljárási szabályok elterjedéséhez, és ezzel együtt a parlamenti kisebbségek jogainak rögzítéséhez is vezetett. Mindezek mellett a modern kori parlamentek időszakától megjelentek olyan magatartások, amelyek célja – meghatározott politikai célok ily módon történő elérése érdekében – elsődlegesen a parlamenti (kormányzó) többség tevékenységének akadályozására, végső fokon a döntéshozatal ellehetetlenítésére irányulnak; ezeket a magatartási formákat nevezzük összefoglalóan obstrukciónak. Az Alkotmánybíróság a jelen ügy sajátosságaira tekintettel szükségesnek tartotta a jogirodalom és a saját korábbi gyakorlata általánosan elfogadott megállapításai alapján áttekinteni az obstrukció, illetve az annak megakadályozására irányuló törekvések alkotmányos összefüggéseit.
- [34] A választásokon képviselőhez jutó politikai erők eltérő politikai motivációkkal, preferenciákkal rendelkeznek. Ezek érvényre juttatásának elsődleges helyszíne a parlament, módja pedig a legfőbb jogi kereteket kialakító törvényeknek (adott esetben az alkotmánynak) az elfogadása. Mivel mindezek kapcsán a parlament egyben a politikai viták lefolytatásának is a legfontosabb helyszíne, az itt folyó jogalkotás legfontosabb vezérlő elve a tárgyalási elv. A demokratikusan működő törvényhozó szerv tárgyalási elven nyugvó működési szabályai két fő alapelvet kell érvényre juttassanak (és ezért egyben céljuk ezek megfelelő egyensúlyának biztosítása is): egyrészt a tanácskozás demokratizmusának elvét, másrészt pedig a többségi döntés elvét. Ez a jellegzetesség ugyanakkor – a politikai érdekütköztetés mint lényegi tartalmi elem okán – gyakran vezet arra az eredményre, hogy a tanácskozás demokratizmusának elvét szolgáló, azt védő eljárási szabályok egyes parlamenti frakciók által történő – adott esetben visszaélészerű – alkalmazása a törvényhozás munkájának funkcionalitása, észszerű működése ellen hat; végső soron a szükségesnek tartott döntések megszületését hátráltatja, vagy akadályozza. Ezeket a magatartásokat (mint pl. a beszédjoggal való visszaélést, vég nélküli ügyrendi indítványokat és név szerinti szavazásokat, más, a szakirodalomban technikainak nevezett eszközök alkalmazását) nevezzük összefoglalóan obstrukciónak, aminek célja a tárgyaláshoz kapcsolódó jogoknak elsődlegesen a tárgyalás elhúzása, időbeli kiterjesztése, végső fokon a határozathozatal megghiúsítása érdekében történő alkalmazása.
- [35] Az obstrukció tehát formálisan jogszerű, ugyanakkor a modern parlamenti jogok által rendeltetésellenesnek tekintett képviselői magatartásokat jelent. A 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság maga is hasonlóan határozta meg az obstrukció fogalmát: „Az obstrukció a meglévő jogi eszközök formálisan jogszerű felhasználása abból a célból, hogy az adott téma tárgyalása elhúzódjon, döntés ne szülessék” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 409.]. Az Alkotmánybíróság szerint általánosságban a törvényhozó hatalmi ág észszerű, a tényleges jogalkotási tevékenységben megnyilvánuló működésének biztosításához fűződő alkotmányos érdek igazolhatóvá teheti egy adott parlament arra irányuló törekvését, hogy a többségi döntés elve ne szenvedjen indokolatlanul hátrányt a tanácskozás demokratizmusának elve javára. A modern parlamenti demokráciák működésére vonatkozó rendelkezések – köztük a hazai szabályozás is – általában (és az adott ország hagyományainak és politikai vitakultúrájának megfelelő eltérő mértékben) tartalmaznak is ilyen előírásokat.
- [36] Magyarország vonatkozásában ennek alkotmányos alapja az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése. Szintén e rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben foglaltaknak megfelelő, zavartalan működés biztosítása és az Országgyűlés méltóságának megőrzése az Országgyűlés elnökének joga és kötelezettsége; ennek érdekében az Alaptörvény felhatalmazza az elnököt a házszabályi rendelkezésekben foglalt rendészeti és fegyelmi jogkör gyakorlására. Ezen eszközök alkalmazása tekintetében – a parlamenti véleménynyilvánítás szabadsága és annak korlátai összefüggésében – az Alkotmánybíróság a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban, és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy az Országgyűlés hatékony és zavartalan működéséhez olyan nyomós (köz)érdek fűződik, amely az egyes képviselői jogok bizonyos feltételek esetén történő korlátozását, vagyis a fegyelmi és rendészeti jogkör gyakorlását alkotmányosan igazolhatja [lásd.: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17], [21]–[30] és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17]–[30]].
- [37] Ugyanezen esetek kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Karácsony és mások v. Magyarország* ügyben hozott ítéletében szintén megállapította, hogy „139. [...] míg a parlamentben folytatott viták szabadsága alapvető fontosságú a demokratikus társadalmakban, e szabadság nem korlátlan természetű. [...] A véleménynyilvánítás szabadságának a parlamentben való gyakorlása a 10. Cikk (2) bekezdésében hivatkozott »kötelezettségek-

kel és felelősséggel» jár a parlament hatékony működésének biztosítása érdekében. E rendelkezés alapján a parlamenteknek jogukban áll cselekedni, amikor tagjaik a törvényhozás szokásos működésének rendjét megzavaró magatartást tanúsítanak. [...] Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a Velencei Bizottság megfigyelte, hogy a legtöbb nemzeti parlamentben van lehetőség a képviselők belső fegyelmi szankcionálására”. Leszögezte továbbá, hogy: „146. Erre figyelemmel a Bíróság szerint túlnyomó közérdek fűződik ahhoz, hogy a parlament, miközben tiszteletben tartja a szabad vitához fűződő igényeket, mégis hatékonyan tudjon működni és teljesítse küldetését a demokratikus társadalmakban.”

- [38] Mindezeket erősíti a Velencei Bizottság „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” szóló jelentése is [CDL-AD (2010)025.]. Az ebben foglaltak szerint: „147. A politikai ellenzék alapvető kötelessége, hogy funkcióját a jogszabályok – többek között a nemzeti alkotmány, a polgári és büntetőjog, valamint a Parlament eljárásrendje – szerint lássa el. Az ellenzéki pártok javasolhatják a jogszabályok módosítását, de a módosításig ugyanúgy tiszteletben kell tartaniuk a hatályos törvényt, mint mindenki másnak. [...] 153. A Velencei Bizottság a 2009-ben kiadott, a politikai pártokra vonatkozó helyes gyakorlatokat bemutató kódexében hangsúlyozta az ellenzéki pártok jogai és kötelességei közötti egyensúlyt: 53. [...] Az ellenzéki funkció magában foglalja a hatóságok és hivatalnokok viselkedésének és eljárásainak szigorú szabályozását, vizsgálatát és ellenőrzését. A jó kormányzás elve szerint viszont az ellenzéki (és kormányzó) pártoknak tartózkodniuk kell az olyan gyakorlatoktól, amelyek ronthatják a demokratikus vita minőségét, és végső soron alááshatják az állampolgároknak a politikusokba és pártokba vetett bizalmát.”
- [39] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hazai alkotmányos gyakorlat és a nemzetközi gyakorlat tükrében – megfelelő garanciák érvényesülése esetén, továbbá a konkrét szabály, vagy eset körülményeit gondosan mérlegelve – egyaránt igazolható lehet az egyes parlamentek arra irányuló törekvése, hogy a zavartalan és demokratikus működés biztosítása érdekében az obstrukciót megakadályozzák, vagy az ilyen célzatú képviselői magatartásokat keretek között tartásuk, esetleg fegyelmi előírásokkal szankcionálják.
- [40] Nem minősülnek viszont obstrukciónak azok a magatartások, amelyek jogszerűnek még formai értelemben sem nevezhetők. Ilyen magatartás esetén előállhat olyan jogellenes helyzet, amikor a rendeltetésszerű működés helyreállítása azonnali megoldást követel, de adott esetben sem a „rendes” eljárásra, sem pedig a fegyelmi-rendészeti jellegű intézkedésekre vonatkozó szabályokban arra nézve konkrét előírás nem található. Az ilyen helyzetek kezelésére irányuló magatartásokkal szemben is alkotmányos elvárás, hogy az ne járjon sem az észszerű és demokratikus működés elvének, sem pedig – az Alkotmánybíróság fent részletezett gyakorlatának megfelelően – a képviselői jogok, vagy lényeges eljárási szabályok sérelmével. Ilyen esetben két lehetséges megoldás is szóba jöhet. Egyrészt – bár ez megakasztja magát a tényleges működést – sor kerülhet az adott ülés megszakítására, és az üléstermi rendnek a képviselővel rendelkező politikai erők egyeztetésén alapuló helyreállítása érdekében az adott parlament erre jogosult testületének vagy szervének összehívására (illetve, amennyiben szükséges a megfelelő és jogszerű rendészeti intézkedések megtételére). Másrészt viszont – amennyiben az nem párosul az Alaptörvény sérelmét okozó eljárással – a fennálló helyzet kezelése az ülés folytatása mellett sem kizárt. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a konkrét eset kapcsán a fentiek fényében azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozók által kifogásolt döntéshozatali mód az eddig kifejtett szempontoknak és alkotmányos elvárásoknak megfelelt-e.

2. Az indítványok egyes elemei

- [41] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság az indítványok különböző érveit egyenként megvizsgálva az alábbiakat állapította meg.

2.1. Ülészervezés a patkóból, a feljutás megakadályozása, rendészeti jogkör, Ogytv. 51. §

- [42] Az indítványok álláspontja szerint a parlamenti patkóban található képviselői székéből az elnök az ülést nem nyithatta volna meg, a levezető elnök pedig nem vezethette volna, mivel álláspontjuk szerint a vonatkozó előírások szerint ezt csak az elnöki pulpitusról tehették volna meg. Az indítványozók ezt a kifogásukat az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének sérelmével hozták összefüggésbe. A beadványok az elnöki székéből való ülészervezést mint törvényi követelményt az Ogytv.-nek a tárgyalási rend fenntartásával és a fegyelmi jogkörrel kapcsolatos szabályai között található 51. §-ából tartották levezethetőnek. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az elnöki emelvénytől eltérő helyről történő ülészervezéshez vezető okokat, illetve az Ogytv. 51. §-ának rendelkezéseit vizsgálta.

- [43] Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapjának jegyzőkönyvéből kiderül – és ezzel ellentétes állítást az indítványok sem fogalmaztak meg –, hogy az elnöki emelvényre való feljutást ellenzéki képviselőcsoportokhoz tartozó, illetve független képviselők az utat elállva, fizikailag ellehetetlenítették. A feljutásra tett eredménytelen kísérletet követően, a patkóban helyet foglalva, hordozható mikrofon használatával került sor az ülés megnyitására az elnök, illetve az ülésvezetésre a levezető elnök részéről.
- [44] Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben leszögezi, hogy az obstrukcióval kapcsolatban a IV.1.3. pontban kifejtettek szerint (Indokolás [33] és köv.), annak fogalmi eleme a képviselői jogok, illetve a meglévő jogi eszközök formálisan jogszerű felhasználása. Formálisan sem tekinthető azonban jogszerűnek az olyan képviselői magatartás, amely arra irányul, hogy fizikai úton megakadályozza az elnöki pulpitusról való ülésvezetést. Ilyen képviselői magatartás előfordulásának lehetőségével az Országgyűlés működésére vonatkozó törvényi, vagy határozati előírások nem számolnak, és az a törvényhozó hatalom működésének a IV.1. pontban (Indokolás [19] és köv.) kibontott alkotmányos elveivel is szöges ellentétben áll.
- [45] Bár az Alkotmánybíróság szokatlanul tartja az olyan indítványozói érvelést, amely a jogszerűtlen indítványozói magatartás jogszerű szankcionálásának elmaradását kifogásolja, megvizsgálta az Ogytv. indítványozók által hivatkozott 51. §-át, illetve annak alkalmazhatóságát. Az Ogytv. „18. A tárgyalási rend fenntartása, a fegyelmi jogkör” címe (45–52. §) az Országgyűlés ülésének zavartalan lefolytatásával, illetve az ennek biztosítása érdekében alkalmazható intézkedésekkel kapcsolatos szabályokat tartalmazza (a házelnök rendészeti jogkörét pedig a 19. címbe foglalt rendelkezések). Az 51. § a tanácskozás lefolytatását lehetetlenné tevő rendzavarás esetére teszi lehetővé az ülést vezető elnök számára az ülés határozott időre történő felfüggesztését, vagy berekesztését, továbbá az ülés folytatásával és újbóli összehívásával kapcsolatos előírásokat is tartalmaz. A vizsgált rendelkezés kimondja, hogy ha az ülést vezető elnök a határozatát (a rendzavarás okán) nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket. Ebben az esetben az ülés megszakad, aminek következtében az ülés csak akkor folytatható, ha a házelnök újból összehívja azt. Az indítványozók érvelése szerint az utóbbi szabályból az következik, hogy amennyiben az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadásához és újbóli összehívásának kötelezettségéhez vezet, az egyben azt is jelenti, hogy az ülés levezetésére máshonnan, mint az elnöki székből, eleve nem is kerülhet sor.
- [46] Az Alkotmánybíróság az indítványozók ezen következtetésével nem értett egyet. Bár az indítványokban ezzel kapcsolatban felhozott érvek annyiban helytállóak, hogy valóban van funkcionális jelentősége az elnöki emelvényről történő ülésvezetésnek (onnan jobban átlátható az ülésterem, az elnök szavazókártyájának behelyezése szükséges az elektronikus szavazó berendezés teljes körű funkcióinak eléréséhez), az önmagában nem tekinthető olyan garanciális követelménynek, aminek hiánya a képviselői jogok érvényesülését biztosító ülésvezetést ellehetetlenítené. Az elnök és a jegyzők rendszerinti helye, a pulpitus használata alapvetően praktikus célokat szolgál.
- [47] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint különösen nehezen lehet helytálló az ülésvezetés helyével kapcsolatos olyan indítványozói kifogás, amely az elnöki emelvényre való feljutás hiányát magával az indítványozók magatartásával indokolja. Ezért ebben a tekintetben az Alkotmánybíróságnak kizárólag azt kellett vizsgálnia, hogy található-e olyan eljárási szabály, amely a máshonnan történő ülésvezetést kifejezetten kizárná, vagy, hogy a tényleges ülésvezetés egyéb okból sértette-e a vele szembeni alkotmányos követelményeket. Az Ogytv. 51. §-ának szövegéből az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem vezethető le, nem következik kényszerítően, hogy az ülés – amennyiben egyébként az ülésvezetés a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak megfelel – máshonnan, mint az elnöki székből ne lenne vezethető. Abból mindössze annyi következik, hogy egyetlen speciális esetben – amikor az ülésvezetés megkezdésére ugyan az elnöki székből sor került, de a tanácskozás folytatását ellehetetlenítő rendzavarás miatti határozatát az elnök nem tudja kihirdetni – az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadást eredményezi. Az indítványozók érveik alátámasztása érdekében más rendelkezésre ebben az összefüggésben nem hivatkoztak.
- [48] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá az Ogytv. 51. §-ával kapcsolatos érvek kapcsán, hogy nem helytálló az indítványozók azon megállapítása sem, hogy e rendelkezés alapján az elnök csak abban az esetben járt volna el törvényesen, ha az ülést a rendzavarásra tekintettel felfüggeszti, vagy berekeszti. Az érvelés logikájának helytállóságát feltételezve az az önellentmondás következne ugyanis, hogy az elnök ilyen határozatot is csak az emelvényről jelenthetett volna be, vagy annak bejelentés nélküli elhagyása jelenthette volna az ülés megszakadását, oda azonban a képviselők magatartása okán nem tudott feljutni. Ez az indítványozói érv tehát már csak azért is nehezen értelmezhető, mivel az indítvány szelleméből kiindulva, amennyiben ülésvezetés

kizárólag az emelvényről történhet – mivel már az ülésnap megnyitására is a patkóból került sor – elméletileg felfüggeszthető vagy berekeszthető ülés sem lehetett (volna).

- [49] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozók által hiányolt döntési lehetőségek elrendelése tekintetében megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés az ülést vezető elnök számára mérlegelést biztosít. Amennyiben tehát a levezető elnök úgy ítéli meg, hogy az adott rendzavarás következtében az ülés szabályszerű levezetése nem vált lehetetlenné, annak felfüggesztésére, vagy berekesztésére – akár jogszerű fegyelmi intézkedések esetleges későbbi alkalmazása mellett, vagy annak ellenére – sem köteles. Önmagában az országgyűlés elnöke részére biztosított fegyelmi és rendészeti jogkörök megengedőbb (az országgyűlési képviselőkre, vagy a parlamenti munka folyamatosságára nézve adott esetben kedvezőbb) alkalmazása nem vezet közjogi érvénytelenségre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ogytv. 51. §-ával kapcsolatos indítványozói érveket nem találta megalapozottnak, ezért az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének az Ogytv. 51. §-ával összefüggésében állított sérelme nem volt megállapítható.

2.2. A jegyzők közreműködése

- [50] Az indítványozók az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésének az Ogytv. 5. § (2) bekezdése rendelkezéseinek megsértésén alapuló sérelmére is hivatkoztak az Országgyűlés jegyzőinek az érintett ülésen való, általuk sérelmezett közreműködése (az indítványok érvelése szerint inkább annak hiánya) okán. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.
- [51] Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése azt az általános alkotmányos előírást tartalmazza, hogy az Országgyűlés köteles a tagjai sorából elnököt, alelnököket, és jegyzőket választani, míg az Ogytv. 5. § (2) bekezdése alapján a már megválasztott jegyzők közül az egyes üléseken a házelnök által meghatározott sorrendben egyidejűleg kettő, lehetőleg egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó jegyző teljesít szolgálatot. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jegyzők megválasztására szabályszerűen és a jelen ügyben vizsgált ülésnap eseményeitől függetlenül, korábban, az alakuló ülésen már sor került. Erre tekintettel az indítványokban hivatkozott alaptörvényi rendelkezés sérelme nem volt megállapítható.
- [52] Az Ogytv. 5. § (2) bekezdése alapján az egyidejűleg az adott ülésen szolgálatot teljesítő jegyzők közül az egyik lehetőleg ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozik. Az ülésről készült hivatalos jegyzőkönyv tanúsága szerint az adott ülésen szolgálatot teljesítő mindkét jegyző kormánypárti képviselőcsoport tagja volt. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban ismét utal rá, hogy az indítványozók által hivatkozott rendkívüli körülmények ellenzéki képviselőcsoportoknak, a korábban elfogadott napirend szerinti ülés lebonyolításának megakadályozására irányuló magatartása miatt álltak elő. Erre utal az Országgyűlés által 2018. december 12-én közzétett sajtóközlemény is, miszerint „Az Országgyűlés elnöke – figyelemmel arra, hogy láthatóan az ellenzéki jegyzők egyike sem kívánta ellátni jegyzői feladatait – az országgyűlési törvény 5. § (2) bekezdésében foglalt jogkörével és felhatalmazásával élve két kormánypárti jegyzőt jelölt ki az ülésvezetésben történő közreműködésre.” Az indítványozók által hivatkozott törvényi rendelkezés a „lehetőleg” szófordulattal lehetővé teszi a házelnök számára, hogy szükség esetén az elsődlegesen követendő főszabálytól eltérően, kormánypárti jegyzőket kérjen fel a feladatok ellátására. Mindezek alapján – az eset összes körülményeinek mérlegelésével – az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a vizsgált esetben a jegyzői kijelölésre nem visszaélészerűen, hanem kényszerítő okok következtében került sor, így az nem tekinthető a hivatkozott törvényi előírás megsértésének, ezáltal közjogi érvénytelenség megállapítását sem eredményezheti.
- [53] Azzal az indítványozói érveléssel kapcsolatosan, hogy állításuk szerint a levezető elnök munkáját más, jegyzőnek az Országgyűlés által meg nem választott képviselő (is) segítette, az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az eljárási szabályok ezzel kapcsolatban tiltást nem fogalmaznak meg. Ezzel összefüggésben utal az Ogytv. 5. § (3) bekezdésére is, amely – arra az esetre nevesítetten, ha jegyzők az ülésen nem állnak kellő számban rendelkezésre – ezt az ülésvezető elnök számára kifejezetten is lehetővé teszi. Az előbbiektől függetlenül utal az Alkotmánybíróság arra, hogy az indítvány nem jelölte meg, hogy a kifogásolt képviselői „segítség” ténylegesen miben nyilvánult meg, hogyan hozható összefüggésbe az ülésvezető elnök által elrendelt géppel történő szavazási móddal; mellyel kapcsolatban – annak természetéből és az Ogytv. jegyzői feladatokat meghatározó 5. § (1) bekezdésének rendelkezéseiből adódóan – tényleges, konkrét jegyzői feladat egyébként sem adódik. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság ezt a közreműködést nem tartotta lényeges eljárási szabályt sértőnek, és az elfogadott törvények közjogi érvénytelenségét ezen indítványozói érv alapján sem tartotta megállapíthatónak.

2.3. Kártya nélküli üzemmód

- [54] Az indítványok az elnöki emelvény használatának mellőzésével történő ülésvezetéssel összefüggésben – az Ogytv. 28. § (5) bekezdésére hivatkozva – azt is sérelmezték, hogy a támadott törvények elfogadása során szerintük a szavazó berendezések nem működtek „megfelelően”. A berendezések ugyanis az egyes képviselői chipkártyákhoz hozzárendelt, ún. „kártyás” üzemmódban akkor működhetnek, ha a levezető elnök a saját kártyáját az elnöki széknél található berendezésbe szintén behelyezi. Mivel erre nem kerül(het)t sor, a szavazógépek ún. „kártya nélküli” üzemmódban működtek, amit az indítványozók az említett törvényi rendelkezésben foglalt, a képviselői jogok személyesen történő gyakorlásának kötelezettségét főszabályként előíró rendelkezés (lehetséges) sérelmeként értelmeztek. Az indítványozók „észrevételt tettek” továbbá azzal kapcsolatban, hogy a szavazási eredmények – állításuk szerint a szokásostól eltérően – nem voltak azonnal elérhetőek a parlament hivatalos honlapján. Álláspontjuk szerint ez alapján „[F]elmerül tehát, hogy az eredményeket manipulálták”.
- [55] Az Alkotmánybíróság ezekkel az indítványelemekkel kapcsolatban áttekintette a szavazásra vonatkozó törvényi és házszabályi rendelkezéseket. Az Ogytv. a szavazás tekintetében kizárólag az azokon való jelenlét, az esetleges megisméltés, a nyílt vagy titkos szavazás, az egyes esetekben szükséges szavazati arány, illetve a szavazási rend megsértése (mint egyes fegyelmi és rendészeti intézkedéseket megalapozó magatartásra), valamint a szavazások eredményének kihirdetése és közzététele tekintetében tartalmaz előírásokat. A szavazás módjára vonatkozó szabályokat ezen túlmenően a HHSZ. IV., „A SZAVAZÁS” Fejezetében található 24–26. §-ok tartalmazzák. A 24. § alapján szavazni „igen”, „nem”, vagy „tartózkodom” nyilatkozattal lehet, a szavazás eredményét az ülést vezető elnök hirdeti ki. A 25. § a nyílt szavazással (ami történhet kézfelemeléssel, vagy gép alkalmazásával) kapcsolatos, a 26. § pedig a titkos szavazással (szavazólap és urna használatával történik) kapcsolatos részletszabályokat tartalmazza.
- [56] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vonatkozó házszabályi rendelkezések a gépi szavazás alkalmazását, különösen pedig a szavazó berendezéseknek az indítványozók által „kártyásként” nevezett üzemmódban történő használatát sehol sem írják elő kötelező jelleggel, ugyanakkor megállapítható, hogy bizonyos esetekben (pl. titkos szavazás esetén) ilyen eljárás alkalmazása funkciójával ellentétes is lenne, sőt garanciális szabály sérelmét is eredményezhetné. Megállapította továbbá, hogy az indítványokban idézett, a chipkártya használatával összefüggésben az országgyűlési képviselők számára az Országgyűlés Hivatala által készített tájékoztató nem jogszabály, kötelező előírást nem tartalmaz, célja a képviselői munka támogatása az azt segítő informatikai alapú rendszer működésének ismertetése révén.
- [57] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság külön megvizsgálta, hogy feltárható-e olyan alkotmányos érdek, ami a „rendes” jogalkotási eljárásban kényszerítően igényelné az egyes törvényjavaslatok elfogadásának ilyen üzemmódban működő szavazógép használata révén történő lebonyolítását, illetve hogy az milyen viszonyban áll a képviselői jogok személyes gyakorlására vonatkozó előírással. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán az alábbi következtetésekre jutott.
- [58] A személyes közreműködés a képviselők részéről alapvetően nem kizárólag a szavazáshoz, illetve annak módjához köthető előírás (pl. a beszédjog gyakorlása vagy főszabályként a bizottsági munka is személyes részvételhez kötött), ugyanakkor a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlásából levezethető elvárás. Az, hogy az országgyűlési képviselők ennek az elvárásnak a rájuk vonatkozó előírásoknak megfelelően eleget tegyenek, joguk, és egyben kötelezettségük is, amiért személyes (minimálisan politikai, erkölcsi) felelőséggel tartoznak. Miközben az Alkotmánybíróság szerint a szavazások tekintetében ezen alapelvnek feltétlenül érvényesülnie kell – mint arra korábbi ciklusokban számos alkalommal például szolgáltak azok, az adott esetben képviselői lemondást is eredményező esetek, amikor a más nevében történő szavazás kérdése felmerült –, a személyes joggyakorlás nem kizárólag a „kártyás” üzemmódban működő gépi szavazás útján lehetséges.
- [59] Egyrészt az Országgyűlés rendszerváltás utáni történetében a képviselői kártyához rendelt gépi szavazás alkalmazására eleve csak a chipkártyás rendszernek több parlamenti ciklussal a rendszerváltás után történő beszerelését követően nyílt mód, ez mégsem jelenti az azt megelőzően elfogadott törvények közjogi érvénytelenségét. Természetesen a kártya nélküli gépi szavazások idején sem volt megengedett, hogy a képviselők más – logikusan a körülöttük ülők – helyett szavazzanak; hasonló problémával már az első szabadon választott Országgyűlésnek szembesülnie kellett 1990-ben (lásd: az Országgyűlés 1990. július 2-i jegyzőkönyvének az 1990. június 19-i ülésén történtekkel kapcsolatban a Házbizottság által kiadott nyilatkozatot tartalmazó naplórészletét).

- [60] Másrészt viszont megállapítható volt az is, hogy a más képviselő helyett történő szavazás lehetőségét a chipkártya bevezetése sem zárta ki. Amennyiben a kártya behelyezését követően egy képviselő az ülés helyén a chipkártya eltávolítása nélkül elhagyja, a közelben tartózkodó más országgyűlési képviselő a nevében a szavazatot a gomb megnyomásával változatlanul leadhatja. Ilyen esetre is volt példa az Országgyűlés történetében (2002-ben, 2003-ban, 2007-ben és 2009-ben is fordult elő hasonló eset). Az országgyűlési képviselők felelősége tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint üzemmódtól függetlenül fennáll azért, hogy más képviselőhöz tartozó (akár a kártyájához, akár az ülés helyéhez rendelt működéssel berendezésen szavazáskor ne nyomjon gombot. Emlékeztet rá továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a fegyelmi és rendészeti jogkörre (és felelősségre) vonatkozó előírások Ogytv.-ben történő megjelenése révén az ilyen magatartások mára már szankcionálhatóvá is váltak [lásd: Ogytv. 49. § (4) bekezdés, 51/A. § (1)–(2) bekezdései, 52. § (2) bekezdés, 53. § (1) bekezdés].
- [61] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy túl azon, hogy az indítványok érvei a szavazással és annak eredményével kapcsolatban határozott állítást nem, csak felvetéseket, lehetőségeket („az sem zárható ki”, „felmerül tehát”, „megkérdőjelezi”) fogalmazott meg, amelyek elbírálásra egyébként is alkalmatlanok egy esetleges, a jelen indítványban foglaltakat megvalósító cselekmény megítélésére konkrét állítás esetén sem az Alkotmánybíróságnak lenne hatásköre. Egy megállapított szabálytalanság esetén – azonban akkor is csak abban az esetben, ha a megállapítottan más helyett leadott szavazatnak az adott indítvány elfogadására nézve kihatása volt – az Alkotmánybíróság adott esetben levonhatja a szükséges, az így elfogadott jogszabály közjogi érvényességét érintő következményeket, azonban magát a megállapítást még határozott állítás esetén sem jogosult megtenni. Az Országgyűlés üléséről készült, hitelesített jegyzőkönyv mint közokirat tartalma annak ellenkező bizonyításáig mindenkire, még az Alkotmánybíróságra nézve is kötelező, az azzal kapcsolatos esetleges bizonyítások lefolytatása pedig más közhatalmi szervek, hatóságok feladat és hatáskörébe tartozik.
- [62] Figyelemmel az országgyűlési képviselők személyes közreműködési kötelezettsége, valamint az indítvány határozottsága körében fentebb kifejtettekre, továbbá a közokiratok valódiságának elvét tiszteletben tartva, az Alkotmánybíróság ezért az érintett ülés hitelesített jegyzőkönyvének azon megállapításaira utal, amelyek az Országgyűlés határozatképességével, illetve az indítványokban érintett törvényjavaslatokról történő szavazások eredményével kapcsolatosak. Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy a jegyzőkönyv tanúsága szerint mind az Országgyűlés 2018. december 12-i ülése határozatképes volt, mind pedig az indítványokban érintett három törvény elfogadása során sor került az annak érvényességéhez szükséges számú – a négy szavazás során egyébként egymástól is eltérő arányú – szavazat leadására. A fentiekből következően, az indítványozók vonatkozó érvei alapján sem az Ogytv. 28. § (5) bekezdésének, sem az Alaptörvény azzal összefüggésben hivatkozott 5. cikke (5) bekezdésének sérelme nem volt megállapítható.
- [63] Az indítványok által kifogásolt eljárások egyike sem valósította meg a házszabályok sérelmét, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a 4. cikk (1) bekezdésének sérelme – melyet az indítványozók az Abh. érvelésével igyekeztek alátámasztani – eleve nem merülhet fel.

3. Összegzés

- [64] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott törvények alaptörvény-ellenességének közjogi érvénytelenség okán történő megállapítására és a hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.
- [65] Az Alkotmánybíróság az eset kapcsán szükségesnek látta hangsúlyozni, hogy bár az a polgári jogi alapelv, miszerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat, kifejezett alkotmányjogi tételként jogrendszerünkben nem jelenik meg, mégis a jogok jóhiszemű és rendeltetésszerű gyakorlásának elve egész jogrendszerünket áthatja. Emellett az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő ellehetetlenítésére irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvény-ellenes. Márpedig jogellenes magatartást a jog nem védhet, ahhoz jogszerzés nem társulhat, mert ez kifordítaná magából a jogállamot. Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ilyen törekvésekkel szemben – mivel a parlamentre épülő alkotmányos berendezkedésnek nincsen alkotmányos alternatívája – nem lehet közömbös. Az indítványok hivatkozásaira és az Alaptörvénynek a jelen határozatban értelmezett rendelkezéseire figyelemmel azonban nem vált szükségessé, hogy az indítványok elbírálására ezen alapvető princípiumokra építve kerüljön sor.

V.

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

Budapest, 2019. április 9.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] A határozatnak mind a rendelkező részét, mind indokolását támogatom, de fontosnak gondolom, hogy a döntés normatív alapja – a *ratio decidendi* – is lokalizálva megtalálható és kiemelhető legyen az indokolásból. Ez elmaradt, így a párhuzamos indokolásomban igyekeztem ezt lokalizálni, és kiemelni. Emellett kifogásom az indokolással szemben, hogy néhány helyen zavaróan felesleges indokolási részek vannak beiktatva, melyek semmilyen alátámasztási funkciót nem töltenek be. Így az indokolás IV.1.1. pontjában (Indokolás [23]–[25]) a hosszú történelmi utalás ilyennek minősíthető megítélésem szerint. De az obstrukció jelenségének terjedelmes körbejárása a IV.1.3. pontban (Indokolás [33] és köv.) is ide sorolható. Ezek kihúzása mellett megítélésem szerint csak javulhatott volna a határozat minősége.
- [68] Rátérve az indokolásban a *ratio decidendi* feltalálására és lokalizálására, én az ülés megszakítása helyett az elnök más helyről történő ülésvezetésére találtam erre jól elkülöníthető részt (IV.2.1. pont, indokolás [42] és köv.), illetve az ellenzéki párthoz tartozó jegyzők mellőzése melletti ülésvezetés alkotmányosnak elismerésére (IV.2.2. pont). Ezek némi átalakítással a mostani ügynek az Alaptörvény konkretizálását lehetővé tevő hozadékaiknak tekinthetők, így ezek elkülönített felmutatását igyekszem megtenni a párhuzamos indokolásomban.. Ezek mellett fontosnak látom, hogy mint a döntési ráció részét illesszük be a régi jogelvet, mely szerint „Senki nem alapíthatja jogát saját jogellenes tevékenységére.” Ez a megfogalmazás lemetszi a magánjogias részeket belőle, mert csak így fogható fel a magánjogon túli általános jogelvként, ahogy itt is a magánjogon túli jogterületről van szó.
- [69] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 5. cikkének értelmezése körében megállapítja, hogy ha az Országgyűlés levezető elnöke úgy ítéli meg, hogy a felmerült rendzavarás következtében az ülés levezetése és a döntések feletti szavazás nem vált lehetetlenné, akkor annak felfüggesztésére vagy berekesztésére sem köteles, és a szavazást elrendelheti.
- [70] Az Alkotmánybíróság szintén az 5. cikk értelmezése körében megállapítja, hogy ha az egyes ellenzéki képviselői csoportoknak a korábban elfogadott napirend szerinti ülés lebonyolításának megakadályozásra irányuló magatartása miatt ellenzéki pártokhoz tartozó jegyzők bevonására nincs mód, akkor e kényszerítő okok miatt alkotmányosnak ismerhető el az is, ha kivételesen mindkét jegyző az kormánypártok soraiba tartozik.
- [71] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az Alaptörvény értelmezésében is irányadó a régi jogelv, mely szerint saját jogának alátámasztását és ennek igénylését senki nem alapozhatja saját jogellenes magatartására.
- [72] A döntési ráció lokalizálása mellett felmerül még, hogy ennek kiemelését milyen fokban biztosítsuk a határozataink indokolásában. Elég, ha a testületi vitában erre erősebb figyelem irányul a jövőben, és a mindenkori ter-

vezet határozattá érlelésének folyamata a döntési ráció mind pontosabb megfogalmazását szolgálja majd, de máskülönben formailag nincs szükség *ratio decidendi* kiemelésére? Vagy ezzel szemben, ha már a jövőbeli precedenserő legalább olyan fontos sokszor az alkotmánybírósági döntéseknél, mint a konkrét ügy eldöntése, akkor a jövőbeli döntések felé normatív erővel rendelkező döntési rációt érdemesnek tűnik külön is kiemelni? Megítélésem szerint ehhez a legcélszerűbbnek az indokolás lezárása tűnik, ahol kurzívval és vastagon szedve elkülönítve kerülne ez feltüntetésre.

[73] Én tehát a párhuzamos indokolásomban az utóbbi megoldást támogatom, mert ezzel mind a szélesebb közvélemény és a jogászság, mind a későbbi alkotmánybírósági döntéshozatal számára tisztábban kiemelkedne az alkotmánybírósági esetjog tartalma és terjedelme. Emellett ezzel lehetővé válna, hogy döntési gyakorlatunkban az utóbbi években keletkezett torzulást – az egyedi határozatok általános jellegű normatív határozatok felé eltolódását és ezzel ezekkel összekeveredését – megszüntessük. Ugyanis míg az Alaptörvény és az erre alapozott új alkotmánybírósági törvény (Abtv.) hatálybalépését követően még követtük az Abtv. 70. § (2) bekezdésben [Ügyrend 69. § (2) bekezdés] foglalt követelményt az egyedi határozatokat meghaladó normatívák elkülönített általános határozatokba foglalása terén (teljes ülési állásfoglalás), addig az utóbbi években már elvetettük ezt az elkülönítést. Fokozatosan az a helyzet jött létre, hogy egyedi ügyektől teljesen elszakadó normatív megállapításokat is aggály nélkül bele tesszük az egyedi döntéseink indokolásába, és ez néha eléri az alaptörvénykiegészítő általánosságú normatív megállapítások lefektetését is. A most felvetett döntési rációra koncentrált döntéshozatali folyamat felé eltolódás sürgetése ezt a torzulást is meg tudná szüntetni a jövőben, és ehhez alkalmasabb lenne a fent jelzett alternatívák közül a döntési rációnak az indokolás lezárásaként való elkülönített kiemelése.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/258/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 66. számában.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3088/2019. (IV. 26.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VII.30.495/2017/18. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. Az indítványozó gazdálkodó szervezet jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Kúria Gfv.VII.30.495/2017/18. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Ezen felül az indítványozó a Szegedi Ítéltábla Gf.III.30.052/2017/6. számú rész- és közbenső ítéletének megsemmisítését is kérte.
- [2] Az ügy előzményeként az indítványozó építőipari részvénytársaság előadta, hogy közbeszerzési eljárásban ajánlatot tett. Az ajánlatkérő bírálati szempontként az összességében legelőnyösebb ajánlat feltételét szabta azzal, hogy részszerzőpontként a nettó vételi ár súlyszáma 90 és a vállalt próbaüzem súlyszáma 10 volt. A közbeszerzési eljárásban csak két ajánlattevő volt, közülük az indítványozó ajánlata mintegy 320 millió Ft-tal kedvezőbb volt. Az ajánlatkérő ugyanakkor az indítványozó ajánlatát három okból érvénytelenítette. E tekintetben az ajánlatkérő egyrészt arra hivatkozott, hogy az indítványozó által adott ajánlati ár megalapozatlan volt; másrészt indokoltnak látta az indítványozó alkalmassági igazolásában résztvevő szervezet kizárását, és végül úgy ítélte meg, hogy az ajánlat hamis adatot tartalmaz, ami a verseny tisztaságát veszélyezteti.
- [3] Az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult jogorvoslattal, amely 2014. március 31-én kelt D59/45/2014. számú határozatával a közbeszerzési eljárást lezáró döntésnek a második és a harmadik kizáró okot megállapító részét megsemmisítette. Ezt követően az indítványozó a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen keresetet terjesztett elő, de a Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2015. február 3-án kelt 4.K.27.202/2014/25. számú ítéletével a keresetet elutasította. A felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Kúria a Kfv.III.36.398/2015/11. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) 69. § (1) és (2) bekezdését, és a döntésnek az első kizáró okot megállapító részét is megsemmisítette. A Kúria megállapítása szerint ugyanis az indítványozó által megadott ajánlati ár nem volt aránytalanul alacsony, csupán 1,27%-kal volt alacsonyabb, mint a másik ajánlattevőé.
- [4] Ezt követően az indítványozó kártérítés iránti pert indított az ajánlatkérő ellen, amelyben 1 585 262 000 Ft elmaradt haszon, 100 000 000 Ft nem vagyoni kárt és 20 473 000 Ft költség megfizetésére kérte az ajánlatkérőt – az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás alperesét – kötelezni. A Szegedi Törvényszék 7.G.40.163/2016/11. számú „részközbenső” ítéletével megállapította, hogy az ajánlatkérő kártérítési felelős-

sége – az indítványozó pályázati eljárásból való Kúria által megállapított jogellenes kizárására figyelemmel – a vagyoni károk tekintetében fennáll.

- [5] Az alperes fellebbezése nyomán eljáró Szegedi Ítéletábrla a Gf.III.30.052/2017/6. számú részítéletében a 4/1999. Polgári Jogegységi Határozatra hivatkozva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közbeszerzési jogsértés miatt indított kártérítési perben a bíróság a pályázat elbírálásával kapcsolatos döntési jogkört nem veheti át, így nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy az érvényes ajánlatok közül melyik előnyösebb a pályázat kiírója számára. Mivel kétséget kizáró módon nem állapítható meg az, hogy az alperes a jogsértés hiányában az indítványozóval kötötte volna meg a fővállalkozási szerződést, ezért a bíróság álláspontja szerint az elmaradt haszon iránti igény kapcsán a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 339. §-ában rögzített kártérítési felelősség egyik eleme, az okozati összefüggés nem bizonyított. A Szegedi Ítéletábrla részítéletének indoklása szerint éppen az elmaradt haszonnal kapcsolatos bizonyítási nehézségek miatt tartalmaz a régi Kbt. 165. § (2) bekezdése egy speciális kártérítési tényállást, amely a közbeszerzési eljárásban való részvétel kapcsán felmerült költségek megtérítését teszi lehetővé. Ennek keretében a jogsérelem megállapításán felül a pályázónak azt kell bizonyítania, hogy valódi esélye volt a szerződés elnyerésére és a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta a nyeresi esélyeit. A Szegedi Ítéletábrla szerint az elsőfokú bíróság ebben a tekintetben helyes döntést hozott.
- [6] A felülvizsgálati kérelem nyomán eljáró Kúria részítélete a másodfokú bíróság határozatát hatályában fenntartotta. A Kúria szerint nem vitatható az, hogy az alperes megsértette a közbeszerzési szabályokat, amikor az indítványozó ajánlatát érvénytelenné nyilvánította. Ugyanakkor a Kúria egyetértett a másodfokú bíróság megállapításával abban a tekintetben, hogy ítéleti bizonyossággal nem lehet megállapítani azt, hogy a közbeszerzési eljárás jogszabályoknak megfelelő lefolytatása esetén az indítványozó lett volna a pályázat nyertese. A Kúria álláspontja szerint a régi Kbt. nem írja elő az ajánlatkérő számára azt, hogy az összes érvénytelenségi okot fel kell tárnia a pályázat elbírálása során, ebből következőleg pedig a közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntésekből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az indítványozó ajánlata érvényes volt, mivel nem zárható ki egyéb, eredetileg nem vizsgált érvénytelenségi ok fennállása. Ezen felül a Kúria vizsgálta a 4/1999. Polgári jogegységi határozat határozat felhasználhatóságát is, ugyanis azt a 3/2015. Polgári jogegységi határozat hatályon kívül helyezte, így azt 2015. július 6-tól kezdve a bíróságok nem alkalmazhatják. A Kúria álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a hatályon kívül helyezés indoka nem tartalmi ok volt, hanem az volt, hogy a jogegységi határozat „jogszabályi alapját veszítette”, ezért nincs akadálya annak, hogy a bíróság valamely ügyben a jogi álláspontja kialakításakor magáévá tegye a hatályon kívül helyezett jogegységi határozatban foglalt jogi érvelést.
- [7] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria részítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való alapjogát, mivel a Kúria nem egy további bizonyításra utasító hatályon kívül helyező döntést hozott, hanem a bizonyítást elvileg is kizáró döntést, amivel a Kúria okfejtése elzárta az indítványozót a közbeszerzésből való kizárás ténye és a kár közötti okozati összefüggés bizonyításának lehetőségétől. Az indítványozó szerint a jogi okozatiság fennálltát sem a Szegedi Ítéletábrla, sem pedig a Kúria nem vitatta, azonban „mi van, ha” hipotetikus okfejtést alkalmazva kizárták a *lucrum cessans* érvényesíthetőségének lehetőségét. Ezért az indítványozó szerint a Kúria és Szegedi Ítéletábrla döntései sértik a fegyverek egyenlőségének elvét, mivel az ajánlatkérő hipotetikus érvelését, azt, hogy az ajánlat akár más okból is érvénytelen lehet, magukévá tették.
- [8] Ezenkívül az indítványozó szerint a Kúria panaszolt részítélete sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (3) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény 28. cikkét. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria részítélete csorbítja a bíróságok alkotmányos hatalmát azzal, hogy elzárkózik a közbeszerzés elbírálásával okozott elmaradt haszon kérdésének vizsgálatától. Álláspontja szerint amennyiben a támadott bírói döntések „bíró alkotta jogként” megszilárdulnak, akkor Magyarország lesz az Európai Unió egyetlen tagállama, ahol a csalárd közbeszerzés kárvallottjai nem indíthatnak kártérítési iránti pert elmaradt haszon címén. Az indítványozó szerint ugyanis a kizáró okok mindegyike a Kúria Kfv.III.36.398/2015/11. számú ítéletének következtében csalárdnak bizonyult.
- [9] 2018. március 21-én az indítványozó indítvány-kiegészítést nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben jelezte, hogy a támadott ítéletek eseti döntésként közzétételre kerültek. Az indítványozó álláspontja szerint e döntések egyrészt *contra legem* arra a következtetésre jutnak, hogy a bíróságok nem jogosultak az érvényes ajánlatok közül kiválasztani azt, hogy ki lett volna a nyertes ajánlattevő. Másrészt az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésének sérelmét látja az indítványozó abban, hogy a támadott bírósági döntések álláspontja szerint

problematiszus állásonra helyezkednek a hatályon kívül helyezett jogegységi döntések felhasználhatósága tekintetében.

II.

[10] 1. 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.”

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

„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.

[...]

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

„25. cikk (2) A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[11] 2. A régi Kbt. érintett rendelkezései:

„63. § (1) Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e az ajánlati (ajánlattételi) vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi és ajánlattételi felhívásban, a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

[...]

(3) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok érvénytelenek, és hogy van-e olyan ajánlattevő, akit az eljárásból ki kell zárni.”

[12] 3. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) érintett rendelkezései:

„69. § (1) Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba foglalt nyilatkozatot elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben a részvételi jelentkezés és az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni, szükség szerint a 71–72. § szerinti bírálati cselekményeket elvégezni. Az ajánlatkérő az egységes európai közbeszerzési dokumentum szerinti nyilatkozattal egyidejűleg – több szakaszból álló eljárásban a részvételi szakaszban – ellenőrzi a nyilatkozatban feltüntetett, a (11) bekezdés szerint elérhető adatbázisok adatait is.”

III.

- [13] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [14] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, és megvizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. E vizsgálatra lehetőség van érdemi határozat keretében is.
- [15] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszt határidőben, bírósági eljárást befejező döntés ellen nyújtotta be, megfelelően megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét, és az Alaptörvény több rendelkezésének sérelmét is állította. Mindazonáltal a megjelölt rendelkezések közül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, a 25. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint az Alaptörvény 28. cikke nem minősülnek olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre alkotmányjogi panasz lenne alapítható. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondatára is, amely szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Ugyanakkor „[a]z Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi szakaszok címzettje nem az indítványozó, nem biztosítanak számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani [Lásd: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés]” {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az indítványozó utalt továbbá az Alaptörvény E) cikkére, valamint a 89/665/EGK irányelvre, azonban ebben az összefüggésben nem fogalmazott meg semmilyen konkrét kérelmet.
- [17] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mellett felhívta az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését is, ám ennek keretében valójában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét panaszolta, ezért az Alkotmánybíróság csupán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelmét tartotta vizsgálhatónak.
- [18] A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ai szerinti feltételeket vizsgálja. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [19] E vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettnek minősül, valamint jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az Abtv. 29. §-ában foglaltak vizsgálata körében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt arra utal, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. „Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel” {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy tényállástól független alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy az eljáró bíróságok hivatkozhattak-e a hatályon kívül helyezett jogegységi döntés tartalmára akkor, amikor jogi álláspontjukat kialakították. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e kérdés megválaszolása csupán érdemi eljárásban lehetséges.
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz fűződő joggal kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [22] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH

2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését foglalja egybe, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes.

- [23] „A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kiválsága, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály *de facto* nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}” {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „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 alaposítással megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [25] 3. Jelen ügyben az indítványozó azt kifogásolta az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, hogy a Kúria okfejtése elzárta az indítványozót a közbeszerzésből való kizárás ténye és a kár közötti okozati összefüggés bizonyításának lehetőségétől. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban valójában az egész kártérítés iránti per ennek bizonyítására adott lehetőséget az indítványozónak; az okozati összefüggés fennállását azonban sem a másodfokú bíróság, sem pedig a Kúria nem látta kétséget kizáróan megalapozottnak, és ennek a bírósági döntések indokát is adták. Az indítvány ugyanakkor abból az előfeltevésből indul ki, hogy a Kúria jogértelmezése törvényesíti a csalárdul kizárt ajánlattevők esetében az elmaradt haszon iránti vagyoni kár megtérítésének a kizártságát. Mindeközben azonban a vizsgált ügyben a nem vitásan jogerős ítélettel kimondott törvénybe ütköző kizárás csalárd volta nem igazolt; amennyiben az így lenne, úgy az ajánlatkérőnek például büntető jogi szankcióval kellene számolnia (vö. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. §). A konkrét ügyben a kizárásról utóbb jogerős bírói ítélettel megállapítást nyert, hogy az törvénybe ütköző volt. Ez azt eredményezi, hogy a közbeszerzési eljárásban lehetett még egy érvényes ajánlat, nem pedig azt, hogy a korábban kizárt ajánlat volt/lett volna a nyertes ajánlat, ami alapján szerződéskötésre került volna sor. A Kúria indokolása alapján ugyanis a jogellenes érvénytelenné nyilvánítás és az elmaradt haszon, mint vagyoni kárelem közötti oksági láncolatban a közvetlen okozatiságot több mozzanat megszakíthatta volna. Ez olyan ténybeli bizonyítási, illetve törvényességi kérdés, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [26] Ettől független alapvető alkotmányjogi jelentőségű normatani kérdés az, hogy az eljáró bíróságok hivatkozhatk-e jogszerűen a hatályon kívül helyezett, privatizációs eljárásokkal összefüggésben meghozott 4/1999. Polgári jogegységi határozatra. E kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság elsőként a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltakra utal, amely megállapította, hogy „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” (Indokolás [23]).
- [27] Jelen esetben nem az Alaptörvény T) cikke szerinti jogszabály alkalmazhatósága a kérdéses, hanem egy jogszabályt értelmező jogegységi határozaté. Az alkotmányjogi jelentőségű kérdés megítéléséhez az Alkotmánybíróság figyelembe vette a régi Alkotmány hatálya alatt meghozott alkotmánybírósági határozatokkal kapcsolatosan kialakított gyakorlatát is. Eszerint az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határo-

zataiban 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]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ehhez a módszertani megközelítéshez hasonló érvelést tartalmaz a Kúria támadott döntése is. A Kúria döntésének indokolása rámutat arra, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 42. § (3) bekezdése alapján a jogegységi határozat a hatályon kívül helyező határozat Magyar Közlönyben történő közzétételének időpontjától nem alkalmazható, azonban arra az álláspontra helyezkedik, hogy mindez nem akadálya annak, hogy a bíróság jogi álláspontja kialakításakor a hatályon kívül helyezett jogegységi határozatban foglalt jogi érveket magáévé tegye abban az esetben, ha a hatályon kívül helyezés indoka nem az volt, hogy érdemben változott volna a joggyakorlat megítélése. Jelen esetben azonban a 3/2015. számú Polgári jogegységi határozat indokolása azt rögzíti, hogy „az 1/1998. PJE határozat és a 4/1999. PJE határozat jogszabályi alapjukat veszítették, ezért nem tartandók fenn”, tehát nem a joggyakorlatban bekövetkező érdemi változás indokolta a vitatott jogegységi határozat hatályon kívül helyezését.

- [28] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen esetben a Kúria nem jutott alaptörvény-ellenes következtetésre, amikor a korábban hatályos jogegységi határozat érveit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépését követően is figyelembe vehetőnek ítélte. A hatályon kívül helyezés indokaira tekintettel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábban hatályos jogegységi határozatban kifejtett érvek figyelembevétele nem tekinthető önkényes jogértelmezésnek, ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem sérült az indítványozó tisztességes eljárásához fűződő joga, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [29] 4. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az érvénytelenségi okok vizsgálata kapcsán a másodfokú bíróság és a Kúria eltérő jogi álláspontra helyezkedett.
- [30] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény gazdaságfilozófiai alapjai közül a következőket hangsúlyozza. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése megjeleníti, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, amelyek közül utóbbi alapjogi megfogalmazást is nyert az Alaptörvény XII. cikkében, amely szerint mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.
- [31] Az értékteremtő munkának és a vállalkozásnak ugyanakkor több előfeltétele van. Ilyen egyfelől az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog, valamint az Alaptörvény M) cikkéből levezetett szerződési szabadság {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}, másfelől pedig a gazdasági keretfeltételeket megteremteni hivatott állami cselekvés. Ez utóbbi államcélként került rögzítésre az Alaptörvényben, amelynek XII. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson, illetve ezt fogalmazza meg az indítványozó által felhívott M) cikk (2) bekezdése is, amely az állam kötelezettségét rögzíti a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása érdekében. A tisztességes működés érdekében az állam az M) cikk (2) bekezdése alapján szabályozza, és ezzel korlátozza a piac működését akként, hogy egyrészt fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, másrészt pedig védi a fogyasztók jogait.
- [32] A tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása körében értelmezendő a közbeszerzésről szóló törvény is, amely kapcsolatban áll az Alaptörvény 38. cikkében foglalt felelős gazdálkodás követelményével, illetve a törvényesség, célszerűség és eredményesség hármis követelményrendszerével, valamint a 39. cikkben foglalt átláthatóság és a közélet tisztaságának követelményével. E célkitűzések garanciális szabálya az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdése, amely szerint a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok, amelyek transzparenciáját a VI. cikk (3) bekezdésben megfogalmazott közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog biztosítja.
- [33] Az Alkotmánybíróság az alkotmányosság őre. Ahogyan az Alkotmánybíróság az állam büntetőpolitikáját sem vonja célszerűségi és hatékonysági vizsgálat alá, pusztán alkotmányossági szempontból kényszeríti ki az alkotmányos büntetőjog garanciáit {vö. 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]}, úgy alkotmányos helyzetéből adódóan az Alkotmánybíróság nincs abban a pozícióban sem, hogy célszerűségi és eredményességi vizsgálatot folytasson le a tisztességes gazdasági verseny feltételeit biztosítani hivatott jogszabályok értelmezése tekintetében.

- [34] Jelen ügyben a másodfokú bíróság és a Kúria eltérő jogi álláspontra helyezkedett az érvénytelenségi okok felsorolása, illetve kimerítése tekintetében. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a jogértelmezési különbség nem eredményezte a vizsgált ítélet alaptörvény-ellenességét, ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikkében és M) cikkében megfogalmazott alapjog érvényesülése és államcél elérése érdekében szükségesnek tartotta kiemelni az alábbi értelmezési szempontokat. Mindenekelőtt e tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az ajánlat, részvételi jelentkezés érvénytelensége elkülönítendő az egyéb jogterületeken alkalmazott érvénytelenségtől. A másodfokú bíróság jogértelmezése szerint az ajánlatkérőnek „teljeskörűen kell értékelnie a pályázatot annak elbírálásakor és meg kell jelölnie az általa fennállónak tekintett érvénytelenségi okokat”, és az érvénytelenségi okok megsemmisítése alapján a Szegedi Ítéletábrla arra következtetett, hogy „két érvényes pályázat áll egymással szemben” (7. oldal). A Kúria szerint azonban nem kizárt, hogy a felsorolt három okon kívül más ok miatt is érvénytelen lehetett az indítványozó pályázata, mivel a pályázat kiírójának nem kell valamennyi érvénytelenségi okot megjelölnie: „[i]lyen kötelezettséget a régi Kbt. rendelkezései nem írnak elő, bár az kétségtelen, hogy a pályázat kiírójának egyértelműen érdekében áll, hogy a vizsgálata a lehető legteljesebb körű legyen.” Ebből adódóan a Kúria következtetése szerint „[a] közbeszerzési jogorvoslati eljárás során hozott döntésekből [...] nem következik, hogy a felperes ajánlata érvényes volt” (6. oldal).
- [35] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Márpedig az Alaptörvénynek több szakasza is a tisztességes verseny létrejöttét és fenntartását célozza, és erre utal a régi Kbt. 1. §-a is, amely a régi Kbt. célját rögzíti. Ennek értelmében a régi Kbt. a közpénzek észszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében került megalkotásra. A régi Kbt. alapelveit rögzítő 2. § pedig azt rögzíti, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát. Az ajánlatkérőnek pedig esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítani a gazdasági szereplők számára.
- [36] E vonatkozásban az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság több döntésében úgy foglalt állást, hogy az ajánlatkérőnek az elbírálás során teljeskörűen kell megvizsgálni az ajánlatok érvényességét (vö. D.155/2018. – 23. pont; D.156/2018. – 63. és 65. pont; D.368/2018. – 27. pont). E stabil joggyakorlat alapján az Alkotmánybíróság álláspontja a Kúria támadott döntésének indokolása jogbizonytalan helyzetet eredményezhet.
- [37] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a bíróságok eltérő értelmezései közül az az értelmezés az Alaptörvényben megfogalmazott célkitűzésnek megfelelő, amely szerint a pályázat érvénytelensége esetében az ajánlatkérőnek lehetőség szerint az összes érvénytelenségi okot fel kell sorolnia. Ellenkező esetben a pályázónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló jogorvoslati lehetősége illuzórikussá, illetve fölöslegessé válna, mivel nem tudhatná, milyen egyéb ok vezethet a pályázat érvénytelenségére, még ha az általa kezdeményezett jogorvoslati eljárása sikerrel is jár. Márpedig az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186., 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [28]}. Vagyis az Alaptörvényben biztosított jogorvoslatihoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni. {Vö. 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103, 105–106.; megerősítve: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31], 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az előtte fekvő ügyben alkalmazott közbeszerzési törvényt felváltotta a Kbt. A Kbt. a preambulumban rögzíti a célját, amelynek értelmében – a régi Kbt.-vel szinkronban – az Országgyűlés egyebek mellett a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében alkotta meg a törvényt. A Kbt. a korábbi jogszabállyal összhangban hangsúlyozza a verseny tisztaságát, az átláthatóságot, a nyilvánosságot és az esélyegyenlőséget, mint a közbeszerzési eljárás alapelveit.
- [39] A Kbt. 69. § (1) bekezdése – összhangban a régi Kbt. 63. § (1) bekezdésével – előírja, hogy az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi

jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A Kbt. 69. § (2) bekezdése szerint – összhangban a régi Kbt. 63. § (3) bekezdésével – az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat vagy részvételi jelentkezés érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. A Kbt. 79. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt írásban tájékoztatni az eljárás vagy az eljárás részvételi szakaszának eredményéről, az eljárás eredménytelenségéről, az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező ajánlatának, illetve részvételi jelentkezésének érvénytelenné nyilvánításáról, valamely gazdasági szereplő kizárásáról, valamint ezek részletes indokáról, az erről hozott döntést követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb három munkanapon belül.

- [40] Az érvénytelenségi okokat a Kbt. 73. §-a sorolja fel, e felsorolás azonban a régi Kbt. 74. §-ához hasonlóan nem tartalmaz logikai sorrendet, valamint az ajánlatkérőre hagyja azt, hogy egy vagy több érvénytelenségi ok fennállta esetén egyet, többet vagy az összeset felsorolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e nyitott interpretációs lehetőség szemben áll az Alaptörvény M) cikkében megfogalmazott államcélal, és lerontja a vállalkozás szabadsága, valamint a jogorvoslathoz való alapjog hatékony érvényesülését.
- [41] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése és M) cikk (2) bekezdése alapján, a Kbt. 69. §-a alkotmányos értelmezésének az felel meg ha az ajánlatkérő a pályázat érvénytelenné nyilvánítása esetén lehetőség szerint az összes érvénytelenségi okot felsorolja.

Budapest, 2019. április 16.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] Támogatom a határozatot, de az ügy eldöntéséhez fontosnak láttam volna az ügy előszakaszához tartozó közbeszerzési eljárást illető alkotmánybíróági normatív álláspont rögzítését a rendelkező részben egy alkotmányos követelmény formájában. A határozat lemondott erről, és ezt az alkotmányos követelményt csak az indokolás lezárásaként tartalmazza. Mivel az indokolás legnagyobb része ennek a normatív hozadéknak a kibontását szolgálja, ezért a határozat döntési rációja után kutatva csak ezt lehet kiemelni. Így e döntés közbeszerzéseket illető precedenserejének fokozása érdekében legalább párhuzamos indokolásomban álljon itt ennek kiemelése.
- [43] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott tisztes-séges gazdasági verseny elvéből és a XII. cikkben ehhez társított vállalkozáshoz való jogból, valamint

a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogból következik, hogy a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérőnek lehetőség szerint az összes érvénytelenségi okot fel kell sorolnia a pályázat érvénytelenné nyilvánítása esetén.

- [44] Megítélésem szerint ezzel, miközben az ügy kártérítési szakaszát hangsúlyozva az alkotmányos követelményt jogosan vitató testületi többség álláspontja is érvényesül, addig az ügy előszakaszához tartozó közbeszerzési eljárási probléma is alkotmányos orvoslásra kerülne. Így, ha az indítványozó beadványa elutasításra is került, de az ügy által felvetett közbeszerzési eljárási alkotmányos aggály a jövőt illetően megfelelő precedenserevel tudná irányítani a közbeszerzési eljárásoknak a most érintett aspektusát.
- [45] Jelzem továbbá azt az álláspontomat, hogy nem tudom elfogadni a hatályon kívül helyezett jogegységi határozatot felhasználó ítéletábrai ítéletet helyeslő kúriai döntés 23. bekezdését, melyet az indokolás III.3. pontja (Indokolás [25] és köv.) alkotmányosnak kíván elismerni. Ha egy jogegységi határozatot egy későbbi jogegységi határozat explicit módon hatályon kívül helyez, akkor megítélésem szerint azt a bírók a 2011. évi CLXI. törvény 42. § (3) bekezdése szerint a továbbiakban nem alkalmazhatják. Ha a későbbi esetek fényében a már hatályon kívül helyezett jogegységi határozat valamelyik normatív álláspontja mégis irányadónak tűnik, akkor azt kollégiumi állásfoglalásban vagy egy új jogegységi határozatban ismét hatályba lehet léptetni az új jogszabályi rendelkezés mellé telepítve. De azt, hogy a különböző alsó fokú bíróságok maguk döntsék el, mikor léptetik hatályba valamelyik már hatályon kívül helyezett vagy csak annak egy részét, azt a jogbiztonság legnagyobb sérelmének látom. A határozat indokolása által használt analógiát a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra hivatkozva a háromezer bíróból álló bírói kar vonatkozásában a legnagyobb tévedésnek tartom. Amit a 15 alkotmánybíró egyetlen testületben meg tud tenni a régi Alkotmányon alapuló alkotmánybírói határozatok újra felhasználásakor – még ha én magam személyesen ezt sem helyeslem! – addig a sok-sok testületbe szétosztott, több ezer bíró esetében ez a jogi káoszt hozhatja el.
- [46] Jelezni szeretném még, hogy a régi Alkotmányon alapuló tisztességes eljáráshoz való jogot az Alaptörvény kettébontotta, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot elkülönítve rögzítette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mellett. Mivel az Alaptörvény hatálybalépése utáni első években a korábbi alkotmánybírói határozatok változatlan megidézése a döntéseinkben zavart és jogbizonytalanságot okozott az ezt illető beadványokban és a rendes bírósági szóhasználatban, az utóbbi években ezt már elnevezésben is kettébontottuk, és következetesen tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, illetve tisztességes bírósági eljáráshoz való jog elnevezést használunk. A határozati indokolás III.2. pontjában (Indokolás [20] és köv.) ezzel szemben egyrészt az Alkotmányon nyugvó régi alkotmánybírói határozatokat idézi meg az egységes elnevezést használva, másrészt azokat a 2012 utáni alkotmánybírói határozatokat, melyek még a régi elnevezést használva szintén az egységes tisztességes eljáráshoz való jogról írnak. Egy korábbi testületi vitában felmerült, hogy ha már reaktíváltunk egy 2012 utáni alkotmánybírói határozatban egy régi alkotmánybírói határozatot, akkor ezután már csak ezt idézzük meg a jövőben, így ehhez ragaszkodva a régi alkotmánybírói határozatok megidézésének a kihúzását láttam volna indokoltnak. De az átnevezés miatt ezt most kiterjeszhetőnek gondolom az átnevezés előtti alkotmánybírói határozatok esetében is. Így ezek megidézett tartalmát átnevezve az új kettébontás szerint és idézés nélkül láttam volna helyesnek szerepeltetni ezeket is az indokolás szövegében.

Budapest, 2019. április 16.

Dr. Pokol Béla s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/108/2018.



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3089/2019. (IV. 26.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla mint harmadfokú bíróság 4.Bhar.248/2017/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók (Póka László, valamint Fehér Nándor) jog képviselő (dr. Gaudi-Nagy Tamás, 1095 Budapest, Gabona utca 10. II. emelet 1.) útján eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszukban kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Fővárosi Ítéltábla mint harmadfokú bíróság 4.Bhar.248/2017/5. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt, mivel a hivatkozott bírósági ítélet az indítvány szerint sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozókat a Ráckevei Járásbíróság (a továbbiakban: járásbíróság) a 2017. február 21-én kelt 1.B.68/2015/36. számú ítéletével közveszéllyel fenyegetés büntetében mint társtetteseket bűnösnek mondta ki, és ezért őket 300 óra közérdekű munkára ítélte.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozók több ismeretlen társukkal együtt 2013. december 9-én 21 óra körül Szigetszentmiklós belterületén több (összesen hat) pénzintézet 24 órás ügyfélterében elhelyeztek egy-egy 10x20x5 cm nagyságú, rózsaszínes színű papírba csomagolt fahasábot, amelynek egyik oldalára az „Elég volt a kifosztásból! Fordíts!” szöveget, míg a másik oldalára Petőfi Sándor „Föltámadott a tenger” c. versének egy részletét írták. A becsomagolt fahasábokat a pénzintézetekben úgy helyezték el, hogy a vers szövege csak akkor vált láthatóvá, ha a csomagot valaki felvette és megfordította.
- [4] A járásbírósági ítélet szerint az indítványozók a becsomagolt fahasábok elhelyezésével (annak csomagolására is tekintettel), azt a látszatot keltették a laikus szemlélőben, hogy a csomagok robbanóanyagot tartalmaznak, amelyek a személy- és vagyónbiztonságot veszélyeztetik. Az indítványozók azért keltették ezt a látszatot, hogy a csomagokat hivatalos intézkedés keretében vizsgálják meg, és így a vers és a csomagra írt szöveg nyilvánosságot kaphasson, továbbá azért, hogy felhívják a figyelmet arra, hogy másnap (azaz 2013. december 10-én) a pénzintézetekkel szemben demonstrációt szerveznek.
- [5] Az indítványozók az első tárgyalást megelőzően végig tagadták bűnösségüket, többek között azért, mivel álláspontjuk szerint az érintett cselekmény nem bűncselekmény, tekintettel arra, hogy a szöveg nem tartalmazott fenyegetést, és bár egybehangzóan azt állították, hogy a vádiratban leírt cselekményt nem ők követték el, egyúttal azt is kiemelték, hogy álláspontjuk szerint a vád tárgyává tett esemény tulajdonképpen véleménynyilvánítás volt. Úgy vélték, hogy ezen eseményeknek a célja arra irányuló figyelemkeltés volt, hogy a bankok kifosztották az embereket. Így álláspontjuk szerint – bár részvételüket az első tárgyalás előtt konzekvensen

tagadták – a vádirat szerinti cselekmény a véleménynyilvánítás oltalmát élvezi, és mint ilyen nem veszélyes a társadalomra.

- [6] A járásbíróság ítéletében arra az álláspontra jutott, hogy a tények együttes értékelése (így pl., hogy éjszaka helyezték el a csomagokat, hat különböző pénztintézetben, a 24 órában nyitva álló ügyfél részben, és ezek miatt a tűzszereket is riasztani kellett, továbbá, hogy az indítványozók végignézték, hogy a hatóságok nagy erővel kivonulnak, és ennek ellenére nem léptek közbe) alapján az elhelyezett tárgyak objektíve alkalmasak voltak arra, hogy robbanóanyagot tartalmazzanak, így alkalmasak voltak a közveszély látszatának keltésére, riadalom okozására is, így pedig a közveszéllyel fenyegetés törvényi tényállását kimerítették. A járásbíróság ítéletében azt is hangsúlyozta, hogy az elkövetett cselekmény nem fér bele a véleménynyilvánítás megengedett kereteibe, így az indítványozók bűnösségéről határozott.
- [7] 1.2. Az elsőfokú ítélettel szemben az indítványozók fellebbezést nyújtottak be a Budapest Környéki Törvényszékhez (a továbbiakban: törvényszék), amely a 2.Bf.195/2017/18. számú ítéletével az indítványozókat – 2017. június 27-én – az ellenük emelt vád alól felmentette.
- [8] A törvényszék ítéletében megállapította, hogy a járásbíróság a megállapított tényekből helytelen következtetéseket vont le, ezért ítéletében korrigálta a megállapított tényállást. Ennek keretében rögzítette, hogy az indítványozóknak a csomag elhelyezésével az volt a céljuk, hogy a másnap munkába érkező banki alkalmazottak csatlakozzanak mozgalmukhoz, és a csomag megfordítása után az azon szereplő Petőfi verset hangosan elszavalják. A másodfokú bíróság azt is rögzítette, hogy az elhelyezett csomagok nem voltak alkalmasak annak a látszatnak a keltésére, hogy azok személy- és vagyonbiztonságot veszélyeztetnének. A tényállás minősítésével összefüggésben a törvényszék hangsúlyozta, hogy a járásbíróság a közveszéllyel fenyegetés törvényi tényállása tekintetében tévesen állapította meg, hogy az indítványozók által elhelyezett csomag alkalmas volt a veszély látszatának keltésére, ugyanis a törvényszék álláspontja szerint a ráutaló magatartásnak (azaz a csomag elhelyezése általi fenyegetésnek) valósnak, komolynak és reálisnak kell lennie, amely által egyértelműen a közveszély bekövetkezése fenyeget. Ez azonban jelen ügyben a tényállás (pl. a csomag kinézete és a tanúvallomások tartalma) alapján nem volt megállapítható. Emellett az indítványozók szándékossága sem volt igazolható (a gondatlanság ugyan igen), márpedig a közveszéllyel fenyegetés csak szándékosan megvalósítható bűncselekmény. A törvényszék álláspontja szerint az indítványozók a csomagok elhelyezésével mozgalmuk üzenetének kívántak nagyobb figyelmet, nyilvánosságot teremteni.
- [9] 1.3. A Fővárosi Törvényszék ítélete ellen az ügyész fellebbezést jelentett be a Fővárosi Ítéltáblához (a továbbiakban: ítélőtábla), amely a 4.Bhar.248/2017/5. számú ítéletével az indítványozókat bűnösnek mondta ki közveszéllyel fenyegetés büntetőjében, és ezért az I. rendű vádlottat (I. rendű indítványozó) 150 000 Ft pénzbüntetésre, a II. rendű vádlottat (II. rendű indítványozó) egy év próbára bocsátásra ítélete.
- [10] Az ítélőtábla ítéletében hangsúlyozta, hogy a törvényszék eljárása során (és a tényállás kiegészítése során) számos eljárási szabálytalanságot követett el (így pl. a bizonyítás felvétele során), ezért az általa kiegészített tényállás további korrekcióra szorult, amelyet az ítélőtábla ítéletében korrigált. Erre az ítélőtábla szerint azért volt szükség, mert a kiegészített tényállást a törvényszék a szándékosság hiányának alátámasztására használta fel. A konkrét cselekmény megítélése tekintetében az ítélőtábla úgy foglalt állást, hogy az elsőfokú bíróság ténymegállapításait osztotta e tekintetben. Véleménye szerint a közveszéllyel fenyegetés tényállása szerinti látszatkeltés akkor is megvalósul, ha az elkövetők nem kifejezett tényközléssel utalnak a valótlan körülményre, mégis alkalmas lesz a másokban történő félelem kialakítására. Emellett az is fontos, hogy a cselekmény akkor is tényállásszerű, ha a köznyugalom megzavarásának látszata a címzetteknek nem feltétlenül alakul ki. Az ítélőtábla szerint az indítványozók által elhelyezett csomagok alkalmasak voltak a közveszély látszatának keltésére. A harmadfokú ítélet utalt arra is, hogy kétségtelen, hogy az indítványozóknak nem az volt a kizárólagos célja, hogy közveszélyt magában foglaló cselekményt kövessenek el, hanem, hogy a pénztintézetek véleményük szerint kifosztó jellegű magatartására felhívják a figyelmet, ezt a célt azonban – az ítélőtábla szerint – nem a véleménynyilvánítás megengedett eszközeivel (így pl. plakáttal, tüntetés szervezésével, cikk megjelenésével stb.) érték el, hanem egy, már a bűncselekményt megvalósító cselekménnyel – amely értelemszerűen már túllépte a véleménynyilvánítás alapjogának megengedett határait.
- [11] 1.4. Az indítványozók ezt követően fordultak az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy az elítélésük alapját képező cselekménnyel kizárólag a véleményüket kívánták kifejezni a pénztintézetek

tevékenységével szemben. Így álláspontjuk szerint az ítélet tábla ítélete sérti az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánításhoz való jogukat. Úgy vélik, hogy jelen esetben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy egy véleménynyilvánítás esetében kerülhet-e sor bűncselekmény megállapítására, ha azt nyilvánvalóan alkalmatlan eszközzel követik el.

- [12] Alkotmányjogi panaszuk indokolásaként előadták, hogy a törvényszék megállapításával egyetértve, a becsomagolt fahasábokat ők egyértelműen figyelemfelkeltési szándékkal helyezték el, amelynek célja a banki vezetők figyelmének felhívása volt arra, hogy aránytalanul nagy terheket raknak ügyfeleikre, amely a devizahitelesek egzisztenciális létét veszélyezteti. Véleményük szerint az elhelyezett fahasábok nem voltak alkalmasak a veszély látszatának keltésére. Sőt, álláspontjuk szerint a becsomagolt fahasábok a rajtuk szereplő felirattal és verszszellettal egyértelműen a véleményük szabad kifejezésére utaltak, amely ugyan meglepő, váratlan és szokatlan formában történt, de véleményük szerint az Alaptörvény IX. cikkének oltalma alatt áll. Akciójuk célja annak az üzenetnek a közlése volt, hogy a bankszektor végre találja meg a valós és okszerű megoldást. A véleménynyilvánítás szabadságának egyértelműen elsőbbséget kell élveznie egy olyan érdekl szemben, amely megsértése jelen esetben fel sem merülhetett, tekintettel arra, hogy annak elkövetési eszköze alkalmatlan volt. Az ítélet tábla ítélete az indítványozók szerint a véleménynyilvánítási szabadság jelentős szűkítését eredményezné, mivel gyakorlatilag lehetetlenné tenné a véleménynyilvánítás kifejezéséhez bármilyen eszköz alkalmazását. Véleményük szerint az ítélet tábla kiterjesztően értelmezte a közveszéllyel fenyegetés törvényi tényállását, amely így a véleménynyilvánítási szabadság sérelmét eredményezte. Márpedig a véleményt az Alaptörvény annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, mindaddig, amíg az egy alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik. Az indítványozók úgy vélik, hogy az ítélet tábla tévesen ítélte meg, hogy itt a közveszéllyel fenyegetés törvényi tényállása valósult meg, ehelyett a véleménynyilvánítás eszközének kellett volna tekintenie az elhelyezett fahasábokat. Így ugyanis a véleménynyilvánítás aránytalan korlátozására került sor – különösen annak tükrében, hogy az indítványozók szerint az elhelyezett fahasábok objektíve sem voltak alkalmasak (nem volt sem közvetlen, sem konkrét, sem pedig komoly) a közveszély látszatának keltésére.

II.

- [13] Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a tekintetében megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [15] 1.1. Az alkotmányjogi panasz határidőben a bíróságra érkezett. A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont], az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérve az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozók megjelölték továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány benyújtását részletesen indokolták, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozók kifejezett kérelmet fogalmaztak meg a bírói döntések megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [16] 1.2. Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- [17] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló büntetőeljárás alá vont személyek nyújtották be az ügyüket érdemben lezáró bírói ítélettel szemben. A támadott felülvizsgálati ítélet az ügy érdemében hozott döntésnek minősül.
- [18] 1.3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [19] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy az indítványozók cselekménye a véleménynyilvánítás határain belül maradt-e. Ennek keretében az elsődlegesen vizsgálendő kérdés, hogy mely eszközök vagy cselekmények fogadhatóak el a véleménynyilvánítás körébe tartozóknak, azaz hol húzódik a vélemény szabad kinyilvánítása érdekében igénybevett eszközök megengedhetőségének határa. Az ítélet táblai ítélet vonatkozásában vizsgálni szükséges, hogy az eljáró bíróság az Alaptörvény IX. cikkével összhangban ítélte-e meg az indítványozók cselekményét, azaz a jogerős ítélet szerint közveszéllyel fenyegetésnek minősített tényállás a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai. Ennek során az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell, hogy egyes – véleménynyilvánítási elemet is hordozó – cselekmények büntetethezősége (társadalmi veszélyessége) milyen alkotmányossági szempontok szerint korlátozhatja a szabad véleménynyilvánítást.
- [20] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – 2018. október 2-i ülésén – befogadta.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, vagy épp az előtte fekvő cselekmény Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti minősítésének értékelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján tehát azt vizsgálta, hogy az eljáró bíróság helyesen ítélte-e meg a szóban forgó ügynek a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolatát. A bíróságnak ugyanis választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy a megállapított tényállás keretei között a kifogásolt cselekmény a szólásszabadság hatálya alatt áll-e, azaz alkalmazni kell-e rá a szólásszabadság védelmét biztosító alkotmányjogi mércéket.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás jogának a hatálya, vagyis a „véleménynyilvánítás” fogalma normatív természetű, amely ugyan nem öleli fel a véleményalkotás valamennyi megnyilvánulását, viszont egyúttal magában foglal a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. Határait ezért nem önmagukban a köznapi értelemben vett megszólalások jelölik ki, hanem az, hogy mely aktusok állnak kapcsolatban a véleményszabadság alkotmányos igazolásával. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint ugyanis a véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával vagy ruhadarabok viselésével is megoszthatja gondolatait – a jelképhasználatban megnyilvánuló szimbolikus beszéd a véleményszabadság klasszikus kérdései közé tartozhat [vö. legutóbb 4/2013. (II. 21.) AB határozat]. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat által is kiemelt szempontok szerint ugyanis azok a kommunikatív aktusok állnak kapcsolatban a szólásszabadsággal, amelyekkel az érintettek a nyilvános társadalmi párbeszédben vesznek részt. Ebben azonban a polgárok sokszínűbb módon vehet-

nek részt, mint a hagyományos értelemben vett beszéd vagy írás, ezért a véleménynyilvánítás jogának a hatálya is szélesebb a verbális kifejezéseknél. A szólásszabadság alkotmányjogi szempontjai tehát a hétköznapi „szólásokon” túl más kommunikatív tettek esetén is relevánsak lehetnek, és kötelező elemeivé válhatnak a jogi mérlegelésnek {lásd e tekintetben: 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}.

- [26] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy annak megítélése, hogy az adott kommunikatív cselekmény valóban a szólásszabadság hatálya alá tartozik-e, több tényező összetett értékelése alapján dönthető csak el. Az Alkotmánybíróság az 1/2019. (II. 13.) AB határozatában kiemelte, hogy egy tett véleménynyilvánításként kezelésének szükséges, de semmiképp sem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen – annak ellenére, hogy egy tett véleményszabadság oldaláról történő megítélése szempontjából a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a cselekvőnek mi volt a célja, illetve motívuma a cselekvése során. A véleményszabadság alkalmazásához ugyanis az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének {1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [27] 3. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy egy konkrét cselekmény vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak eldöntése, hogy az eljáró bíróságok mely cselekményeket tekintik a társadalomra veszélyesnek. Azt azonban vizsgálni kell, hogy a társadalomra veszélyesség megállapítása nem eredményezi-e egy védett alapjog gyakorlásának alkotmányellenes korlátozását.
- [28] E tekintetben az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen arra kellett választ adnia, hogy az indítványozók cselekménye tekinthető-e a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett tárgykörébe tartozónak, és amennyiben igen, akkor azt az eljáró bíróság figyelembe vette-e a cselekmény társadalomra való veszélyességének megítélése során.
- [29] 3.1. Az indítványozókat az ítéletábra azért ítélte el közveszéllyel fenyegetés bűncselekményének elkövetése miatt, mivel hat szigetszentmiklósi pénzügyi intézet ügyfélterében olyan becsomagolt fahasábokat helyeztek el (feliratokkal ellátva azokat), amelyek az ítéletábra álláspontja szerint alkalmasak voltak arra, hogy azt a látszatot keltsék, hogy azok a személy- és vagyonbiztonságot veszélyeztetik. Ezt a tényt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, ehelyett elsődlegesen azt kellett tisztáznia, hogy az indítványozók cselekményével kapcsolatban azonosítható-e a kommunikációs tartalom.
- [30] Az indítványozók a bírósági eljárásban kiemelték, hogy a becsomagolt, felirattal ellátott fahasábokkal a bankok – álláspontjuk szerint – embereket kifosztó politikája ellen kívántak felszólalni. Ezekkel összefüggésben megállapítható, hogy a csomagoláson elhelyezett feliratok tartalma és azoknak a bankfiókok ügyfélterében történő felolvasása kétségtelenül kommunikációs tartalommal rendelkezik, egyúttal alkalmas az indítványozók által megjelölt üzenet kifejezésre juttatására.
- [31] Kérdés ugyanakkor, hogy a megfogalmazott üzenet kifejezésének eszközéül elfogadható volt-e az indítványozók által választott megoldás – az ugyanis nem tekinthető a kommunikáció klasszikus formájának. E vonatkozásban azonban azt is vizsgálni kell, hogy a véleményközlés személyes szándékán túl az indítványozók cselekménye objektív módon is alkalmas eszköze, közvetítője volt-e gondolatok közlésének. Ugyanis csak ebben az esetben vonható a cselekmény a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett körébe. Ennek megítélése során pedig annak van különös jelentősége, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusán – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlésnek tekinthető-e.
- [32] 3.2. A fentiek alapján a konkrét esetben megállapítható, hogy az indítványozók cselekményének volt kommunikációs üzenete, az indítványozók véleménynyilvánítási módja volt a fahasábok elhelyezése. E tekintetben tehát fontos rögzíteni, hogy az indítványozók véleményüket a véleménynyilvánítás szabadságának klasszikus kifejezési módjaitól eltérő módon is jogosultak voltak kifejezni, cselekményük üzenete a véleménynyilvánítás körébe vonható.
- [33] Ezzel együtt egy, a véleménynyilvánítás körébe tartozó cselekmény értékelésekor az eljáró bíróságoknak azt is figyelembe kell venniük, hogy a vélemény kifejezésének választott módja objektív értékelés szerint is alkalmas volt-e az üzenet közlésére, illetve, hogy az nem okozott-e más alapjogokkal vagy alkotmányosan védett értékekkel való kollíziót. Ezekben az esetekben az eljáró bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy a véleménynyilvánítás

szabadsága adott formában való megvalósulásának korlátozása szükségesnek tekinthető-e a konkuráló alapjog vagy (a tárgybeli ügyben) más alkotmányosan védett érték érvényesülése érdekében.

- [34] A fentiek alapján – jelen esetben – az ítéletábrának azt kellett mérlegelnie, hogy egyfelől az indítványozók – kommunikációs tartalommal bíró – cselekményével szemben felmerült-e olyan alkotmányosan védett érték, amely az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló indítványozói véleménynyilvánítás korlátozhatóságát indokolta, másfelől, hogy a körülmények figyelembevételével a véleménynyilvánítás választott eszköze objektíve alkalmas volt-e a kommunikációs üzenet továbbítására. E tekintetben az ítéletábra úgy ítélte meg, hogy önmagában az, hogy az indítványozók által a bankfiókokban elhelyezett becsomagolt fahasáb alkalmas volt arra, hogy azt a látszatot keltse, hogy az személy- és vagyónbiztonságot veszélyeztet, olyan alkotmányosan védett érték sérelmének a veszélyével járt (a közbiztonság fenntartásának érdeke), amely a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását (jelen tényállás mellett) indokoltá tette.
- [35] A tárgybeli ügyben a két fenti szempont vizsgálata azonban csak együttesen végezhető el. Az indítványozók cselekményének üzenete ugyanis az ítéletábra ítélete szerint azért nem volt a külső szemlélő számára egyértelműen azonosítható, mivel egyúttal alkalmas volt annak a látszatnak a keltésére, hogy a cselekmény a közbiztonságot veszélyezteti. Az ítéletábrának tehát jelen esetben, az indítványozók cselekményének a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jellegét a közbiztonság fenntartásának alkotmányos értékét figyelembe véve kellett vizsgálnia.
- [36] Ezen összevetés során az ítéletábrának arra kellett figyelemmel lennie, hogy a vizsgált, kommunikációs tartalommal rendelkező cselekmény üzenete azonosítható volt-e a külső szemlélők számára anélkül, hogy az egyúttal valamilyen alkotmányosan védett értéket sértett volna (jelen esetben az állam élet- és vagyónvédelmi kötelezettségét, és ezzel összefüggésben a közbiztonság fenntartását).
- [37] 3.3. Jelen ügyben tehát az ítéletábra – ítélete meghozatala során – figyelembe vette a véleménynyilvánítás korlátozhatóságának alkotmányos szempontjait, és ezt a cselekmény társadalomra veszélyességének elbírálása során is mérlegelte.
- [38] Megállapítható tehát, hogy bár az indítványozók cselekményének volt azonosítható kommunikációs üzenete, az összességében mégsem tekinthető védett alapjog-gyakorlásnak, mivel az indítványozók (jelen tényállás szerinti) cselekményének kommunikációs üzenete azért nem volt azonosítható a külső szemlélő számára, mivel a vizsgált cselekmény sértette a közbiztonság fenntartásának alkotmányosan védett értékét. Mindezek alapján megállapítható, hogy mivel a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi köre nem terjedt ki a vizsgált esetre, a bíróság a cselekmény társadalomra veszélyességét sem zárhatta ki.
- [39] 4. Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ítéletábra a fentiekben rögzített szempontokat megfelelő módon értékelte, így az indítvány által támadott ítélet nem áll ellentétben az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel.
- [40] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. április 16.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [41] A határozat rendelkező részét és indokolását is támogatom, de fontosnak láttam, hogy az elutasító döntés rációját *explicit* módon is kiemelten elkülönítse az indokolás. Mivel ezt nem tette, így párhuzamos indokolásomban ezt kívánom pótolni. Némi átalakítással ez a döntési ráció az indokolás utolsó oldalán található részből így fogalmazható meg.
- [42] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ha egy véleménynyilvánítás kifejezéseként választott cselekvés vagy ennek megnyilvánulása az a látszatot kelti, hogy az személy- és vagyonbiztonságot veszélyezteti, akkor az olyan alkotmányosan védett értékek sérelmét jelenti, mely a véleménynyilvánítási szabadság korlátozását indokolja.
- [43] A konkrét ügy eldöntése mellett a jelen alkotmánybíróági döntés precedensereje megkívánja megítélésem szerint, hogy az eset részleteire szabott érvelés után itt is elvi megfogalmazással kerüljön kiemelésre az Alaptörvénynek az a konkretizálása, mely a normatív alapot, a döntési rációt (*ratio decidendi*) adta a határozathoz. Ez azért is különösen fontos, mert a precedensjog elméletének régen bevett tézise szerint csak ez a döntési ráció kötelező a későbbi hasonló esetek eldöntéséhez, míg az indokolás többi része mint az eset kapcsán az érvelésbe bevont mellékes megjegyzések (*obiter dictum*), ilyen kötelező normatívának nem foghatók fel.

Budapest, 2019. április 16.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A többségi határozat indokolása arra a konklúzióra jut, hogy „bár az indítványozók cselekményének volt azonosítható kommunikációs üzenete, az összességében mégsem tekinthető védett alapjog-gyakorlásnak, mivel az indítványozók (jelen tényállás szerinti) cselekményének kommunikációs üzenete azért nem volt azonosítható a külső szemlélő számára, mivel a vizsgált cselekmény sértette a közbiztonság fenntartásának alkotmányosan védett értékét” (IV.3.3. pont, Indokolás [37]–[38]). Ez a megállapítás konkrétabb megfogalmazásban arra utalhat, hogy a külső szemlélők számára azért nem volt azonosítható az indítványozók cselekményének kommunikációs tartalma, mivel az üzenetüket robbanóanyag látszatát keltő tárgyakon (azoknak megfordítás nélkül nem látható oldalán) helyezték el, azt pedig az üzenet címzettjei egy esetleges robbanás bekövetkezésének fenyegetése miatt nem tekintették meg.
- [45] A fenti megközelítés összhangban van a többségi határozat (IV.2. pont, Indokolás [25]–[26]) által is megerősített értelmezéssel, amely szerint a kommunikatív cselekmények véleménynyilvánításként kezeléséhez az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének {1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [46] Figyelembe véve, hogy a többségi határozat indokolása (IV.3.3. pont, Indokolás [37]–[38]) rögzíti, hogy „[a]z indítványozók cselekményének üzenete ugyanis az ítélet tábla ítélete szerint azért nem volt a külső szemlélő számára egyértelműen azonosítható, mivel egyúttal alkalmas volt annak a látszatnak a keltésére, hogy a cselekmény a közbiztonságot veszélyezteti”, valamint, hogy „tehát az ítélet tábla – ítélete meghozatala során – figyelembe vette a véleménynyilvánítás korlátozhatóságának alkotmányos szempontjait, és ezt a cselekmény társadalomra veszélyességének elbírálása során is mérlegelte”, logikus döntés az alkotmányjogi panasz elutasítása.
- [47] Az ítélet tábla vizsgált döntésében azonban szabad szemmel nem látom a fenti alkotmányjogi érvelést. Az ítélet erre vonatkozó része szerint az indítványozók figyelemfelhívó akciójukat nem „a vélemény-nyilvánítás megengedett eszközeivel (plakát kihelyezése, tüntetés szervezés, tüntetésen való részvétel, újság cikk megjelentetése, média szereplés stb.) próbálták elérni, hanem immár a Büntető Törvénykönyvbe ütköző cselekménnyel, ami határát jelenti a vélemény-nyilvánítás alkotmányos alapjogának” (ítélet 10. oldal). Az ítélet tábla értelmezéséből – amely I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogi mérlegelést nyomokban is alig tartalmaz – lényegében az következik, hogy ha egy cselekményt a bíróság bűncselekménynek minősít, az emiatt nem állhat a véleménynyilvánítás védelme alatt. Ha ezt az értelmezési irányt elfogadnánk, akkor ez kizárná, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban bármely jogerős büntetőbíróági ítélet alaptörvénnyel való összhangját vitatni lehetne tartalmi alapon, hiszen az alapjog-gyakorlás legitim határát maguk a mindenkorai büntetőbíróági ítéletek jelölnék ki. Ez a megközelítés alkotmányjogilag abszurd, számomra teljesen elfogadhatatlan.

- [48] A többségi határozat tehát ahelyett, hogy a bírósági ítéletbe foglalt értelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta volna meg, saját maga talált ki új érveket, hogy hogyan lehetne (lehetett volna) a konkrét büntetőügyet alkotmányos szempontok figyelembevételével helyesen eldönteni. Kérdés, hogy kell-e, szabad-e az Alkotmánybíróságnak egy fahasábot rózsaszín papírba csomagolnia és teleírnia saját költeményekkel. Ha robbanni nem is fog, és a személy-, illetve vagyónbiztonságot nem is veszélyezteti, mindazonáltal a hatalommegosztás és a jogbiztonság veszélyét hordozza, ha az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörének határait feszegetve akarja akár korrigálni, akár mentetegetni az alkotmányos szempontokat figyelmen kívül hagyó bírósági döntéseket. Ebben a tekintetben a jövőben nagyobb alkotmánybírósági önmérsékletet tartanék helyesnek.

Budapest, 2019. április 16.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [49] A többségi határozat rendelkező részével egyetértek, indokolásával azonban csak részben.
- [50] A többségi indokolás helyesen ismerte fel – az Alkotmánybíróság 1/2019. (II. 13.) AB határozatával összhangban –, hogy az ügyben vizsgálni kellett a véleménynyilvánítás szándékát és annak formáját. A konkrét ügyben a véleménynyilvánítás formája – a robbanóanyagra emlékeztetően becsomagolt fahasábok elhelyezése pénztézetek ügyfélterében – kimerítette a közveszéllyel fenyegetés büntettének büntető törvényi tényállását. A cselekményt a terheltek szándékosan követték el. Alkotmányossági szempontból tehát csak a cselekmény társadalomra veszélyessége volt vizsgálható.
- [51] A büntetőjog oldaláról vizsgálva: a szóban forgó bűncselekményt az követi el, aki a köznyugalom megzavarására alkalmas olyan valótlan tény állít, híresztel, vagy azt a látszatot kelti, hogy közveszéllyel járó esemény bekövetkezése fenyeget. A bűncselekmény megvalósítása szempontjából tehát nincs jelentősége annak, hogy a közveszély ténylegesen fennállt-e, miként annak sem, hogy a köznyugalom ténylegesen megzavarták-e. A közveszély látszata és annak alkalmassága a köznyugalom megzavarására már megvalósítottá (sőt, befejezetté) teszi a bűncselekményt. Ebből következően itt tulajdonképpen formális (nem az eredménytől függő) és nyitott tényállású (az elkövetési magatartásokat nem konkretizáló) bűncselekményről van szó, tehát az összes ilyen jellegű cselekmény – függetlenül annak elkövetési formájától és hatásától – büntetendő. Ennek pedig az a következménye, hogy a bíróság nem mérlegelheti azt, hogy az elkövető miért követte el a cselekményt, az a szándékától – így a véleménynyilvánítástól – függetlenül büntetendő. Más szóval: a véleménynyilvánítás ilyen esetben nem befolyásolja a cselekmény társadalomra veszélyességét.
- [52] Az Alaptörvény szempontjából ez azt jelenti, hogy a közveszéllyel fenyegetés büntettének törvényi tényállása az annak megfelelő cselekményeket kivonta a véleménynyilvánításhoz való alapjog védett köréből. A véleménynyilvánítási szándékot tehát a bíróságnak nem kellett alapjogi érintettségként kezelnie, ezért a döntése az indítványban írtak miatt nem sérti az Alaptörvényt (alapjoggal összefüggés hiányában tehát a jogerő védelmében az indítványt akár vissza is lehetett volna utasítani az Abtv. 29. §-a alapján).
- [53] A közveszéllyel fenyegetés büntette törvényi tényállásának alkotmányossága – vagyis az, hogy összhangban van-e az Alaptörvénnyel a közveszély látszatát a köznyugalom megzavarására alkalmas módon keltő cselekmények kivonása a véleménynyilvánítás védett köréből – persze vizsgálható lett volna, de a határozat ezt nem végezte el.

Budapest, 2019. április 16.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/510/2018.



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

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtktára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető

HU ISSN 2062-9273