



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## TARTALOM

|   |  |      |
|---|--|------|
| <b>19/2020. (VIII. 4.) AB határozat</b> | a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdésére, a 153. § (4) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról .....   | 2004 |
| <b>20/2020. (VIII. 4.) AB határozat</b> | a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról .....  | 2017 |
| <b>21/2020. (VIII. 4.) AB határozat</b> | a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 639. § (3) bekezdését érintő alkotmányos követelmény megállapításáról  | 2032 |
| <b>22/2020. (VIII. 4.) AB határozat</b> | a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és jövőbeni hatállyal történő megsemmisítéséről .....   | 2048 |
| <b>23/2020. (VIII. 4.) AB határozat</b> | a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdésével, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdésével és 38. § (1) bekezdés <i>b)</i> pontjával összefüggő, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról ..... | 2064 |

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdésére, a 153. § (4) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdését, a 153. § (4) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja: 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

2. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti 107.K.700.228/2019. számú perben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz 2020. március 27-én érkezett bírói kezdeményezéssel élt a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése „valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra” fordulata ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó bírói tanács elsődlegesen kérte ezen rendelkezések általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, amikor a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kezdeményezésére 2019. január 1-jét megelőzően megkötött szerződések vonatkozásában e jogszabályhelyek alkalmazása folytán került sor 2019. január 1-jét követően, másodlagosan ezen rendelkezések egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügy előzménye, hogy az ajánlatkérő 2017. február 16-án nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le „Országos, regionális és elővárosi, menetrendszerű, közforgalmú autóbusz-közlekedési szolgáltatás biztosítása a nyertes ajánlattevő 23 db saját rendelkezésű autóbusszával és saját személyzetével, jegy- és bérletértékesítési, valamint ellenőrzési tevékenység ellátásával”

tárgyban, amely közbeszerzési eljárás nyertese a felperes lett, az ajánlatkérő a felperessel 2017. április 13-án kötött vállalkozási típusú keretszerződést.

- [3] 2018. november 28-án megjelent a Magyar Közlönyben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.), melynek 68. § (2) bekezdése 2019. január 1-jével léptette hatályba a Mód3. tv. 50. § (2) bekezdését, amely a Kbt. 152. §-át a (9) bekezdéssel akként egészítette ki, hogy a 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti ellenőrzés esetén a (2) bekezdés szerinti határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontját az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjához kötötte.
- [4] A Közbeszerzési Hatóság elnöke mint hivatalbóli kezdeményező 2019. január 21-én nyújtotta be hivatalbóli kezdeményezését jogsértésre hivatkozással a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz a szerződés módosítását és teljesítését érintően. Ezt megelőzően a hivatalbóli kezdeményező a Kbt. 187. § (2) bekezdés *j*) pontja szerinti ellenőrzést végzett, amely során igazságügyi műszaki szakértőt rendelt ki, a szakértői vélemény 2018. október 3-án, majd a kiegészítő műszaki szakértői vélemény 2018. november 21-én érkezett meg a hivatalbóli kezdeményezőhöz.
- [5] A hivatalbóli kezdeményező a szubjektív jogorvoslati határidő megtartottságának alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy a tudomásszerzés időpontja 2018. november 21. napja, azaz a kiegészítő műszaki szakértői vélemény hozzá történő megérkezésének napja volt, és ezen időponttól kezdődött a 60 napos határidő a kezdeményezés előterjesztésére. Miután a Közbeszerzési Döntőbizottság megindította a jogorvoslati eljárást, a hivatalbóli kezdeményező ezen hivatkozását kiegészítette a Kbt. 2019. január 1-jétől hatályos 152. § (9) bekezdésére történő utalással, csatolva az ellenőrzés eredményéről felvett jegyzőkönyvet, amelyet az ajánlatkérő 2019. február 21-én, a felperes 2019. február 22-én vett kézhez.
- [6] A Közbeszerzési Döntőbizottság a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárást lefolytatta 2019. április 12-én kelt, D.10/33/2019. számú határozatával megállapította, hogy a felperes megsértette a Kbt. 141. § (6) bekezdés *b*) pontját, és vele szemben 60 000 000 Ft bírságot szabott ki. A Közbeszerzési Döntőbizottság arra figyelemmel találta érdemi vizsgálatra alkalmasnak a hivatalbóli kezdeményezést, hogy arra a Mód3. tv. hatálybalépése után került sor, így a Kbt. 2018. november 29-től hatályos 197. § (10) bekezdése alapján alkalmazni kellett a Kbt. 152. § (9) bekezdését, így a hivatalbóli kezdeményezés a szubjektív határidőn belül került előterjesztésre.
- [7] A felperes keresetlevelében elsődlegesen a hivatalbóli kezdeményezés elkésztésére hivatkozott. A felperes álláspontja szerint a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos határidő 2019. december 9-én lejárt, az a hatósági ellenőrzés során benyújtott első szakvéleményhez kötődik.
- [8] Az indítványozó bírói tanács kifejtette, hogy a mindenkori közbeszerzési törvényben a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések mellett külön szabályozást nyernek a közigazgatási úton igénybe vehető jogorvoslat szabályai. Álláspontja szerint a Kbt. alanyi jogként fogalmazza meg a törvényben felsorolt kérelem benyújtására/kezdeményezésére jogosultak részére azt, hogy a törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás tudomásra jutása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezték. Az indítványozó bírói tanács szerint a jogorvoslati kérelemre/kezdeményezésre vonatkozó Kbt.-szabály anyagi jogi jellegű, az erre biztosított határidő anyagi jogi természetű, mert annak benyújtása az igény- és jogérvényesítés első lépése, a kérelem/kezdeményezés előterjesztése nyitja meg az igényérvényesítés útját.
- [9] Az indítványozó bírói tanács szerint a Kbt. 152. § (2) bekezdésében szabályozott határidő anyagi jogi természetéből egyenesen következik, hogy a kezdeményezés benyújtására nyitva álló határidő megtartottságát kizárólag a Kbt. szabályai szerint lehet vizsgálni és megítélni, a benyújtásra vonatkozó határidő anyagi jogi jellege azt jelenti, hogy az igény érvényesítésére szolgáló beadványnak a Kbt. 152. § (2) bekezdésében meghatározott jogvesztő, szubjektív határidőn túli előterjesztése elkésztéséget eredményez, amelyet az objektív jogorvoslati határidő számítása már nem érinthet.
- [10] Az indítványozó bírói tanács álláspontja szerint a Kbt. 2019. január 1-jén hatályba lépett, a Mód3. tv.-nyel beillesztett 152. § (9) bekezdése orvosolhatatlan, a jogbiztonság követelményével ellentétes, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát sértő állapotot idézett elő a közbeszerzési eljárás jogorvoslati rendszerében azzal, hogy a Kbt. 197. § (10) bekezdése által a Kbt. 152. § (9) bekezdésének azon fordulatát – amely szerint a jogorvoslati kezdeményezésre nyitva álló szubjektív jogorvoslati határidő számításakor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítését kell tekinteni – olyan, korábban létrejött jogviszonyokra nézve is alkalmazni rendelte, ahol a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére biztosított jogvesztő szubjektív határidő már letelt.

- [11] Az indítványozó bírói tanács szerint a Mód3. tv. által megállapított 197. § (10) bekezdése a kihirdetését megelőzően – kérelem/kezdeményezés hiányában – már eredménytelenül letelt, hatvan napos szubjektív határidőt nyitotta meg újra a Mód3. tv. által megállapított Kbt. 152. § (9) bekezdése tekintetében, azaz a 2018. december 31-ig hatályos Kbt. szabályok szerint a jog által elsődlegesen védett, lezárt jogviszony ismételen nyitottá vált.
- [12] Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásai során azt a rendező elvet követi, hogy a jogorvoslati eljárásokra az azok megkezdésekor hatályos eljárási szabályokat alkalmazza.
- [13] Mindezekre figyelemmel az indítványozó bírói tanács arra tekintettel tartotta szükségesnek, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, hogy az érintett jogszabályi rendelkezést a jogalkotó a hatálybalépést megelőzően létrejött anyagi jogi jogviszonyokra is alkalmazni rendelte, megteremtve annak a lehetőségét, hogy a hatóság visszamenőlegesen jogsértőnek és szankcionálandónak minősítsen egy magatartást, amely álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.
- [14] A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügygel kapcsolatos álláspontjáról.

## II.

- [15] 1. Az Alaptörvénynek a bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

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

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [16] 2. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2019. január 1-jétől hatályos érintett rendelkezései:

„152. § (9) A 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti ellenőrzés esetén a (2) bekezdése szerinti határidő számítása-kor a jogsértés tudomásra jutása időpontjának az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítését kell tekinteni.”

„153. § (1) A Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását,

[...]

c) ha a Közbeszerzési Hatóság a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzésének eredménye alapján vagy ha a hatósági ellenőrzés megkezdése nélkül is valószínűsíthető, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére e törvénybe ütköző módon került sor, különösen ha a 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés történt, vagy

[...]

(3) Az (1)–(2) bekezdés szerinti kezdeményezésre a 152. § (2)–(8) bekezdését kell alkalmazni.

(4) Az (1) bekezdés c) pontja szerint kezdeményezett jogorvoslati eljárás esetén a tudomásra jutás időpontja megegyezik a 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.”

„187. § (2) A Hatóság

[...]

j) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás, valamint a koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosításáról szóló hirdetményeket, ennek során az Ákr. alapján hatósági ellenőrzés (a továbbiakban: szerződés-ellenőrzési eljárás) keretében – jogszabályban meghatározott részletes szabályok szerint – ellenőrzi a szerződések teljesítését és módosítását, a tervpályázati eljárás eredményét, valamint megteszi különösen a 153. § (1) bekezdés c) pontjában és a 175. §-ban meghatározott intézkedéseket;”

[17] 3. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt. 2018. november 29-től hatályos érintett rendelkezése:

„197. § (10) E törvénynek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mód3. tv.) által megállapított rendelkezéseit – a (11)–(13) bekezdésben foglaltak kivételével – a Mód3. tv. hatálybalépése után megkezdett beszerzésekre, közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződésekre, tervpályázati eljárásokra és előzetes vitarendezési eljárásokra, valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni.”

[18] 4. A bírói kezdeményezésben felhívott Kbt.-nek 2018. november 28-ig hatályos érintett rendelkezései:

„152. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;

[...]

(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de

a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül,

b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy

c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.”

### III.

[19] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. és 52. §-ában írt formai és tartalmi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]; 3242/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [7]; 3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [18]}.

[20] Az Abtv. 25. §-a értelmében a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[21] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (*applicatio certa*) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél {3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]}, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB hatá-



- rozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat].” [3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]]
- [22] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében állandó gyakorlata szerint a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésével értelmezett feltételeknek megfelel, mivel az indítványozó előtt folyamatban levő per tárgyát képező közigazgatási határozatban a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában a jogorvoslati eljárást hivatalból kezdeményező Közbeszerzési Hatóság elnöke esetében irányadó határidő vonatkozásában a Kbt. 152. § (9) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére alapította a határidő megtartottságát, amelyet a felperes keresetlevelében kifogásolt, így módon az indítványozó bírói tanácsnak az eljárásban alkalmazni kell a Kbt. megjelölt rendelkezését. Ezen túlmenően az indítványozó bírói tanács intézkedett az eljárás felfüggesztése iránt, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított érvelés vonatkozásában pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány a B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvénnyel, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.

## IV.

- [24] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [25] 1. Az indítványozó bírói tanács a Kbt. 152. § (9) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól, mert az előtte folyamatban lévő ügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata szerint a a Közbeszerzési Hatóság elnöke hivatalból eljáráskezdeményezése a Kbt. 152. § (9) bekezdésére és a 197. § (10) bekezdésére alapította, amely rendelkezések a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdésébe ütköznek, így ezen keresztül sértik a jogbiztonság elvét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].
- [26] Az Alkotmánybíróság előjáróban rögzíti, hogy a jelen ügyben is szakjogi – így nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó, alkotmányossági – kérdésnek tekinti annak megítélését, hogy az alapügyben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból eljárását kezdeményező Közbeszerzési Hatóság elnökének pontosan mely időpontban jutott a tudomására a felperes jogsértése, ekként pontosan melyik naptári naphoz köthető a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos határidő kezdő-, illetve utolsó napja.
- [27] Következésképpen az Alkotmánybíróság határozata kizárólag az indítvánnyal érintett Kbt. 152. § (9) bekezdése, illetve az ezzel összefüggő 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára szorítkozik.
- [28] A Kbt. 152. § (9) bekezdését – amely a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére nyitva álló, a jogsértésnek a kezdeményezésre jogosult szerv tudomására jutásától számított 60 napos határidőt a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti ellenőrzés során készült ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítéséhez köti – a Mód3. tv. 50. § (3) bekezdése iktatta be a Kbt. rendelkezései közé, a Mód3. tv. 68. § (2) bekezdése értelmében 2019. január 1-jével hatályba léptetve azt.
- [29] A Kbt. 197. § (10) bekezdését – amely átmeneti rendelkezés értelmében a Kbt. 152. § (9) bekezdése a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra alkalmazandó – a Mód3. tv. 64. § (1) bekezdése iktatta be a Kbt. rendelkezései közé, amely rendelkezés a Mód3. tv. 68. § (1) bekezdése értelmében a Mód3. tv. kihirdetését követő napon, azaz 2018. november 29-én lépett hatályba.
- [30] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján sérelmezett visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos joggyakorlatát tekintette át.

- [31] „Magyarország független, demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, amelynek keretében az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát értelmezi.
- [32] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rögzített gyakorlata szerint „[a] jogállamiság [B) cikk (1) bekezdése] részét képező jogbiztonság elve megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. [...] a jogbiztonság elvéből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, amelynek magját a jogalkotási törvényben is megfogalmazott tilalom adja, miszerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A következetes alkotmánybírósági gyakorlat értelmében továbbá valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]]. Ezeknek a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk).” (Indokolás [106])
- [33] Az Alkotmánybíróság a 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban egyrészt megerősítette az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban tett megállapításait, másrészt további megállapításokat tett: „Az Alkotmánybíróság határozatban rendelkezett a korábbi alkotmánybírósági határozatok felhasználhatósága ügyében [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula szövegszerűen megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. [...] Így az Alkotmánybíróság utal egy korábbi döntésében megfogalmazott álláspontjára, és ezt jelen ügyben is irányadónak tekinti. E szerint »[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatók volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.« [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305] [...] Nem vitásan sérti a jogbiztonság elvét az a szabályozás, amely a kihirdetését megelőző időre állapít meg új kötelezettséget vagy nyilvánít valamely magatartást jogellenessé (valódi visszaható hatály). Ugyanígy alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság [...] azt a szabályozást is, amely kimondta a szabály alkalmazását a folyamatban lévő ügyekre is, azaz a módosító szabály hatálybalépésekor jogerős határozattal még el nem bírált ügyekben építésügyi bírság kiszabását kötelezővé tevő új szabályozás alkalmazását rendelte el (azonnali hatály).” (Indokolás [11]–[13])
- [34] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban rögzítette, hogy „[a] Jat. 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ebből a szabályból következően tehát a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel az eszközzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel.” (Indokolás [18]) Ezen túlmenően a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen, és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotási irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem [1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [35] Az Alkotmánybíróság a 35/2019. (XII. 31.) AB határozatban arra tekintettel semmisítette meg a Kbt. 197. § (7) bekezdésének második mondatát, hogy egy, a Kbt.-ben foglalt kötelező kizáró okot, ezen rendelkezés hatálybalépése előtt elkövetett és befejezett jogsértés esetében rendelte alkalmazni, amely kizáró ok a közbeszerzési jogsértés további szankciójának minősül, ekként hátrányosan hatott az érintettek helyzetére. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában gyakorlata alapján a következő tesztet alkalmazta: a támadott rendelkezések „a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást [13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [56]]” [35/2019. (XII. 31.) AB határozat, Indokolás [27]].

- [36] Az Alkotmánybíróság a 9/2020. (V. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) a Kbt. 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapította, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudomására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudomásra jutás kezdőnapja utóbb nem köthető a szabálytalansági eljárás megindításának napjához. Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően a Kbt. 152. § (2a) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapította, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést ezen ügyben egyebekben elutasította.
- [37] 3. Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 152. § (9) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének értelmezése szükséges, amelyek értelmében a bíróság szerint az alapügy felperese vonatkozásában alkalmazhatóvá válik a Mód3. tv.-nyel a Kbt.-be iktatott 152. § (9) bekezdése alapján figyelembe vett, a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti ellenőrzés esetén az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napja, mint a felperessel szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárását – ekként a felperes jogsértésének megállapítását és szankcionálását – megalapozó jogi tény.
- [38] Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság áttekintette a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és 197. § (10) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezéssel érintett szabályozást.
- [39] A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása kérelemre vagy hivatalból indul. A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek és személyek felsorolását a Kbt. 152. § (1) bekezdése tartalmazza, a jelen ügyben a Közbeszerzési Hatóság elnöke minősült hivatalbóli kezdeményezőnek a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján. Kiemelendő, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdésében szereplő felsorolás taxatív, ily módon e bekezdésben nem szereplő szervezetek, illetve személyek nem jogosultak a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított jogorvoslati eljárását kezdeményezni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Közbeszerzési Hatóságon belül kizárólag a Közbeszerzési Hatóság elnöke számára biztosított a hivatalbóli kezdeményezési jogkör, egyéb szervezeti egység vagy személyt ez a jogkör nem illet meg. A Kbt. 153. § (1) bekezdése azon eseteket szabályozza, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnökének kötelező jelleggel kell a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását kezdeményeznie, míg a Kbt. 153. § (2) bekezdése azon eseteket szabályozza, amikor a Közbeszerzési Hatóság elnökének hivatalbóli eljáráskezdeményezési jogköre mérlegelése alapján gyakorolható.
- [40] A Közbeszerzési Hatóság elnökét megillető hivatalbóli eljáráskezdeményezési hatáskörrel szorosan összefügg a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja, amelyet a Mód3. tv. 60. § (3) bekezdése iktatott a Kbt. rendelkezései közé, és a Közbeszerzési Hatóság új feladataként rögzíti, hogy a szerződések módosítása és teljesítése vonatkozásában hatósági ellenőrzést végez, amely során azt vizsgálja, hogy a szerződés módosítására vagy teljesítésére a Kbt.-be ütköző módon került-e sor, illetve történt a Kbt. 142. § (2) bekezdése szerinti jogsértés. A Közbeszerzési Hatóság ezen hatósági ellenőrzést a Kbt. és az Ákr. szabályai szerint végzi.
- [41] Mind a Kbt. 152. § (9) bekezdése, mind a Kbt. 153. § (4) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerinti hatósági ellenőrzéséhez kapcsolódó anyagi jogi határidőszabály. E tekintetben a Kbt. 152. § (9) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság által folytatott „általános”, akár más hatóság, szervezet jelzése alapján is lefolytatható hatósági ellenőrzésekre irányadó, míg a Kbt. 153. § (4) bekezdése a Közbeszerzési Hatóság által folytatott azon *lex specialis* jellegű hatósági ellenőrzéseire vonatkozik, amelyek alapján a Közbeszerzési Hatóság elnökének kötelező a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezni.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már megvizsgálta a Kbt.-ben szabályozott hivatalbóli kezdeményezés jogintézményét: „Tekintettel arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. 152. § (5) bekezdése értelmében köteles visszautasítani a kezdeményezést, amennyiben azt nem a Kbt. 152. § (1) bekezdésében felsorolt erre jogosult szervek vagy személyek valamelyike terjesztette elő, a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatív felsorolt szervek, személyek számára biztosított eljáráskezdeményezési feladatkör, egyben a közbeszerzési jogsértések feltárására és szankcionálására vonatkozó megosztott hatásköri rendszer részét képezi. Következésképpen a kezdeményezésre jogosult és egyben köteles szerv, személy számára a Kbt. 152. § (1) bekezdésében biztosított felhatalmazás anyagi jogi rendelkezés, hiszen a Közbeszerzési Döntőbizottság saját észlelésre, így saját hatáskörben nem jogosult eljárása kezdeményezésére, azt a kérelmes ügyekben kérelemre, hivatalból pedig a Kbt. 152. § (1) bekezdésében taxatív meghatározott szervek és személyek kezdeményezésére indíthatja meg. A Kbt. ezen szabályozási megoldása azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli



eljárása egy sajátos megosztott hatásköri rendszerben érvényesül, amelyben az eljárás kezdeményezése a Közbeszerzési Döntőbizottságtól elkülönülő, a közbeszerzésekkel működésük, hatásköreik gyakorlása során szükségszerűen kapcsolatban kerülő szervek, személyek feladatkörét képezi, míg magának a jogorvoslati eljárásnak a lefolytatása, ekként a közbeszerzési jogsértés értékelése és szankcionálása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.” (Indokolás [34])

- [43] A Miniszterelnökséget vezető miniszter az Alkotmánybíróságnak megküldött álláspontra szerint „a Mód3. tv. miniszteri indokolása szerint a módosítás törvényi vélelmet állít fel a Közbeszerzési Hatóság számára, amellyel garantálható, hogy a Hatóság a közbeszerzési szerződések hatósági ellenőrzése során feltárt közbeszerzési jogsértések esetén a számára rögzített törvényi határidőben minden esetben meg tudja indítani a jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.”
- [44] A Kbt. differenciáltan határozza meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó határidőt, amikor is a Kbt. 152. § (2) bekezdésének főszövegében meghatároz egy valamennyi kezdeményezésre jogosult és jogsértésfajtára vonatkozó 60 napos szubjektív határidőt, illetve az érintett közbeszerzési ügy fajtájától függő objektív határidőt.
- [45] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben felvázolta, hogy „[a] határidők tekintetében az eljárásjogi kódexek megkülönböztetnek anyagi jogi és eljárásjogi határidőket. Az anyagi jogi határidők elmulasztása jogvesztő, illetve elévülési jellegű jogkövetkezménnyel jár, szemben az eljárásjogi határidők elmulasztásával.” (Indokolás [37])
- [46] Az Alkotmánybíróság az 5/2017. (III. 10.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) megállapította, hogy a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki. Az Alkotmánybíróság az Abh2. indokolásában kiemelte, hogy „[a] közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény] egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek »jogvesztő« és »nem jogvesztő«, azaz »elévülési« jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitélt, hogy a határidő »jogvesztő«, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírászkodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bírászkodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem »jogvesztés«, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépése a jogszabály erejénél fogva (*ex lege*) nincs lehetőség.” (Indokolás [15])
- [47] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben kifejtett álláspontra a 3353/2017. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) is fenntartotta, ekként megállapította, hogy „az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes” (Indokolás [19]).

- [48] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben, Abh2.-ben és Abh3.-ban kikristályosódó gyakorlata szerint a hatóság valamely jogalannal szembeni fellépésére irányadó törvényi határidők léte éppen arra szolgál, hogy a végső soron szankcióalkalmazáshoz vezető hatósági jogkört a jogbiztonság érdekében korlátok közé szorítsa.
- [49] A jelen ügyben a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése alkotmányosság vizsgálata szempontjából – hasonlóan az Abh1.-ben foglaltakhoz – annak van tehát jelentősége, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő anyagi vagy eljárásjogi határidőnek minősül. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben foglaltakkal egyezően a jelen ügyben is rögzíti, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnöke a Kbt. 152. § (1) bekezdés a) pontja alapján megillető eljáráskezdeményszerzési jogosultság azon közhatalmi jogkör részét képezi, amely a jogalanyokkal szemben a Közbeszerzési Döntőbizottság szankcióalkalmazását vonja maga után. Az Alkotmánybíróság visszautalva az Abh1.-ben foglaltakra kiemeli, hogy „[a] Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményszerzésével mint hatósági aktussal szemben nincs helye jogorvoslatnak, illetve a Kbt. 152. § (2) bekezdésben a kezdeményszerzésre nyitva álló 60 napos határidő nem hosszabbítható meg. Ezen túlmenően a Kbt. 152. § (2) bekezdése az eljáráskezdeményszerzésre nyitva álló határidőt pontosan meghatározza. Az [Abh2.] és az [Abh3.] értelmében az a körülmény sem eredményezi önmagában ezen határidő eljárásjogi jellegűvé minősítését, hogy a jogszabály explicit nem minősíti jogvesztőnek e 60 napos szubjektív határidő elmulasztását. Következésképpen a Kbt. 152. § (1) bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményszerzéséhez fűzött, a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő anyagi jogi határidőnek minősül, amelynek elmulasztása azt eredményezi, hogy az érintett szerv eljáráskezdeményszerzési jogosultsága a határidőt elteltét követően megszűnik.” (Indokolás [42])
- [50] 4. Az Alkotmánybíróságnak, annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdésében rögzített rendelkezései a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértésére vezetnek-e, a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [30] és köv.) kifejtettek szerint azt kellett vizsgálnia, hogy e rendelkezések a hatálybalépésük előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoznak-e, és ezekre nézve kötelezettséget állapítanak-e meg, kötelezettséget terhesebbé tesznek-e, vagy jogot korlátoznak-e vagy vonnak-e el, illetve jogellenessé nyilvánítanak-e valamely magatartást.
- [51] Az Alkotmánybíróság utal a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat” tárgyú, 2015.EL.II.JGY.E.1.1. számú összefoglaló véleményében rögzített azon bírói gyakorlatra, amely szerint a szubjektív határidő számítását a saját tudomásszerzéstől kell számítani (Kúria Kfv. IV.37.328/2013/6. számú ítélete). Mindazonáltal a bírói gyakorlat szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának kérelemre és hivatalbóli kezdeményszerzésre vonatkozó szabályokat a Kbt. rendszere külön kezeli, ekként a kérelem előterjesztésére vonatkozó határidők és vélelmek nem vonatkoznak a hivatalbóli kezdeményszerzésre.
- [52] Mindezekre tekintettel a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő esetében a Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti eljáráskezdeményszerzési jogosultsággal rendelkező szerv vagy személy vonatkozásában a jogsértés tudomásra jutása – a bírói gyakorlat szerint – a bizonyított saját észleléshez köthető.
- [53] Az Alkotmánybíróság utal az Abh1.-ben kifejtett azon álláspontjára, amely szerint „külön jogszabályi rendelkezés nélkül a tudomásra jutás időpontja nem egyezik meg automatikusan ezen szerv által kezdeményszerzett szabálytalansági eljárás kezdeményszerzésének napjával, amely időpont szükségszerűen későbbi, mint a saját észlelés napja, hiszen a szabálytalansági eljárás megindítása külön formalizált hatósági aktust igényel, amely csak az észlelést követően bocsátható ki. E tekintetben a jelen ügy szempontjából jelentőséggel bír, hogy mennyi idő telik el a hatóság saját észlelésének napja és a szabálytalansági eljárás megindításának napja között.” (Indokolás [45]) Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapítja, hogy a Közbeszerzési Hatóság elnökének a Kbt. 187. § (2) bekezdés j) pontja szerint folytatott hatósági ellenőrzés során feltárt jogsértés esetében a tudomásra jutás időpontja automatikusan nem egyezik meg az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjával [Kbt. 152. § (9) bekezdés], illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjával [Kbt. 153. § (4) bekezdés]. Valójában a Kbt. 152. § (9) bekezdésében és a Kbt. 153. § (4) bekezdésében meghatározott időpontok szükségszerűen későbbiek, mint a jogsértés észlelésének napja, hiszen mind az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítése, mind a hatósági ellenőrzés befejezése külön formalizált hatósági aktusok, amelyek az észlelést követően, az ellenőrzés végéhez köthetők.
- [54] A Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő 2019. január 1-je előtt a hatóság saját észleléséhez kötötte a tudomásra jutás napját, így ezt követő napon vette kezdetét a 60 napos határidő, míg

a 2019. január 1-jétől a Kbt. 152. § (9) bekezdése értelmében a tudásra jutás napja megegyezik az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjával, a 153. § (4) bekezdése esetében a hatósági ellenőrzés befejezésének napjával.

- [55] A Kbt. 152. § (9) bekezdésével a szubjektív 60 napos határidő kezdetének az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítéséhez kötésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság visszautal a Mód3. tv. miniszteri indoklására, amely szerint a módosítás lényege az, hogy ne maradjon feltáratlan közbeszerzési jogsértés és egy hosszabb ellenőrzés (így különösen az uniós támogatások auditálása) esetén is lehetőség nyíljon az érdemi jogorvoslati kérelem elbírálására. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben foglaltakhoz hasonlóan a jelen ügyben is megállapítja, hogy ez az időpont azonban olyan törvényi vélelem, amellyel szemben helye van bizonyításnak, a tényleges tudásszerzés időpontját akár a Közbeszerzési Döntőbizottság, akár az ügy közigazgatási vitájában eljáró bíróság ettől eltérően állapíthatja meg.
- [56] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben (i) az érintett közbeszerzési eljárás a vizsgált Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és 197. § (10) bekezdése hatálybalépése előtti jogviszonynak minősül; (ii) a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése együttesen azt eredményezi, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére jogosult szervek, személyek számára a korábbi szabályozáshoz képest hosszabb, lényegében saját hatáskörben meghatározott időponthoz kötődik a jogsértés tudásra jutásának napja, így a szubjektív 60 napos határidő kezdetének napja, amely (iii) a jogsértést elkövetők számára a 2019. január 1-je előtti szabályozáshoz képest olyan szempontból eredményez jogkorlátozást, hogy a szubjektív határidő kezdetét az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv saját hatáskörében meghatározható időponthoz köti, hiszen az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napja a jogalanyok által nem meghatározható.
- [57] Az Alkotmánybíróság a határozat indoklásának IV/2. pontjában (Indokolás [30] és köv.) idézett gyakorlata szerint nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ha az új jogszabályi rendelkezések alkalmazása a hatálybalépés előtt bekövetkezett jogi tényt nem módosítja a jogalanyok számára hátrányos módon.
- [58] Az *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával tehát az nem áll ellentétben, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, 153. § (4) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttkalkalmazásával 2019. január 1-jét követően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére vonatkozó közhatalmi jogkör mint anyagi jogi jogintézmény határideje az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához kösse az érintett szerv jogsértésről történő tudásra jutását. Ugyanakkor ezen anyagi jogi szabály és a hozzá kapcsolódó 60 napos szubjektív határidő az új szabály hatálybalépése előtt bekövetkezett jogi tények vonatkozásában nem eredményezhet a jogalanyok számára jogkorlátozást, illetve nem teheti kötelezettségeiket terhesebbé.
- [59] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben megállapítottakkal összhangban a jelen ügyben is kiemeli, azon „körülmény, hogy adott esetben az eljáráskezdeményezési jogosultsággal rendelkező szerv a rá irányadó szabályok megsértésével gyakorolta a hatáskörét, nem érinti a vizsgált normák Alaptörvénnyel való összhangját. Ugyanakkor ennek megítélése a felülvizsgálatot végző bíróság kompetenciájába tartozó ítélezési kérdés.” (Indokolás [50])
- [60] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy 2019. január 1-jétől hatályos Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és annak 197. § (10) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezése a 2019. január 1-je előtt bekövetkezett hatósági tudásra jutás és letelt szubjektív határidő vonatkozásában nem alkalmazható. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kbt. 152. § (9) bekezdése, 153. § (4) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése együttkalkulálásának létezik olyan alkotmányos értelmezése, amely nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését, ezért a bírói kezdeményezést elutasítja.
- [61] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek annak érdekében, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésének, a 153. § (4) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének együttkalkulálása az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkalmazói értelmezést eredményezzen, amelynek értelmében a Kbt. 152. § (9) bekezdésében és a 153. § (4) bekezdésében foglalt új, a jogsértésről történő tudásra jutást másként szabályozó rendelkezés nem eredményezheti a hatálybalépést megelőzően eredménytelenül eltelt, 60 napos szubjektív határidő újrainítását, valamint megdönthető törvényi vélelmet jelent. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy 2019. január 1-jét megelőzően a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárásának kezdeményezésére vonatkozó, a jogsértés tudására jutásától számított hatvan napos határidő elteltét követően a tudásra jutás kezdőnapja utóbb nem

köthető az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napjához. Az Alkotmánybíróság a Kbt. 152. § (9) bekezdését érintően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján e törvényhely alkotmányos értelmezéseként megállapítja, hogy a benne rögzített törvényi vélelem a bírósági eljárásokban megdönthető jellegűnek minősül.

- [62] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. július 14.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [63] A határozat rendelkező részének pontjait a szavazatommal az alábbi indokok miatt nem támogattam.
- [64] 1. A jelen határozat az Abh1.-gyel, az abban kifejtett alkotmánybírósági vizsgálattal mutat erős hasonlóságot. A különbség lényege mindössze az, hogy az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság a Kbt. 152. § (2a) bekezdését és a 197. § (10) bekezdését érintően folytatott le az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti vizsgálatot, és az alapján tartotta szükségesnek alkotmányos követelmény megállapítását. A jelen határozatban az Alaptörvény B) cikke szerinti alkotmányossági vizsgálat a Kbt. 152. § (9) bekezdését, 153. § (4) bekezdését és ugyancsak a 197. § (10) bekezdését érintette.
- [65] Az Abh1. megállapításaival nem értettem egyet, ezért a határozathoz különvéleményt fűztem. A különvéleményemben foglaltakat az alábbiak szerint a jelen határozatot érintően is fenntartom.



- [66] 2. A jelen határozatnak is kifejezetten vitatható része, hogy a rendelkező rész 2. pontjában a Kbt. 197. § (10) bekezdés teljes szövege vonatkozásában tartalmaz elutasítást. Álláspontom szerint az Abtv. alapján erre ebben az esetben sem lett volna lehetőség.
- [67] Az indítvány tanúsága szerint ugyanis az eljáró bírói tanács a Kbt. 152. § (9) bekezdése és a 197. § (10) bekezdése „valamint a Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra” szövegrészének az alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik”. Ez a jelen esetben azt jelentette, hogy az Alkotmánybíróság csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés indítványban megjelölt szövegrészét érintően folytathatott volna le érdemi vizsgálatot és vonhatott volna le konklúziót.
- [68] Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot tartalmilag ugyan valóban csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés megjelölt szövegrészét érintően végezte el, formailag – a határozat megfogalmazása szerint – ugyanakkor ez a vizsgálat a rendelkezés teljes egészére kiterjedt, és a teljes egészét érintően tartalmaz elutasítást a rendelkező rész 2. pontja. Mindez annak ellenére van így, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján hivatalból nem terjesztette ki az érdemi vizsgálatot a Kbt. 197. § (10) bekezdésének indítvánnyal nem érintett szövegrészeire.
- [69] Ennek eredményeként pedig az Alkotmánybíróság úgy utasította el a Kbt. 197. § (10) bekezdés teljes egészébe alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, hogy arra egyrésztől nem volt indítvány, másrésztől arra vonatkozó érdemi vizsgálat lefolytatására sem került sor.
- [70] Ugyancsak az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján aggályos dogmatikai szempontból, hogy az indokolásban a vizsgálat, majd pedig a rendelkező rész megállapítása egyaránt kiterjedt a Kbt. 153. § (4) bekezdésére. Az indítványozó ugyanis ezen jogszabályi rendelkezés vizsgálatát nem kérte az Alkotmánybíróságtól, és az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján hivatalból nem terjesztette ki maga az Alkotmánybíróság sem az érdemi vizsgálatot erre a jogszabályi rendelkezésre. Maga a határozat is megállapítja a IV/3. pontjában (Indokolás [37]), hogy „[a]z indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kbt. 152. § (9) bekezdésének és a 197. § (10) bekezdésének értelmezése szükséges”. Ennek következtében a Kbt. 153. § (4) bekezdése alkotmányossági vizsgálatának a jelen eljárásban nem volt helye.
- [71] A határozatot elsősorban ezen, dogmatikai szempontból kifogásolható elemei miatt nem támogattam.
- [72] 3. Úgy vélem továbbá, hogy a határozat a visszaható hatály tilalmának a vizsgálatát sem az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban folytatta le.
- [73] Az indítvánnyal érintett két jogszabályhely közül a 197. § (10) bekezdése rendelkezik a Kbt. 152. § (9) bekezdés alkalmazhatóságáról, amikor azt mondja, hogy a Mód3. tv. által megállapított egyes rendelkezéseket a „Mód3. tv. hatálybalépése után kérelmezett, kezdeményezett vagy hivatalból indított jogorvoslati eljárásokra kell alkalmazni”. A visszaható hatály kérdése tehát kizárólag a 197. § (10) bekezdése vonatkozásában merülhet fel. Az indítványozó voltaképpen maga is ezt állítja. Ezért a határozatban szükséges lett volna tisztázni, hogy a Kbt. 152. § (9) bekezdésében foglalt szabály önmagában nem vet fel a visszaható hatály tilalmával összefüggő aggályt. A határozat ennek tisztázását a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában elmulasztotta, aminek következtében a visszaható hatály vizsgálata nem teljes értékű.
- [74] A fentiekből fakadóan véleményem szerint csak a Kbt. 197. § (10) bekezdés támadott szövegrészét érintően lett volna szükség az alaptörvény-ellenesség orvoslására. Az alkotmányos követelményt a rendelkező rész szerinti szöveggel ezen okból sem tudtam támogatni.
- [75] Ezen felül a határozat indokolása arról sem győzött meg maradéktalanul, hogy a fennálló alkotmányossági probléma a jogalkalmazás és nem a jogszabály alaptörvény-ellenességéből fakad, és ezzel együtt arról sem, hogy megoldásának az alkotmányos követelmény megállapítása a leginkább megfelelő módja. Ezt az aggályt tovább erősítette, hogy a rendelkező rész 1. pontja szerinti alkotmányos követelmény lényegében a jogszabály szövegével ellentétben álló iránymutatást ad a jogalkalmazóknak.
- [76] 4. Megítélésem szerint az érdemi vizsgálat során az indítvánnyal támadott egyes jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos különböző alkotmányossági problémákat önállóan kellett volna vizsgálni.
- [77] A határozat több megállapítása a Kbt. 152. § (9) bekezdésével összefüggő olyan alkotmányossági problémára utal, amely álláspontom szerint fennáll, de az indítvány alapján a konkrét ügyben nem volt vizsgálandó. Ilyen megállapítás például, hogy „a Kbt. 152. § (2) bekezdése szerinti 60 napos szubjektív határidő 2019. január 1-je

előtt a hatóság saját észleléséhez kötötte a tudomásra jutás napját, így ezt követő napon vette kezdetét a 60 napos határidő, míg a 2019. január 1-jétől a Kbt. 152. § (9) bekezdése értelmében a tudomásra jutás napja megegyezik az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének napjával, a 153. § (4) bekezdése esetében a hatósági ellenőrzés befejezésének napjával” (Indokolás [54]). Továbbá, hogy ezen szabályok a szubjektív határidő kezdetét az eljáráskezdeménnyezési jogosultsággal rendelkező szerv saját hatáskörében meghatározható időponthoz kötik, „hiszen az ellenőrzési jegyzőkönyv kézbesítésének, illetve a hatósági ellenőrzés befejezésének napja a jogalanyok által nem meghatározható” (Indokolás [56]).

[78] Így lényegében az indokolás is utal arra, hogy amíg a Kbt. 197. § (10) bekezdés kifogásolt szövegrésze voltaképpen a törvény szerinti szubjektív határidő újrainítását teszi lehetővé a már „lezárt” jogviszonyok vonatkozásában, addig a Kbt. 152. § (9) bekezdése – és a Kbt. 153. § (4) bekezdése is – a szubjektív határidő kezdőnapjának a meghatározását azon szerv megállapítására bízta, amelynek a szubjektív határidőt be kellene tartania.

[79] Véleményem szerint a szabályozás ezen, tehát a Kbt. 152. § (9) bekezdésében foglalt eleme a következők miatt kifogásolható. Igaz ugyan, hogy a törvény szerinti objektív határidő korlátot állít a határidőszámításnak, de annak tartamán belül a szubjektív határidő számítása a Kbt. 152. § (9) bekezdésben rögzített, új határidőszámítási szabály alkalmazásával az érintett szervek vonatkozásában relativizálódik. Az eredmény tehát – az Abh1.-ben vizsgált esettel azonosan – gyakorlatilag a jogsértés elhúzódásának a lehetősége, és a sérelmes helyzet orvoslásának az elnehezülése. Ez véleményem szerint a jogbiztonsággal összefüggésben vet fel aggályokat.

[80] Az Alkotmánybíróság a határozat tanúsága szerint ezeket az aggályokat nem oszlatta el, azokat nem nevesítette, és azokkal összefüggésben érdemi vizsgálatot sem folytatott le. Úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak hivatalból el kellett volna végeznie a Kbt. 152. § (9) bekezdés alkotmányossági vizsgálatát a jogbiztonság követelményei alapján. Amennyiben pedig ezen vizsgálat lefolytatására nem látott lehetőséget vagy indokot, arra az indokolásban magyarázattal kellett volna szolgálnia.

[81] Mindezek fényében aggályosnak gondolom, hogy a határozat a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény második mondatában lényegében ezt, a Kbt. 152. § (9) bekezdésével összefüggésben a jogbiztonság követelményei alapján felmerülő alkotmányossági problémát tematizálja, és kínál rá megoldást anélkül, hogy annak alkotmányossági vizsgálatát elvégezte volna.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: III/640/2020.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A Nyíregyházi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 3.Bf.488/2019. szám alatt folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a büntetőeljárásról 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítása és *ex nunc* hatályú megsemmisítése, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazásának a kizárása iránt.
- [2] A konkrét ügy előzményeit érintően az indítványozó előadta, hogy a Mátészalkai Járásbíróság 2019. augusztus 27-én meghozott 12.B.117/2018/66. számú ítéletével a vádlottat bűnösnek mondta ki maradandó fogyatékossgot eredményező közúti baleset okozása miatt [a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 235. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja alapján] és ezért 8 hónapi – végrehajtásában egyévi próbaidőre felfüggesztett – fogházbüntetésre, továbbá egyévi „B” járműkategóriára korlátozott közúti járművezetéstől eltiltás büntetésre ítélte, valamint előzetes mentesítésben részesítette. Az elsőfokú ítélet alapjául szolgáló tényállás lényege szerint a vádlott 2017. szeptember 26-án az általa vezetett személygépkocsival az előtte haladó járművet akarta megelőzni, amelynek megkezdése előtt azonban nem győződött meg arról, hogy az előzést biztonságosan be tudja-e fejezni. Ennek következtében frontálisan összeütközött a vele szemben szabályosan közlekedő, sértett által vezetett személygépkocsival. A baleset során a sértett életveszélyes állapotba került, és ténylegesen 3 hónap alatt gyógyuló töréses és zúzódásos sérüléseket szenvedett. A 36 éves sértett arc- és agysérülése mindkét szemét érintően halántéki látótérkiesés visszamaradásával gyógyult, és maradandó pszichés károsodása is kialakult a trauma következtében.
- [3] Az elsőfokú bírósági eljárás irataiból megállapítható volt továbbá, hogy a sértett utasként 1988-ban is súlyos sérüléseket szenvedett egy közlekedési baleset során, amely sérüléseiből azonban felépült.
- [4] Az elsőfokú bírósági eljárásban a vád és a védelem bizonyítási indítványai mellett a bíróság hivatalból elrendelte a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kórház – Jósa András Oktatókórház (a továbbiakban: JAOK) Fül-Orr-Gégészeti Osztályának, Szemészeti Osztályának, Neurológiai Szakrendelőjének és a Mátészalkai Területi Kórháza Neuropszichológiai Szakrendelőjének megkeresését a 2017. szeptember 26-án elszenvedett közúti balesetet követően a sértett kezelésével kapcsolatban keletkezett valamennyi orvosi dokumentum megküldése érdekében (12.B.117/2018/13., 13-I-IV. számú végzések). A megkeresésre a JAOK 11 db ambuláns lapot, valamint egy-egy kórlap kivonatot, zárójelentést és műtéti jegyzőkönyvet küldött meg a járásbíróságnak.
- [5] Az elsőfokú bíróság szintén hivatalból elrendelte a sértett által közölt két korábbi munkahelyének megkeresését a sértett egészségügyi alkalmassági vizsgálatára vonatkozó dokumentumok megküldése céljából (12.B.117/2018/28-29. számú végzések). Ezen felül hivatalból kereste meg az elsőfokú bíróság a sértett háziorvosát, és kérte megküldeni a sértett „vonatkozásában valamennyi, rendelkezésre álló orvosi dokumentumot,

- különös tekintettel az 1987. év és 2005. év között keletkezett orvosi dokumentumokra” (12.B.117/2018/32. számú végzés). A házi orvos a megkeresést teljesítette (12.B.117/2018/39. számú ügyiratok).
- [6] Az indítványozó megállapítása szerint az elsőfokú bíróság által hivatalból beszerzett dokumentumokat a bíróság az eljárásba bevont igazságügyi szakértők rendelkezésére bocsátotta, akik azokat a szakvélemény elkészítése során felhasználták. Megállapította az indítványozó továbbá azt is, hogy a járásbíróság az ítélezése alapjául szolgáló tényállást részben az általa hivatalból beszerzett bizonyítási eszközökből származó bizonyítékokra alapozva állapította meg (12.B.117/2018/66. számú ítélet 4–5. oldal).
- [7] A bizonyítékok hivatalból történő beszerzéséhez az elsőfokú bíróság számára a Be. 164. § (3) bekezdése biztosított jogszabályi alapot. Az indítványozó szerint ugyanakkor a Be. 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenes.
- [8] Az indítványozó a Be. 164. § (3) bekezdését elsődlegesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogbiztonságból fakadó követelmények megsértése miatt kifogásolta. Ezen követelmények értelmében ugyanis a jog egészével, egyes résztestületeivel és szabályaival szemben elvárás, hogy világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók és a norma címzettjei számára is előre láthatók legyenek.
- [9] Ezek az alkotmányos követelmények az indítványozó szerint a Be. 164. §-a szabályrendszerének kontextusában egyáltalán nem érvényesülnek a (3) bekezdés azon rendelkezése következtében, amely indítvány hiányában (hivatalból) is lehetővé teszi a bíróság számára bizonyíték beszerzését. Ennek folytán ugyanis az eljárás résztvevői számára kiszámíthatatlanná válik a bizonyítási eljárás, bizonytalanná válik a bíróság által értékelhető bizonyítékok köre, holott az „az ún. perrendszerű bizonyítás legfontosabb követelményének tekinthető” (indítvány 6. oldal).
- [10] Az alaptörvény-ellenes rendelkezés miatt továbbá az indítványozó szerint megkérdőjeleződik a Be. LXXXVI. Fejezetében szabályozott előkészítő ülés létjogosultsága, illetőleg jelentősége is. „A büntetőeljárás további menetének alakításában a tisztességes eljárás garanciáinak figyelembevételével való közreműködés lehetőségét ugyanis lehetetlenné teszi az, ha a bíróság hivatalból is beszerezhet bizonyítékokat (bizonyítási eszközöket), amelyekkel kapcsolatban az eljárás résztvevői csak a bizonyítási eljárás befejezését követően fejthetik ki álláspontjukat” (indítvány 6. oldal).
- [11] Sérti továbbá az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített pártatlanság követelményét is. Álláspontja szerint „az eljáró bíró pártatlanságát veszélyeztető helyzetek elkerülését a jogalkotó egyáltalán nem biztosítja azzal, hogy a jogalkalmazó bíró belátására bízva az általa beszerzendőnek tartott bizonyítékok körének kérdésében való döntést, amely akár a vád bizonyításához szükséges bizonyítási eszköz beszerzésével is járhat, amint az a jelen ügyben is történt” (indítvány 7. oldal).
- [12] Az előbbieken részletezett aggályok összegzéseként az indítványozó kifejtette, hogy az eljáró bíró számára kérdéses lehet, hogy a Be. 164. § mely rendelkezését kell inkább szem előtt tartania. A Be. 164. § (1)–(2) bekezdéseit, amelyek a „tisztességes eljárás”-hoz való alapvető jog érvényesülését biztosító rendelkezések – figyelemmel a Be. preambuluma is. Vagy ugyanezen törvényhelynek a (3) bekezdését, amely „az igazság megállapításának igényét” juttatja érvényre, ugyancsak a Be. preambuluma tekintettel. Ha a bíróság – akár a vád bizonyításához szükséges tények feltárása vagy az alátámasztásukra szolgáló bizonyítási eszközök rendelkezésre bocsátása, akár a védekezés tisztázása érdekében – a Be. 164. § (3) bekezdése alapján hivatalból folytat a bizonyítást, annak eredményét nem lehet figyelmen kívül hagyni a bizonyítékok értékelésekor, illetőleg a tényállás megalapozottságának a megítélésénél. „Következésképpen a Be. 163. § (2) bekezdése által megkívánt »valóság-hű tényállásra« alapozott bírósági döntésre vonatkozó törvényi követelmény érvényesülése vagy negligálása teljesen az eljáró bíró egyéni szerepfelfogásától (bírói attitűdjétől) függhet a Be. 164. § ellentmondásos rendelkezéseinek alapulvételével.” (Indítvány 9. oldal) Ennek kapcsán az indítványozó azt is kiemelte, hogy a Be. preambuluma szerint az Országgyűlés – egyebek mellett – „a tisztességes eljárás”-hoz való jog érvényesülését biztosító törvényt kívánt alkotni. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása mellett irányadó a jogszabály preambuluma. Jelen esetben ugyanakkor a preambulumban rögzített jogalkotói célkitűzés éppen a Be. 164. § (3) bekezdése miatt nem valósulhat meg maradéktalanul.
- [13] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványozó által kifogásolt alkotmányossági probléma teljes körű feltárása érdekében az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján megkereste az igazságügyi minisztert és a Kúria elnökét álláspontjának kifejtése érdekében.



## II.

[14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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.”

[15] 2. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„164. § (1) A vád bizonyításához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló bizonyítási eszközök rendelkezésre bocsátása, illetve beszerzésének indítványozása a vádlót terheli.

(2) A bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be.

(3) Indítvány hiányában a bíróság bizonyíték beszerzésére és megvizsgálására nem köteles.”

## III.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.

[17] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.

[18] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Be. 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] megfelel-e.

[19] Az indítványozó megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés].

[20] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.

[21] Az Alkotmánybíróság a 3193/2014. (VII. 15.) AB végzésben ezzel összefüggésben az alábbiakat rögzítette. „Az Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája”, amellyel

- a bíró az Abtv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott esetben élhet (Indokolás [5]). Az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” {Indokolás [5]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}
- [22] Az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az alkalmazandó jog megjelölését ezért az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [23] A konkrét indítványt érintően az indítványozó kifejtette, hogy a büntetőeljárásban előterjesztett fellebbezések a vád tárgyát képező bűncselekménynek a Btk. 235. § (2) bekezdés a) pontja szerinti minősítését kifogásolták, amelynek alapjául a járásbíró által részben hivatalból beszerzett orvosi dokumentumok, illetve az ezek felhasználásával készített igazságügyi orvosszakértői vélemények figyelembevételével megállapított tényállás szolgál. A Be. 591. § (1) bekezdése értelmében a másodfokú bíróság – egyebek mellett – vizsgálni köteles az elsőfokú bíróság ítéletének a megalapozatlanságát. Annak során pedig a másodfokú bíróságnak a Be. 592. §-ban felsorolt megalapozatlansági okokkal összefüggésben a Be. 609. § (1) bekezdésében foglaltakból következően – egyebek mellett – azt is értékelnie kell, hogy az elsőfokú eljárás során nem történt-e olyan eljárási szabálysértés, amely lényeges hatással volt a bűncselekmény minősítésére. Ezek közé tartozik a Be. 609. § (2) bekezdés a) pontja szerint a bizonyítás törvényességére vonatkozó rendelkezéseknek a vádemelés utáni megsértése is. Ebből következően az indítványozónak jelen ügyben – a Be. szabályozási struktúrájának megfelelően – a Be. támadott 164. § (3) bekezdésére is figyelemmel kell a járásbíró által lefolytatott bizonyítás törvényességét felülbírálnia. A támadott törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenessége esetén ugyanis az annak alkalmazásával beszerzett bizonyítékok a tényállás megalapozottságának, illetve az annak megfelelő jogi minősítés törvényességének a megítélése szempontjából nem vehetők figyelembe a másodfokú, indítványozó előtti eljárásban.
- [24] Mindezek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezést az indítványozó az előtte folyamatban lévő konkrét eljárásban alkalmazni köteles, így helye van érdemi alkotmányossági vizsgálatának.
- [25] 4. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek a feltételnek az indítvány szintén megfelel, mivel az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított követelményeknek megfelelő indokolást adott elő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában.
- [26] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Be. 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és – *ex nunc* hatályú – megsemmisítésére irányul.
- [27] A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Be. 164. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében folytathatta le.

#### IV.

- [28] 1. Az indítványozó kifogásai a Be. 163–164. §-aiban foglalt, a bizonyítás tárgyára irányadó büntetőeljárási rendelkezéseket érintették. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során az Alaptörvény 28. cikkében rögzített, a bíróságok jogalkalmazó tevékenységét meghatározó követelményre figyelemmel járt el. Ezen követelmény értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, továbbá a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Ezért az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a kifogásolt

jogszabályi rendelkezést érintően a bíróságok számára a fenti követelményből fakadóan irányadó jogalkalmazási szempontokat. Annak érdekében továbbá, hogy az alkotmányossági vizsgálatban a történeti értelmezés is elvégezhető legyen, az Alkotmánybíróság ezen szempontok rendszerezését a szabályozás változásainak, a kifogásolt jogszabályi rendelkezés történetének és fejlődési folyamatának az áttekintésével együtt végezte el.

- [29] Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvény-cikk 306. §-a a történeti alkotmány vívmánya. Ez a rendelkezés már biztosította azon lehetőséget a bíróság számára, hogy szükség esetén hivatalból is végezzen bizonyítást, amikor akként rendelkezett, hogy „[m]ind az elnök, mind a törvényszék új bizonyítékok felvételét vagy megszerzését rendelhetik el”.
- [30] Az Alkotmánybíróság szerint ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének az értelmezése során az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján szem előtt kell tartani, hogy a bíróság által hivatalból végezhető bizonyítás a történeti alkotmány vívmánya.
- [31] 1.1. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: 1973. évi Be.) 5. §-ában a jogalkotó a hatóságok feladataként rögzítette, hogy „az eljárás minden szakaszában a tényállást alaposan és hiánytalanul tisztázzák, a valóságnak megfelelően állapítsák meg, a terhelő és mentő, valamint a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket egyaránt figyelembe veszik. Fel kell deríteni azokat az okokat és körülményeket is, amelyek a bűncselekmény elkövetését közvetlenül lehetővé tették.”
- [32] A jogszabály javaslatához fűzött jogalkotói indokolás értelmében a felhívott rendelkezés a bizonyítás legfontosabb szempontjait foglalja össze: megfogalmazza a büntetőügyekben eljáró hatóságok bizonyítási kötelezettségét és annak terjedelmét, valamint a bizonyítékok szabad értékelésének elvét. Ennek keretében az (1) bekezdés „az eljáró hatóságok alapvető feladataként írja elő, hogy azokat a tényeket, amelyeket intézkedéseik, rendelkezéseik alapjaként elfogadnak, az anyagi igazságnak megfelelően állapítsák meg. Ez csak úgy lehetséges, ha a tényállást alaposan és hiánytalanul tisztázzák. Ehhez pedig az szükséges, hogy a terhelő és mentő, valamint a büntetőjogi felelősséget súlyosító és enyhítő körülményeket is egyaránt felderítsék és figyelembe veszik.”
- [33] A bizonyítás tárgyára vonatkozóan továbbá az 1973. évi Be. az 59. §-ban mindössze a következőkről rendelkezett. „A bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető törvények és az eljárási jogszabályok alkalmazása szempontjából jelentősek. Nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyek köztudomásúak, vagy amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van.”
- [34] Az 1973. évi Be. tehát a büntetőeljárás alapelvei körében a tényállás alapos és hiánytalan tisztázását, továbbá a valóságnak megfelelő megállapítását írta elő követelményként az eljárásban résztvevő valamennyi hatóság számára.
- [35] 1.2. A bizonyítás tárgyát a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 75. § (1) bekezdésében a jogalkotó a jogszabály hatálybalépésekor az 1973. évi Be. rendelkezéseire hasonlóan definiálta. A rendelkezés értelmében „[a] bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető és a büntetőeljárási jogszabályok alkalmazásában jelentősek. A bizonyítás során a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni.”
- [36] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény (a továbbiakban: 2006. évi LI. törvény) 37. §-ával, 2006. július 1-jei hatállyal a törvényalkotó ezt a szabályozást kiegészítette. Az új szabály értelmében: „A bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető és a büntetőeljárási jogszabályok alkalmazásában jelentősek. A bizonyítás során a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni, azonban, ha az ügyész nem indítványozza, a bíróság nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére, és megvizsgálására.”
- [37] A 2006. évi LI. törvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás a 37. §-hoz kapcsolódóan kiemelte, hogy „a független és pártatlan bíróság eljárási helyzetétől idegen követelmény lenne a vádat alátámasztó bizonyítékok hivatalból történő beszerzésének és megvizsgálásának kötelezettsége, az ügyészség feladatának viszont szerves része e bizonyítékok felkutatása, beszerzése és vizsgálata, a törvény egyértelművé teszi, hogy a vádat alátámasztó bizonyítékok beszerzésére és megvizsgálására vádlói indítvány hiányában a bíróság nem köteles. Az eljárási feladatok megoszlásának követelményéből (Be. 1. §) fakad, hogy a vádat a vádlónak kell bizonyítania. [...] A bíróságnak megalapozott (hiánytalan és helyes) tényállást kell megállapítania. Ennek érdekében hivatalból vagy az eljárásban részt vevő személyek indítványára intézkedik aziránt, hogy a bizonyítási eszközök a tárgyaláson rendelkezésre álljanak. [...] A Be. rendszerében az ügyész bizonyítási kötelezettsége az elsődleges, különösen, ha bizonyítási eszközök felkutatása szükséges. [...] A bíróság nem nyomoz. Független és

pártatlan szerv, melynek feladata a bizonyítékok szabad értékelése és az ügy érdemét illetően a jogszabályoknak megfelelő, igazságos döntés meghozatala.” A javaslat indokolásában a jogalkotó rögzítette továbbá azt is, hogy a tisztességes eljárás követelményének alapfeltétele a vádlói és az igazságszolgáltatási funkció szétválasztása. Az ügyészség és a bíróság feladatainak elkülönítése, az egyes tevékenységi körökre vonatkozó részletes szabályok, az eljárás alanyai számára előírt kötelezettségek és a részükre biztosított jogosultságok konstrukciója eljárási garanciákat jelent a védelem számára is. Így, amennyiben az ügyész nem indítványozza, a bíróság nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére és megvizsgálására.

- [38] A régi Be. 4. § (1) bekezdése a fentiekkel összhangban rögzíti, hogy a vád bizonyítása a vádlót terheli. Ez a rendelkezés szintén a 2006. évi LI. törvény alapján lépett hatályba 2006. július 1-jén. A módosító jogszabály normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás rámutatott, hogy „a bíróságnak az Alkotmányban és a [rég] Be.-ben megfogalmazott feladata az igazságszolgáltatás, míg az ügyészség – ugyancsak az alaptörvény és a [rég] Be. rendelkezései szerint – egyéb kötelezettségei mellett a vád képviselőjére és bizonyítására köteles”.
- [39] 1.3. A hatályos büntetőeljárás törvény, a Be. rendelkezései köréből az indítványozó okfejtésére és a szabályozás komplex jellegére is figyelemmel az Alkotmánybíróság az alábbiakat emelte ki.
- [40] A Be. preambuluma értelmében az Országgyűlés több, egymással összhangban álló célt szem előtt tartva alkotta meg a törvényt. Ezen célok között nevesítette a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog érvényesülésének biztosítását a bűncselekmények elkövetőinek, és ugyanígy azt, hogy szem előtt tartja az igazság megállapításának igényét.
- [41] Az Alapvető rendelkezések körében rögzíti a törvény az alapvető jogok védelmének általános kötelezettségét (Be. 2. §), valamint azt, hogy a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság köteles a terheltet mentő és a büntetőjogi felelősségét enyhítő körülményeket hivatalból figyelembe venni [3. § (6) bekezdés]. Az eljárási feladatok megoszlására irányadó elv értelmében a büntetőeljárásban a vád, a védelem és az ítélezés elkülönül (5. §). A bíróság vád alapján ítélezik, a vádról döntenie kell, a vádon túl nem terjeszkedhet. A bíróság csak a megvádolt személy büntetőjogi felelősségéről dönthet, és csak olyan cselekményt bírálhat el, amelyet a vád tartalmaz [6. § (1)–(3) bekezdések]. A bizonyítás alapvetései körében írja elő továbbá a Be., hogy a vád bizonyítására a vádló köteles, és a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére [7. § (1) és (4) bekezdés]. Ehhez képest a Be. 11. §-a értelmében a bíróság feladata az igazságszolgáltatás.
- [42] A bizonyítás vonatkozásában a védő egyik legfőbb kötelessége, hogy szorgalmaznia kell a terheltet mentő, illetve a felelősségét enyhítő tények felderítését [42. § (4) bekezdés d) pont].
- [43] A Be. a bizonyítás tárgyát a 163–164. §-okban határozza meg.
- [44] A 163. § (2)–(3) bekezdéseiben foglalt követelmény értelmében „a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a döntését valóság-hű tényállásra alapozza”, továbbá „a bíróság az ítélezés során a tényállást a vád keretein belül tisztázza”.
- [45] A 164. § (1) bekezdése értelmében a vádlót terheli a vád bizonyításához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló bizonyítási eszközök rendelkezésre bocsátása, illetve beszerzésének indítványozása. A (2) bekezdés rögzíti, hogy a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Ehhez képest, a (3) bekezdés megengedő szabálya értelmében a bíróság indítvány hiányában bizonyíték beszerzésére és megvizsgálására nem köteles.
- [46] A bizonyítás törvényességének garanciáit a 166. § (1)–(2) bekezdései deklarálják. A bizonyítékok értékelése keretében a 167. § (5) bekezdésében foglalt fontos garancia ezen felül, hogy nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyészség, a nyomozó hatóság, illetve a meghatározott hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők büntetőeljárás jogainak lényeges sérelmével szerzett meg.
- [47] A fenti rendelkezések alkalmazásakor a bíróságoknak természetesen figyelemmel kell lenniük a Be. Ötödik részében a bizonyításra vonatkozóan lefektetett valamennyi egyéb részletszabályra. Ezen felül különösen relevánsak a bizonyítás során a Be.-nek a tárgyalás előkészítésére irányadó Tizenharmadik részéből a LXXVI. fejezetében az előkészítő ülésre, valamint az elsőfokú bírósági eljárásra irányadó Tizennegyedik részéből a LXXVIII. fejezetben, a tárgyalás menete kapcsán a bizonyítási indítványokra irányadó szabályok. Említést érdemelnek végül a Be. másodfokú bírósági eljárásra irányadó Tizenötödik részéből a LXXXII. fejezetben az ítélet megalapozatlanságára és annak következményeire irányadó rendelkezések.
- [48] A Be. normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolás általános része a bizonyítás vonatkozásában hangsúlyozza, hogy „a kodifikáció irányelveire figyelemmel a törvény egy korszerű, vegyes rendszerű eljárás



kialakítását célozza, amelyben az inkvizitórius és az akkuzatórius jegyek a legelőnyösebb formában keverednek, és amelyben a kontradiktórius elemek hangsúlyosabb szerepet kapnak. Ennek jegyében a törvény rendezte a hatályos törvény bizonyítási rendszerének anomáliáit, következetesebbé tette a bíróság bizonyítási szerepét. A törvény szerint a büntetőeljárásnak több eljárási szereplő tevékenységén keresztül biztosított célja az igazság kiderítése, a döntéseket valóság-hű tényállásra kell alapozni. A törvény strukturális jelentőségű újítása a bíróság tényállás-tisztázási kötelezettségének újragondolása. A bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítási eszközt indítvány alapján szerezhet be, ennek hiányában nem köteles bizonyítási eszközök beszerzésére, és megvizsgálására.”

- [49] A Be. 163–164. §-aihoz kapcsolódó részletes jogalkotói indokolás szintén kiemeli, hogy „a törvény strukturális jelentőségű újítása a bíróság tényállás tisztázási kötelezettségének újragondolása. A törvény a bizonyítás alapelveinek megfelelően azt irányozza elő, hogy a büntetőeljárás során eljáró és döntést hozó szervek a döntésüket csak valóság-hű tényállásra alapozhatják. Főszabály szerint a bíróság a vád tisztázása során bizonyítási eszközöket hivatalból csak pártatlanságának fenntartása mellett, az eljárási alapelvekre figyelemmel, indítványok alapján szerezhet be és vizsgálhat meg. A vádlói funkció elkülönítése következtében a bíróságnak lehetősége van arra, hogy hivatalból, teljes körben tisztázza a tényállást, azonban a vád bizonyítására nem kötelezhető, és ezért a vádló bizonyítási kötelezettségének elmulasztása a bíróságra nem telepíthető az ítélező funkciótól idegen következményeket. Éppen ezért a törvény megfogalmazásában a bíróság feladata a tényállás tisztázása a vád garanciális keretei között.”
- [50] 1.4. A szabályozás történetének és az egyes törvényjavaslatokhoz fűzött jogalkotói indokolások releváns elemeinek az áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem a hatályos szabályozás, sem annak előzményei nem zárták ki annak a lehetőségét, hogy a büntetőeljárásban a bíróság hivatalból végezzen bizonyítást. Az erre irányuló jogalkotói szándék a szabályozás áttekintése eredményeként egyértelmű. Ezen jogalkotói szándék fennállását igazolta az igazságügyi miniszter is az Alkotmánybíróság felhívása nyomán kifejtett álláspontjában. Ugyan érzékelhető változás a szabályozás történetében, amely a funkciók elválasztásának elvét előtérbe helyezve arra irányul, hogy a vádlói feladatokat a bíróság ne vegye, ne vehesse át. A tényállás tisztázásának a kötelezettségébe azonban a jogalkotó szándéka szerint beletartozott és beletartozik azon lehetőség biztosítása a bíróság számára, hogy szükség esetén hivatalból is végezzen bizonyítást.
- [51] 2. Az Alkotmánybíróság a hatályos Be. 163–164. §-aival összefüggő bírói gyakorlat áttekintését is szükségesnek ítélte az indítványozó által előadott alkotmányossági kifogások vizsgálatához. A jogalkalmazás tapasztalatai mutatják meg ugyanis, hogy adott jogszabályi rendelkezés szövegét a bíróságok az Alaptörvény rendelkezésével, köztük az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó követelményekkel összhangban értelmezik és alkalmazzák-e.
- [52] 2.1. A Szegedi Ítélet tábla 2018. december 11-én kelt, Bf.IV.377/2018/5. számú végzésében a régi Be. rendelkezéseit érintően az alábbiakat állapította meg.
- [53] „Az 1998. évi XIX. törvény 4. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a vád bizonyítása a vádlót terheli. Ebből következően a vádlót terhelő bizonyítási kötelezettség egyrészt a bizonyítási eszközök felderítését, biztosítását és felajánlását jelenti, másrészt pedig a bizonyításban való tevéleges közreműködést.
- [54] Ugyancsak az 1998. évi XIX. törvény 75. § (1) bekezdésében foglaltak alapján ügyészi indítvány hiányában a bíróság a vádat alátámasztó bizonyítékok beszerzésére nem köteles, tehát az elsőfokú bíróság nem volt köteles ügyészi indítvány nélkül a vádat alátámasztó további bizonyítékok beszerzésére. Tekintve pedig, hogy ilyen ügyészi indítvány nem volt, ebből fakadóan a felderítetlenség és ez alapján az elsőfokú ítélet teljes megalapozatlansága szóba sem kerülhetett.”
- [55] 2.2. A Kúria Bfv.1323/2018/20. számú, büntetőügyben hozott, 2019. április 16-án kelt határozatában megállapította, hogy „a Be. 11. §-a szerint a bíróság feladata az igazságszolgáltatás. A Be. 163. § (1), (2) és (3) bekezdéseiben írt szabályok szerint a bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető és a büntetőeljárási jogszabályok alkalmazásában jelentősek. [...] A büntetőeljárásban a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a döntését valóság-hű tényállásra alapozza. A bíróság az ítélezés során a tényállást a vád keretein belül tisztázza. A Be. 164. § (3) bekezdése szerint indítvány hiányában a bíróság bizonyíték beszerzésére és megvizsgálására nem köteles. Ez lényegében megfeleltethető a korábbi Be. 75. §-ában írt rendelkezésnek, mely szerint a bizonyítás azokra a tényekre terjed ki, amelyek a büntető és a büntetőeljárásjogi jogszabályok alkalmazásában

jelentősek. A bizonyítás során a tényállás alapos, hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására kell törekedni, azonban, ha az ügyész nem indítványozza, a bíróság nem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére, és megvizsgálására.” A Kúria további megállapítása szerint ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a bíróságnak ne lenne jogosultsága hivatalból rendelkezni bizonyítási eszköz beszerzése és megvizsgálása felől. „[E]rre mind a jelenleg hatályos, mind az alapeljárás lefolytatása idején hatályban volt eljárásjogi törvény alapján lehetőség volt. [...] Az, hogy a bíróság a tényállás felderítése, valósághű megállapítása érdekében – a törvényes keretek között – nem indítványozott bizonyítást is felvesz, eljárási szabálysértésnek nem tekintendő, és felülvizsgálati okot sem képez.”

[56] 2.3. A Kúriának az EBH2019. B.23. számú elvi határozata értelmében a bíróság hivatalból is elrendelhet bizonyítást. A Kúria a Bfv.I.1323/2018/20. számú határozatában foglaltakat elvi határozati formában fenntartva kiemelte, hogy „a bíróság által hivatalból elrendelt bizonyítás a bizonyítás eredményének a terhelt terhére vagy javára esésétől függetlenül is törvényes. Ilyetén megkötést nem tartalmaz a büntetőeljárás törvény, ami egyébiránt ellent is mondana annak a törvényi parancsnak, hogy a bíróságnak (is) valósághű tényállásra kell alapoznia a döntését. Továbbá a bíróság által hivatalból elrendelt bizonyítás osztja az indítványra elrendelt bizonyítás sorsát, hiszen abban teljességgel megegyeznek, hogy a bizonyításnak általában nincs előre kiszámítható eredménye.” (Indokolás [42]) A határozat alapjául a Kúria Bfv.II.359/2019/7. számú, 2019. június 19-én kelt végzése szolgált.

[57] 2.4. A fentiek alapján a bírói gyakorlat egységesnek tekinthető abban, hogy a bíróság hivatalból is elrendelhet bizonyítást. Ezt a Kúria elnöke az Alkotmánybíróság megkeresésére írt válaszlevelében is megerősítette. A bíróságok értelmezésében a Be. 164. § (3) bekezdése lényegében megfeleltethető a régi Be. 75. §-ában írt rendelkezésnek, így ha az ügyész nem indítványozza, a bíróság a hatályos szabályozás értelmében sem köteles a vádat alátámasztó bizonyítási eszközök beszerzésére és megvizsgálására. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a bíróságnak ne lenne jogosultsága hivatalból rendelkezni bizonyítási eszköz beszerzése és megvizsgálása felől, ezt a lehetőséget a bíróságok jogalkalmazói gyakorlata értelmében a Be. és a régi Be. is biztosította.

## V.

[58] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

[59] 1. Az indítványozó a Be. 164. § (3) bekezdését elsődlegesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogbiztonságból fakadó követelmények megsértése miatt kifogásolta. A norma tartalmával szemben támasztható kiszámíthatóság és a norma címzettjei számára az előreláthatóság az indítványozó szerint a Be. 164. §-a szabályrendszerének kontextusában azért nem valósul meg, mert annak (3) bekezdése lehetővé teszi a bíróság számára bizonyíték beszerzését indítvány hiányában is. A rendelkezés folytán az indítványozó szerint az eljárás résztvevői számára kiszámíthatatlanná válik a bizonyítási eljárás, bizonytalanná válik a bíróság által értékelhető bizonyítékok köre, holott az „az ún. perrendszerű bizonyítás legfontosabb követelményének tekinthető” (indítvány 6. oldal).

[60] További aggályként nevesítette az indítványozó, hogy a Be. 164. § egyes bekezdései között ellentmondás áll fenn. A jogszabályhely (1) bekezdése ugyanis a vádló kötelezettségét nevesíti a vád bizonyításához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló bizonyítási eszközök rendelkezésre bocsátása, illetve beszerzésének indítványozása érdekében, illetve ezzel összhangban a (2) bekezdés rögzíti, hogy a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Ehhez képest a (3) bekezdés nem zárja ki, hogy a bíróság indítvány hiányában is bizonyíték beszerzése iránt intézkedjen, amikor azt írja elő, hogy a bíróság bizonyíték beszerzésére és megvizsgálására indítvány hiányában „nem köteles”. Az ellentmondás miatt az indítványozó szerint az eljáró bíró számára kérdéses lehet, hogy a Be. 164. § mely rendelkezése szerint kell eljárnia. A jogszabály belső ellentmondása pedig szintén a jogbiztonsággal összefüggésben vet fel aggályokat.

[61] 2. Büntetőjogi tárgyú döntéseiben az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza, hogy „nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. [...]”

Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira.” [1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574; lásd még: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]; 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]]

- [62] A büntetőeljárás bizonyítási szabályainak a kialakítása az állami büntetőpolitika körébe eső, a jogalkotó döntési kompetenciájába tartozó kérdés. Alkotmányjogilag az nem kérdőjelezhető meg, hogy a bizonyítási rendszer vagy annak egyes elemei alkalmasak-e a kitűzött büntetőpolitikai célok elérésére. A bizonyítás normatív szabályozása azonban alkotmányossági megítélés tárgya.
- [63] Az Alkotmánybíróság épp ezért már működésének korai szakaszában állást foglalt arról, hogy a bizonyítás mint megismerési folyamat a vegyes eljárási rendszerben szükségképpen az anyagi igazság megállapítására irányul. Az anyagi igazságosság a jogállam célja és feladata [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64–65]. Kifejtette továbbá, hogy „[a] büntetőeljárás sikerének mércéjét elsősorban nem a bűnösség kimondása jelenti, hanem az, ha az eljárás a lehető legrövidebb időn belül volt képes a feljelentésben megjelölt tények valósághű rekonstruálására” [34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [43]]. A bírói döntéseknek a tények valósághű megállapításán kell nyugodniuk, mert ha „a büntetőeljárás rendszere képes a tények valósághű megállapítására, így a bíróság végső döntése valóban jogot formálhat arra, hogy a véglegesség igényével, kételyek nélkül léphessen fel a társadalomban” [34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [45]].
- [64] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság-klauszulából fakadó követelményekkel összefüggésben az alábbiak szerint vizsgálta meg a támadott szabályozást.
- [65] 3. A büntetőeljárás szabályozás azon eleme, hogy a bíróság hivatalból végezhet-e bizonyítást, önmagában nem alkotmányossági, hanem a büntetőpolitikai döntéshozatal körébe tartozó kérdés. Ezt helyesen felismerve az indítványozó sem ezt a jogalkotói döntést kifogásolta. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az indítványozó kétféle alkotmányossági aggályt nevesített. Egyrészt úgy vélte, hogy a támadott rendelkezés folytán az eljárás résztvevői számára kiszámíthatatlanná válik a bizonyítási eljárás, bizonytalanná válik a bíróság által értékelhető bizonyítékok köre. Másrészt arra hivatkozott, hogy a Be. 164. § egyes bekezdései között ellentmondás áll fenn, amely a szabályok együttes alkalmazását lehetetlenné teszi.
- [66] 3.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelménye a büntetőjogi – mint eleve alapjog-korlátozó – normák tekintetében különösen fontos.
- [67] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában erősítette meg gyakorlatát arra vonatkozóan, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek (Indokolás [116], [120]). A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében megállapítható továbbá a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. A jogbiztonság sérelmét jelentheti továbbá az is, ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan [10/2001. (II. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 147].
- [68] Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. „Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is.” (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137) Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096).
- [69] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés vonatkozásában elsőként a norma tartalmával szemben támasztható kiszámíthatóság és a norma címzettjei számára előreláthatóság követelményeinek az érvényesülését vizsgálta meg.

- [70] Az indítványozói kifogás lényege szerint a Be. 164. §-a szabályrendszerének alkalmazásával a büntetőeljárás résztvevői számára kiszámíthatatlanná válik a bizonyítási eljárás, a bíróság által értékelhető bizonyítékok köre.
- [71] Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a konkrét büntetőeljárás, az abban alkalmazott eljárási – így a bizonyítási – cselekmények kiszámíthatósága ugyanakkor nem azonos az eljárás alapjául szolgáló szabály alkalmazásának a kiszámíthatóságával.
- [72] Attól, hogy a Be. 164. § (3) bekezdése lehetővé teszi indítvány hiányában is bizonyíték beszerzését és megvizsgálását, és ezáltal a bizonyítási eljárás bíróság általi alakítását, a konkrét szabály alkalmazása nem válik kiszámíthatatlanná. Ilyen helyzet akkor állna elő, ha a szabály alapján az nem lenne előre látható, hogy a bíróság a büntetőeljárásban hivatalból is bizonyíthat.
- [73] Mivel a Be. támadott rendelkezésének a nyelvtani értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a bíróság indítvány hiányában bizonyíték beszerzésére és megvizsgálására nem köteles, ám annak lehetőségétől nincs elzárva, a szabály alkalmazása esetén alappal lehet számítani arra, hogy konkrét büntetőeljárásban a bíróság a bizonyítási eljárást indítvány hiányában is alakítja.
- [74] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 164. § (3) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kiszámítható és előre látható jogalkalmazás követelményeinek a sérelmét nem állapította meg.
- [75] 3.3. További aggályként nevesítette az indítványozó, hogy a Be. 164. § egyes bekezdései között ellentmondás áll fenn, amelynek eredményeként a Be. 164. § (3) bekezdés alkalmazhatósága nem határozható meg egyértelműen.
- [76] Az Alkotmánybíróságnak az indítványozó ezen kifogása alapján és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó gyakorlata értelmében azt kellett megvizsgálnia, hogy a szabályozásban valóban feltárható-e olyan belső ellentmondás, amely a Be. 164. § (3) bekezdésének az alkalmazását befolyásolja, és amennyiben igen, úgy az ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel kiküszöbölhető-e. Az Alkotmánybíróság ezen vizsgálat során – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – a jogszabályszöveg nyelvtani és dogmatikai, azon belül is elsősorban kontextuális értelmezésén túl a törvény normaszöveg-javaslatához fűzött jogalkotói indokolásra is támaszkodott.
- [77] 3.3.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 164. § (1) és (2) bekezdéseiben rögzített, a bizonyításra irányadó szabályok egyrészt a vádló bizonyítási kötelezettségét írják elő, másrészt azt, hogy a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Ehhez képest a (3) bekezdés valóban nem zárja ki, hogy a bíróság indítvány hiányában is bizonyíték beszerzése és megvizsgálása iránt intézkedjen.
- [78] Így felmerülhet, hogy a Be. 164. § (1)–(2) bekezdései a Be. 164. § (3) bekezdésével ellentétes iránymutatást adnak a bíróság bizonyítási feladataira vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor ez az ellentmondás csupán látszólagos, és a jogalkalmazás során megfelelő jogértelmezéssel kiküszöbölhető.
- [79] A Be. 164. § (3) bekezdésének normatartalmát az Alaptörvényből fakadó követelményekkel, illetve a Be. szabályrendszerének egyéb releváns elemeivel egybevetve és azokkal összhangban vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [80] 3.3.2. A Be. 163. § (2) bekezdése értelmében a büntetőeljárásban a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a döntését valóság-hű tényállásra alapozza. Ennek következtében az említett hatóságok egyike sem mondhat le eljárási feladatainak teljesítése során a valóság-hű tényállás felderítéséről és megállapításáról. Ez ideális esetben akkor valósul meg, ha az eljárás jogerős befejezésekor megállapított tényállás valamennyi – az anyagi jogszabály alkalmazása szempontjából – jelentős elemében megfelel a valóságnak. Ezt a jogalkotói kívánalmat korlátozhatja vagy akadályozhatja az, ha a bíróság bizonyítási tevékenysége indítványhoz kötött.
- [81] A büntetőeljárás valamennyi szakaszában bizonyítás folyik. Az egyes eljárási szakaszokra vonatkozó sajátos bizonyítási szabályokat a törvény külön fejezetekben rögzíti.
- [82] A tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázására törekvés fogalmát a hatályos Be.-ben azal a kiegészítéssel váltja fel a valóság-hű tényállás fogalma, hogy a büntetőeljárásban a döntését nemcsak a bíróság és az ügyészség, hanem a nyomozó hatóság is valóság-hű tényállásra alapozza. Ez utóbbi annak a kifejezése, hogy a nyomozás során is jelentős bizonyítás és speciális bizonyítékértékelés folyik, különös tekintettel az elterelő jellegű, valamint a terhelt beismerésén, együttműködésén alapuló eljárási formákra.



- [83] Ahogyan arra a büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes 1/2018. (VI. 30.) LÜ h. körlevelében is rámutat, az ügyész kötelességei közé tartozik, hogy a vádemelést megelőzően saját maga, vagy az irányítása alapján eljáró nyomozó hatóság utasítása által minden intézkedést megtegyen a valósághű tényállás feltárása érdekében, a vádemelést követően pedig a számára biztosított jogokkal élve mindezt a bíróság előtt szorgalmazza. Ebbe a körbe tartozik azoknak a tényeknek a megállapítása is, amelyeknek a joghátrány nemének és mértékének meghatározása szempontjából jelentőségük lehet: így a terhelt személyi körülményeinek (például családi jellemzőinek, egészségi állapotának), valamint tényleges vagyoni, jövedelmi helyzetének feltárása, illetve általában az ítélkezési gyakorlat által kimunkált enyhítő és súlyosító körülmények alapos felderítése. Mindez a büntető igazságszolgáltatás fontos eleme, amely szoros kapcsolatban áll az elkövető személyével, a történeti tényállással és az erre alapozandó törvényes jogi minősítéssel (a büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes 1/2018. (VI. 30.) LÜ h. körlevele a büntetőbírószági eljárásban folytatandó joghátrány-indítványozási és fellebbezési gyakorlat egyes kérdéseiről).
- [84] A bizonyítási eljárás a bírósági szakaszban teljeseedik ki, annak keretében a tárgyalás előkészítése során az előkészítő ülésen, majd az elsőfokú bírósági tárgyaláson, és korlátozott formában a másodfokú eljárásban is. A bizonyítékok beszerzésének és megvizsgálásának indítványhoz kötöttsége a bírósági szakasz vonatkozásában azt is jelenti, hogy nem alkalmazhatók az ítélet megalapozatlanságának a törvényben meghatározott következményei – az ítélet hatályon kívül helyezése és új eljárás elrendelése –, ha a megalapozatlanság nyilvánvalóan arra vezethető vissza, hogy a vádló nem tett eleget vádlói kötelezettségének [Be. 593. § (4) bekezdés].
- [85] A jogalkotó a szabályozás kialakításakor figyelemmel volt ezekre a szempontokra, és a Be. 164. § (3) bekezdésével lehetőséget teremtett arra, hogy a bíróság bizonyítási tevékenységét az indítvány hiánya ne akadályozza. Nem fosztja meg ettől a lehetőségtől a bíróságot a Be. 164. § (2) bekezdés kategorikus megfogalmazása sem, csupán fő szabályt állít, amelytől az eltérés a bíróság mérlegelésének lehet az eredménye. A bíróság mérlegelési tevékenysége ugyanakkor nem korlátlan, hiszen annak célja – figyelemmel a Be. 163. § (2) bekezdésére – a valósághű tényállás megállapítása.
- [86] A bíróságnak a valósághű tényállás megállapítására kell törekednie. A valósághű tényállás felderítése szolgálat legitim indokot ahhoz, hogy a bíróság – akár a vádlói, akár a védői inaktivitást korrigálva – indítvány nélkül szerezzon be és vizsgáljon meg bizonyítási eszközt, és azt felhasználja a tényállás megállapításához. A bíróság hivatalbóli bizonyítási tevékenységének ugyanakkor legfőbb korlátja annak célhoz kötöttsége azáltal, hogy kizárólag a valósághű tényállás megállapítására irányulhat.
- [87] 3.3.3. A Be. Alapvető rendelkezések részében tárgyalt alapelvek természetesen átadják az egész büntetőeljárás és az egyes büntetőeljárásai rendelkezések alkalmazását. Ezért az alapelvek tiszteletben tartásáról a bíróságoknak a bizonyítás, így a hivatalból folytatott bizonyítás során is gondoskodniuk kell. Ezen felül a jogalkotónak a normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban megfogalmazott szándéka is egyértelmű arra vonatkozóan, hogy a Be. 164. § alkalmazásának az alapvető rendelkezések is kiemelt szempontjai.
- [88] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a Be. 164. § értelmezése kapcsán a büntetőeljárásai alapelvek köréből az alábbiak bírnak különös jelentőséggel.
- [89] A Be. Alapvető rendelkezéseinek a rendjét követve elsőként említést érdemel az alapvető jogok védelmének általános kötelezettsége (Be. 2. §), amelynek értelmében alapvető jogot korlátozni csak az e törvény szerinti eljárásban, az e törvényben meghatározott okból, módon és mértékben lehet, feltéve, hogy az elérni kívánt cél kisebb korlátozással járó más eljárási cselekmény vagy intézkedés útján nem biztosítható. A védelem jogához kapcsolódóan rögzíti a Be., hogy a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság köteles a terheltet mentő és a büntetőjogi felelősségét enyhítő körülményeket hivatalból figyelembe venni [3. § (6) bekezdés].
- [90] Különösen fontos az eljárási feladatok megosztása, azaz funkciómegosztás elve (Be. 2. §). Ebből fakadó kívánalom, hogy a büntetőeljárásban a vád, a védelem és az ítélkezés elkülönüljön. Az alapelv a büntetőeljárás feladatok hatóságok közötti elosztásának következetes rendjét alakítja ki, voltaképpen munkamegosztást deklarál. Garantálja, hogy a vádlói, a védői és az ítélkezéshez kapcsolódó feladatok meghatározott eljárási szereplőkhöz rendelve érvényesüljenek, ne keveredjenek. Így a funkciómegosztás alapelve értelmében az ítélkező bíróság sem a vádló, sem a védő szerepébe nem léphet. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a funkciómegosztás elvének érvényesítése az egyik legfontosabb biztosítéka annak, hogy a bíróság hivatalbóli bizonyítással összefüggő tevékenysége alkotmányos és törvényes keretek között maradjon.
- [91] A törvény az ítélkezés alapja és vádhoz kötöttsége alapelv (Be. 6. §) keretében foglalja össze a vádelv valamennyi részelemét. A bíróság vád alapján ítélkezik, a vádról döntenie kell, a vádon túl nem terjeszkedhet. A bíróság

csak a megvádolt személy büntetőjogi felelősségéről dönthet és csak olyan cselekményt bírálhat el, amelyet a vád tartalmaz [6. § (1)–(3) bekezdések]. Végül meghatározóak a bizonyítás alapvetései (Be. 7. §), amelyek egyike, hogy a vád bizonyítására a vádló köteles [7. § (1) bekezdés]. A bizonyítási teher szabálya a vádlónak a vádért viselt felelősségét és a funkciómegosztást hangsúlyozza. A bizonyítást érintően támasztott további alapvető követelmény az *in dubio pro reo* elvének érvényesülése, vagyis, hogy a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére [7. § (4) bekezdés].

- [92] 3.3.4. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a bíróság hivatalbóli bizonyítási tevékenysége célhoz kötött: kizárólag a valóságú tényállás megállapítására irányulhat. A Be. Alapvető rendelkezések körében rögzített eljárási alapelvek – azok köréből pedig különösen a funkciómegosztás elve – garantálják, hogy ha a bíróság hivatalból rendeli el bizonyíték beszerzését és megvizsgálását, tevékenysége akkor is az ítékezés keretein belül maradjon. Mindezen követelmények érvényesítésével a norma tartalma egyértelműen és ellentmondásoktól mentesen meghatározható, a norma az Alaptörvény B) cikkéből fakadó követelményekkel összhangban alkalmazható.
- [93] Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a Be. 163–164. §-ai normaszöveg-javaslatához kapcsolódó jogalkotói indokolás az Alkotmánybíróság fenti megállapításaival összhangban emeli ki, hogy a bíróság a hivatalbóli bizonyítás lehetőségével csak a valóságú tényállás megállapítása érdekében élhet. Meghatározza továbbá az indokolás a bíróság eljárásának egyéb szempontjait is, amikor előírja, hogy a bíróság a vádban foglalt cselekmény vizsgálata során bizonyítási eszközöket hivatalból csak pártatlanságának fenntartása mellett, az eljárási alapelvekre figyelemmel szerezhet be és vizsgálhat meg.
- [94] Kiemeli végül az Alkotmánybíróság azt is, hogy a mindezen szempontok figyelembe vétele a bírósági jogértelmezés során az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettség. A vizsgált jogszabályi rendelkezés címtettjei továbbá nem laikusok, hanem a bírák, akiktől kétséget kizáróan elvárható az értelmezéshez szükséges különleges szakértelem.
- [95] Megállapította ezért az Alkotmánybíróság, hogy a Be. 164. § rendelkezései közötti, látszólagos belső ellentmondás az Alaptörvény 28. cikke szerinti követelményeknek megfelelő és a szükséges szakértelem birtokában elvégzett bírósági jogértelmezéssel kiküszöbölhető. Annak az eredményeként a Be. 164. § (1)–(2) bekezdései, valamint a Be. 164. § (3) bekezdése a főszabály és a kivétel szabály viszonyrendszerében értelmezhetők. Főszabály tehát, hogy a büntetőeljárásban a vádló bizonyítási kötelezettsége az elsődleges, és a bíróság a tényállás tisztázása során bizonyítékot indítvány alapján szerez be. Kivételesen ugyanakkor, méghozzá a valóságú tényállás megállapítása érdekében és az eljárási alapelvek érvényesítése mellett, a bíróság indítvány hiányában is intézkedhet bizonyíték beszerzése iránt.
- [96] Mivel az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált jogszabályi rendelkezéseket érintően feltárt belső ellentmondás jogértelmezéssel feloldható, a Be. 164. § (3) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján ebben az összefüggésben sem állapította meg.
- [97] 4. Az indítványozó végül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a pártatlanság megsértését kifogásolta. Álláspontja szerint „az eljáró bíró pártatlanságát veszélyeztető helyzetek elkerülését a jogalkotó egyáltalán nem biztosítja azzal, hogy a jogalkalmazó bíró belátására bízza az általa beszerzendőnek tartott bizonyítékok körének kérdésében való döntést, amely akár a vád bizonyításához szükséges bizonyítási eszköz beszerzésével is járhat, amint az a jelen ügyben is történt” (indítvány 7. oldal).
- [98] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mindenkinek alapvető jogot biztosít ahhoz, hogy az ellene emelt vádról, vagy valamely perben a jogairól és kötelezettségeiről törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül döntsön. A törvény által felállított bíróság függetlensége és pártatlansága olyan általános jogelv, amely az emberi jogok védelme érdekében megkötött valamennyi jelentősebb univerzális és regionális nemzetközi egyezménynek sajátja {részletesen lásd: 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [99] A pártatlanság követelményének tartalmát az Alkotmánybíróság elsőként a 67/1995. (XII. 7.) AB határozat bonthatta ki. A döntés értelmében „[a] pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ez egyrészt magával a bíróval, a bíró magatartásával, hozzáállásával szembeni elvárás, másrészt az eljárás szabályozásával kapcsolatos objektív követelmény: el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró pártatlansága

tekintetében.” (ABH 1995, 346, 348) A 166/2011. (XII. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a 67/1995. (XII. 7.) AB határozat iménti megállapításait hívta fel. Egyúttal kifejtette, hogy „[u]gyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott a Bíróság (értsd: Emberi Jogok Európai Bírósága) által alkalmazott ún. kettős tesztre, miszerint a szubjektív teszt keretében az eljáró bíró személyes magatartását, vagyis azt vizsgálja, hogy volt-e az eljárás során olyan megnyilvánulása, amelyből a pártatlanságának hiányára lehet következtetni. Az objektív megközelítés pedig annak vizsgálata, hogy volt-e objektíve igazolható oka a pártatlanság hiánya feltételezésének (ABH 1995, 346–348), vagyis az adott szabályozás biztosítja-e a pártatlanság követelményét, ideértve azt is, hogy az eljárás a közösség, elsősorban a jogkeresők oldaláról nézve objektíve nem támaszthat kételeyeket a pártatlanságot illetően [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 225–226; 32/2002. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2002, 153, 161; 17/2001. (VI. 1.) AB határozat, ABH 2001, 222, 227–228].” (ABH 2011, 545, 558–559)

- [100] A pártatlanság érvényesülését objektív megközelítésben a bírák kizárására vonatkozó büntetőeljárás szabályok biztosítják. Ezek alkalmazásával kerülhetők el az olyan helyzetek, amelyekben a jogalkalmazók oldaláról objektív kételey támasztható az eljáró bíróság pártatlan hozzáállását érintően. A Be. 164. § (3) bekezdése nem ilyen szabály. Nem azt hivatott garantálni, hogy a pártatlanság objektív aspektusa érvényesüljön. Arra hatalmazza fel a bíróságot, hogy hivatalból bizonyítást végezzen. Erre ugyan a bíróság mérlegelésének eredményeként kerülhet sor, a mérlegelés lehetősége azonban a pártatlanság követelményét önmagában sem sérti, mivel nem eredményezi szükségszerűen azt, hogy az eljáró bíróság a megítélendő ügy tekintetében előítéletekkel rendelkezzék, sem pedig azt, hogy az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára elfogult legyen.
- [101] A bíróság hivatalbóli bizonyítási tevékenységét érintően a pártatlanság sérelme az Alkotmánybíróság szerint már csak azért is eleve kizárt, mert a bizonyítás elrendelésekor annak eredménye előre nem látható. Így nem zárható ki, hogy a bíróság hivatalból a vádat alátámasztó bizonyítást rendel el, ám ugyanígy annak az ellenkezője sem. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a pártatlanság követelményével épp az lenne ellentétes, ha a bizonyítékok hivatalból történő beszerzésének és megvizsgálásának a lehetőségével a bíróság csupán a vádlói vagy csupán a védői inaktivitás korrekciója érdekében élhetne.
- [102] Nem kizárt ugyanakkor, hogy a Be. 164. § (3) bekezdését a bíróság egyedi ügyben olyan módon alkalmazza, amely a konkrét büntetőeljárásban a pártatlanság sérelmét eredményezi. Az Alaptörvény sérelmét felvető ilyen esetekben az érintettnek lehetősége van arra, hogy a bírósági határozat ellen alkotmányjogi panaszt terjesszen elő, amelynek folyamánként az alaptörvény-ellenesség az Alkotmánybíróság határozatával egyedileg orvosolható.
- [103] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Be. 164. § (3) bekezdésében foglalt szabályozás összhangban áll a pártatlanság Alaptörvényből fakadó követelményével.
- [104] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 164. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [105] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (1)–(4) bekezdéseire tekintettel alkalmazási tilalmat sem rendelt el.
- [106] Az alkotmányossági vizsgálat összegzéseként hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a Be. 164. § (3) bekezdésének alkalmazásakor az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket a bíróságok együttesen kötelesek érvényesíteni. Ezek értelmében a bíróság indítvány hiányában is határozhat bizonyíték beszerzéséről és megvizsgálásáról, a hivatalbóli bizonyítás lehetőségével azonban csak a valósághű tényállás megállapítása érdekében és a büntetőeljárás alapelveiből, továbbá az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó követelményekkel összhangban, különösen az eljárási feladatok megoszlásának tiszteletben tartása és a pártatlanság fenntartása mellett élhet.
- [107] 6. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. július 14.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

#### *Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

- [108] Nem támogatom a többségi határozatot, és helyt adva az indítványnak csak a támadott törvényhely megsemmisítését tudtam volna támogatni.
- [109] A többségi határozat indokolása végigvezeti a hazai büntetőeljárás szabályozást 1973-tól indulóan napjainkig a bírói aktív bizonyítási tevékenység visszaszorulása tekintetében, párhuzamosan azzal, hogy a szabályozásváltozás ezt a vádlói tevékenység területére utalva a bíróságnak egyre inkább már csak a prezentált bizonyítás értékelését hagyta meg. Ez az eltolódás megfelel az Egyesült Államokban ismert bírói szerepnek, mely felé az eltolódás az egész Európában végbement az elmúlt évtizedekben. Épp a bizonyításértékelés semlegessége és a bíróság pártatlanságának szélesebb terjedelme miatt megítélésem szerint az Alkotmánybíróságnak ezt a törvényi szintű változást pozitívan kell értékelni, lévén a mi feladatunk e téren alapvetően a pártatlan bíráskodás alkotmányos védelmét célozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján. Ám az aktív bizonyítási tevékenységnek ezen általános visszaszorulása közben az a szabályozás, mely törvénynek megfelelőnek ismeri el azt is, hogy a prezentált bizonyítékok mellett a bíró hivatalból már nem kezdeményez további bizonyítást, de ugyanúgy azt is, ha némelyik bíró mégis kezdeményez illet saját maga is indítvány nélkül, felveti a zsinórmértékű egységes bíráskodás eltűnésének veszélyét. Mivel pedig a szelektíven lehetséges pástra lépésnek vagy ettől eltekintésnek sok eltérő motivációja lehet az egyes bíróknál és bíróságoknál, így ez a nyitva hagyó szabályozás a támadott törvényhely, a Be. 164 § (3) bekezdése révén alaptörvényi aggályokat erősít meg számomra a bírói pártatlanság védelme szempontjából.
- [110] Ebből következően én inkább hajlottam az indítványnak helyt adásra, és megsemmisítettem volna a támadott törvényhelyet, vagy egy alkotmányos követelménnyel olyan alkotmánykonform értelmezést írtam volna elő a bíróságok számára, mely a hivatalból való bizonyításkiegszítést kizárja a lehetőségeik közül.
- [111] Jelezni szeretném még, hogy helytelennek tartom az olyanféle alaptörvény-értelmezési megoldásokat, melyek a történelmi alkotmány vívmányaira hivatkozással tetszőlegesen, már hatályban nem lévő régi törvényi rendelkezéseket kiragadva emelnek be az Alaptörvény értelmezéseként. Így az indokolás a IV. részében (Indokolás [28] és köv.) az 1896. évi XXXIII. törvénycikk 306. §-t most ilyen pedigrével látja el a bíróságok hivatalból történő bizonyítási lehetőségeinek alátámasztására, miközben az elmúlt évtizedekben egész Európa és benne



Magyarország is e feladat teljes mértékű ügyességnek átengedése felé ment el, és csak idő kérdése, hogy ez teljessé váljon a törvényi szabályozás szintjén. Ez a jó irányú eltolódás a letisztított funkciómegosztás felé az elfogulatlan bíráskodást szolgálja a büntetőeljárások terén, ám most ezzel az érveléssel a többségi határozat indokolatlan akadályt gördített a törvényi szabályozás terén pusztán azzal, hogy egy már nem hatályos szabályozást utólag alkotmányos rangra emelt fel.

[112] Mivel a változtatásokhoz nem tudtam megszerezni a többség támogatását, így nem szavaztam meg a többségi döntést.

Budapest, 2020. július 14.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1912/2019.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 21/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

### a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 639. § (3) bekezdését érintő alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 639. § (3) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a védő a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 637. § (1) bekezdés *g*) pontjára alapított perújítási indítványát attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő, amely napon a terhelt az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 639. § (3) bekezdése „és a védő” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. A Debreceni Ítéltábla tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte Bpi.III.644/2019. szám alatt folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjára, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ára és 37. § (2) bekezdésére hivatkozással bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a büntetőeljárásról 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 639. § (3) bekezdése „és a védő” szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] A konkrét ügy előzményeit érintően az indítványozó előadta, hogy a Debreceni Törvényszék 2017. július 7. napján kihirdetett 24.B.608/2016/120. számú ítéletével, illetve a Debreceni Ítéltábla 2018. november 7. napján jogerőre emelkedett Bf.II.597/2017/76. számú ítéletével az ismeretlen helyen tartózkodó IV. rendű vádlottat 3 rendbeli csalás büntette [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 318. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *c*) pont, (7) bekezdés *b*) pont], 16 rendbeli csalás büntette, melyből 1 rendbeli kísérlet [rég. Btk. 318. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *c*) pont, (6) bekezdés *b*) pont] és 2 rendbeli csalás büntette [rég. Btk. 318. § (1) bekezdés, (2) bekezdés *c*) pont, (5) bekezdés *b*) pont] miatt mint társtettetést 4 év 6 hónap fegyházbüntetésre ítélte. A büntetést a bíróság bünszervezetben elkövetett bűncselekmények miatt szabta ki. A IV. rendű vádlott a másodfokú eljárás idején is ismeretlen helyen tartózkodott, az eljárást a távollétében folytatta a bíróság. A törvényszék az elsőfokú eljárásban a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: 1998. évi Be.) XXV. Fejezetében írt külön eljárás szabályait alkalmazta, míg a másodfokú eljárást az időközben hatályba lépett Be. CI–CII. Fejezete alapján folytatta a bíróság. A terhelt védelmét az eljárásban kirendelt védő látta el, aki a másodfokú jogerős ítélet kihirdetésekor, 2018. november 7-én jelen volt.
- [3] Az elítéltet a büntetés végrehajtásának megkezdése miatt kiadott elfogatóparancs alapján 2019. április 17-én elfogták. A védő 2019. október 19-én a Be. 639. § (2) bekezdésének *c*) pontjában nevesített jogosultként a Be. 637. § (1) bekezdésének *g*) pontjában írt perújítási okra alapított perújítási indítványt terjesztett elő. Abban a Be. 639. § (5) bekezdésében meghatározott törvényi feltételt is teljesítette, megjelölte a terhelt tényleges tartózkodási helyét.

- [4] 2. Az indítványozó – kifogása szerint – a Be. 639. § (3) bekezdése értelmében a konkrét esetben semmilyen más döntést nem hozhat, mint a védő perújítási indítványának az elutasítását elkésztés okán [Be. 644. § (6) bekezdés]. A tételes jog az indítványozó szerint másként nem értelmezhető, annak ellenére, hogy a Be. 637. § (5) bekezdése azt írja elő a bíróságnak, hogy a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontja esetén a perújítás lefolytatása kötelező.
- [5] Utalt rá az indítványozó, hogy a Be. CI–CII. Fejezeteiben szabályozott külön eljárásokban – eljárás a távollévő terhelttel szemben, eljárás a külföldön tartózkodó terhelt távollétében – védő részvétele kötelező a Be. 747. §-ának (6) bekezdése és a Be. 754. § alapján. Mivel a védő kötelező részvétele nélkül a másodfokú eljárás sem folytatható le, a másodfokú – rendes jogorvoslattal már nem támadható – határozat kihirdetésekor ezért a védő jelen van. A jelen lévő védő a bírósági eljárás jogerős befejezéséről tehát feltétlenül, az ítélet kihirdetésével, vagy legkésőbb annak kézbesítésével tudomást szerez. Ehhez az időponthoz képest a Be. 639. § (3) bekezdése alapján egy hónap áll rendelkezésére a perújítási indítvány előterjesztésére. Ezt az időtartamot tartalmazza a büntetőeljárás törvény, függetlenül attól, hogy a távollévő terhelttel szemben a jogerős büntetés végrehajtásának megkezdése miatt kibocsátott elfogatóparancs mikor vezet eredményre.
- [6] Az indítványozó szerint a Be. 639. § (3) bekezdésének megsemmisíteni indítványozott szövegrésze gyakorlatilag teljesen kiüresíti a védő saját jogán való perújítási indítvány előterjesztésének a lehetőségét a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontja szerinti perújítási ok esetében. Az adott okra hivatkozással a védő ugyanis akkor terjeszthet elő perújítási indítványt, amikor a terhelt tényleges tartózkodási helye ismertté vált, és azt a Be. 639. § (5) bekezdésének megfelelően a perújítási indítványában is meg tudja jelölni. Minderre ugyanakkor a támadott jogszabályhely értelmében gyakorlatilag az ítélet kihirdetésétől számított egy hónapig van lehetősége.
- [7] Felhívta az indítványozó az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. cikkét, valamint az Alaptörvény Q) cikkét, E) cikkét és XXVIII. cikk (1) bekezdését az indítványában. Ezt követően kifejtette, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2016. március 9-i (EU) 2016/343 Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) szól a büntetőeljárás során az ártatlanság védelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről. Az Irányelv előírásaira a Be. megalkotásakor a jogalkotó is figyelemmel volt, amint arra a Be. 878. §-ának 31. pontja is utal.
- [8] Az Irányelv 9. cikke tartalmazza az új tárgyaláshoz való jogot. A rendelkezés értelmében „[a] tagállamok biztosítják, hogy ha a gyanúsított vagy a vádlott nem volt jelen a saját tárgyalásán [...], az érintett személynek joga van egy új tárgyaláshoz, vagy más olyan jogorvoslathoz, amely lehetővé teszi az ügy érdemi részének új elbírálását, ideértve új bizonyíték megvizsgálását, és amely az eredeti határozat megváltoztatásához vezethet. E tekintetben a tagállamok biztosítják, hogy az érintett gyanúsítottnak vagy vádlottnak jogában áll jelen lenni, ténylegesen részt venni, a nemzeti jog szerinti eljárásoknak megfelelően, továbbá a védelemhez való jogokat gyakorolni.”
- [9] Az indítványozó értelmezése szerint a terhelt távollétében megtartott tárgyaláson hozott ügydöntő határozat kapcsán a tisztességes tárgyaláshoz való jog – mint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részjogosítványa – érvényesítését, a terhelt ügyének a jelenlétében való újratárgyalását a jogalkotó a Be. 637. § (1) bekezdésének g) pontjában és (5) bekezdésében rögzített normaszövegekkel kívánta biztosítani. Ezzel a jogalkotó egyúttal az Irányelv 9. cikkében írt kötelezettséget is teljesítette. Az indítványozó szerint ugyanakkor a tételes jogi rendelkezésből fakadó tényleges jogi helyzet sérti az Irányelv 9. §-ában foglaltakat. A jogalkotó ugyanis a megsemmisíteni indítványozott szövegrész vonatkozásában az Irányelvből fakadó kötelezettségének nem tett eleget azáltal, hogy azzal ellentétes normaszöveget alkotott.
- [10] A rendes bíróság az utalt szabályok alkalmazásával nem tud eleget tenni az Alaptörvényből és az Irányelvből fakadó kívánalmaknak, mivel a Be. 639. § (3) bekezdése – legalábbis a védő számára – olyan időbeli feltételt tűz, amelyet a védő jellemzően, így a konkrét esetben sem képes teljesíteni. Az indítványozó beadványában kifejezetten utalt rá, hogy a perújítás megengedhetősége kérdésében dönteni köteles, annak során pedig a konkrét ügyben alkalmaznia kell a kifogásolt törvényszöveget. Az annak kapcsán tapasztalt anomáliát pedig az Alaptörvény 28. cikkében foglalt célhoz kötött, teleologikus jogértelmezéssel, és az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott új, kötelező bírói jogértelmezési módszerrel sem tudta feloldani.
- [11] Felhívta az indítványozó a terhelt távollétében folytatott büntetőeljárás jogintézményét érintően releváns 4/1998. (III. 1.) AB határozat, a 14/2004. (V. 7.) AB határozat és a 22/2014. (VII. 15.) AB határozat megállapításait, továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványa, a bírósághoz fordulás joga alkotmányos tartalmával kapcsolatosan a 3335/2019. (XII. 6.) AB határozat és a 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat egyes szövegrészeit.

- [12] Utalt rá az indítványozó, hogy a jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzíti. Álláspontja szerint azonban a terhelt távollétében lefolytatott külön eljárás és az annak eredményeként végrehajtandó, büntetést kiszabó ítélet meghozatalát követően már nem a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot kell vizsgálni. A jogerős ügydöntő határozatot követően rendes jogorvoslatnak ugyanis nincs helye, kizárólag a rendkívüli jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre. A jogorvoslathoz való jog pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a rendes jogorvoslatra vonatkozik.
- [13] A kifogásolt jogszabály alaptörvény-ellenességét ezért az indítványozó az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (3) bekezdése vonatkozásában állította.
- [14] Az indítványozó érvei az Alaptörvény B cikk (1) bekezdéséből fakadó alaptörvény-ellenességet érintően a jogbiztonság követelményrendszerébe tartozó kiszámíthatóság garanciáján alapulnak. Okfejtése szerint a jogbiztonság követelményével ellentétes az olyan törvényszöveg, amelynek az alkalmazhatósága annyira kiszámíthatatlan, hogy józan ésszel felismerhető, néhány esetet kivéve az alkalmazására esély sincs.
- [15] A terhelt távollétében lefolytatott eljárásban az indítványozó szerint hiányzik a tisztességes eljárás egyik lényeges részeleme: a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének a lehetősége. Ennek ellensúlyozására biztosított a Be.-ben a perújítás mint rendkívüli jogorvoslat igénybevételének a lehetősége, és előírás azzal összefüggésben a bíróság eljárási kötelezettsége. A perújítás során érvényesülhet ugyanis az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes eljáráshoz való jog hiányzó részeleme, a terheltnek az alapjoga a tisztességes tárgyaláshoz. A tisztességes tárgyaláshoz való jog érvényesítését kizárja ugyanakkor, ha a törvény a terhelt védője számára az indítvány előterjesztésére teljesíthetetlen – időbeli – feltételt szab.
- [16] Az indítványozó végül az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez való jog megsértését állította. A védő a Be. 639. § (2) bekezdésének c) pontja értelmében a terhelt javára önállóan, a saját jogán perújítási indítványt terjeszthet elő. A Be. 639. § (3) bekezdésében írt, és a védőre is irányadó időbeli korlát, mint a perújítás kötelező elrendelésének a feltétele azonban ellehetetleníti a védő jogérvényesítését. A védő a jogerős ítéletről vagy a kihirdetéskor, vagy kézbesítéssel értesül. Elviekben ugyan nem zárható ki, hogy ezen időponttól számítva egy hónapon belül eredményes lesz a terhelt ellen kibocsátott elfogatóparancs, amiről a védő olyan időben értesül is, hogy fel tudja venni a kapcsolatot a védencével, és határidőben elő is tudja terjeszteni a perújítási indítványát. A lehetőség elméleti felvetésének ugyanakkor az indítványozó szerint nincs túl nagy gyakorlati valószínűsége. Az indítványozó szerint a védőnek az a joga, hogy a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjában megjelölt okra hivatkozással saját jogán terjesszen elő perújítási indítványt a terhelt távollétében hozott jogerős ügydöntő határozat ellen, ezáltal kiüresedik. Mindez továbbá a terheltnek a büntetőeljárás egészére kiterjedő hatékony védelemhez való jogát is sérti. Megjegyezte az indítványozó, hogy a konkrét esetben már maga a terhelt sem kezdeményezheti perújítás útján a tárgyalás megismétlését, hiszen rá vonatkozóan is eltelt a tudomásszerzéstől számítandó egy hónap 2019. április 17. óta. Így a védő vonatkozásában érvényesülő korlátozás jelen esetben oda vezet, hogy a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapítva perújítás eredményesen nem kezdeményezhető.

## II.

- [17] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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.

[...]

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.”

- [18] 2. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„637. § (1) A bíróság jogerős ügydöntő határozatával befejezett büntetőeljárás esetén perújításnak van helye, ha [...]

g) az alapügyet a CI–CII. Fejezet szerint fejezték be.



[...]

(5) Az (1) bekezdés *f)* és – ha a terhelt elérhető – *g)* pontja esetén a perújítás lefolytatása kötelező.”

„639. § (2) A terhelt javára [...]

*b)* a terhelt,

*c)* a védő, [...]

terjeszthet elő perújítási indítványt.

(3) A terhelt és a védő a 637. § (1) bekezdés *g)* pontjára alapított perújítási indítványt attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő, amelyen az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett.

(4) [...] A 637. § (1) bekezdés *g)* pontjára alapított perújítási indítványban valószínűsíteni kell az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről való tudomásszerzés időpontját is.

(5) A perújítási indítványnak tartalmaznia kell az indítványozó kézbesítésre alkalmas elérhetőségét, a 637. § (1) bekezdés *g)* pontjára alapított perújítási indítványnak továbbá a terhelt tényleges tartózkodási helyét.”

### III.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a)–g)* pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [20] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [21] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjára, valamint az Abtv. 25. §-ára és 37. § (2) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Be. 639. § (3) bekezdése „és a védő” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre is figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pont] megfelel-e.
- [22] Az indítványozó több olyan rendelkezést is megjelölt, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont]. Ezek közül az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja, valamint az Abtv. 25. §-a annak a lehetőségét teremti meg, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja. Ezzel szemben az Abtv. 37. § (2) bekezdése a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangja vizsgálatára teremt lehetőséget. Mivel a konkrét esetben az indítványozó sem közjogi szervezetszabályozó eszköz, sem jogegységi határozat alaptörvény-ellenességét vagy nemzetközi szerződésbe ütközését nem állította, az Alkotmánybíróság az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján nem folytatott vizsgálatot. Az Abtv. 25. §-a alapján ugyanakkor helye volt a Be. támadott rendelkezése és az Alaptörvény összhangja vizsgálatának.
- [23] Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont], továbbá megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B] cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdés].
- [24] 3. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege

- miatt az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege.
- [25] Ezen felül rögzítette az Alkotmánybíróság azt a követelményt is, hogy az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]; 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]; 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}.
- [26] Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az alkalmazandó jog megjelölését ezért az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja felül, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni {6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [27] Az indítványozó beadványában kifejezetten utalt rá, hogy a perújítás megengedhetősége kérdésében dönteni köteles, annak során pedig a konkrét ügyben alkalmaznia kell a kifogásolt törvényszöveget. A védő ugyanis 2019. október 19-én a Be. 639. § (2) bekezdésének c) pontjában nevesített jogosultként a Be. 637. § (1) bekezdésének g) pontjában írt perújítási okra alapított perújítási indítványt terjesztett elő. Abban a Be. 639. § (5) bekezdésében meghatározott törvényi feltételt is teljesítette, megjelölte a terhelt tényleges tartózkodási helyét. A perújítási indítványt az indítványozó az irányadó, köztük a Be. 639. § (3) bekezdésében foglalt szabály alapján köteles megvizsgálni és arról döntést hozni.
- [28] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a támadott rendelkezést az indítványozó az előtte folyamatban lévő konkrét eljárásban alkalmazni köteles.
- [29] 4. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek a feltételnek az indítvány részben felel meg. Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított követelményeknek megfelelő indokolást adott elő az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdése vonatkozásában. Nem fejtett ki ugyanakkor ilyen, a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességét kifejtő és alátámasztó érvelést az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kapcsán. Ezért ez utóbbi indítványi elem érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság nem végezte el.
- [30] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Be. 639. § (3) bekezdése „és a védő” szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányul.
- [31] A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 639. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdése tekintetében volt helye.

#### IV.

- [32] 1. Az indítványozó kifogásai a Be. 639. § (3) bekezdésében foglalt azon büntetőeljárásai rendelkezéseket érintették, amelyek a védő esetében a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítvány előterjesztésének a határidejére irányadók.
- [33] Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságok jogalkalmazó tevékenységét meghatározó követelményre figyelemmel járt el. Ezen követelmény értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, továbbá a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.
- [34] Ezért az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a támadott rendelkezés jogszabályi környezetét, megvizsgálta annak történeti fejlődését, valamint a szabályozást érintően a jogalkotó szándékát.

- [35] 2. A távollévő terhelttel szembeni eljárás történeti előzményeit az Alkotmánybíróság legutóbb a 22/2014. (VII. 15.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) tekintette át (Indokolás [40]). Kiemelte, hogy elsőként a büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény tette lehetővé bármely bűncselekmény miatti eljárásban a tárgyalás megtartását a terhelt távollétében. A döntés ellen perújítással lehetett jogorvoslatot keresni. Ezt a szabályozást vették át a későbbi büntetőeljárás jogszabályok, így az 1954. évi V. törvény, az 1962. évi 8. törvényerejű rendelet és az 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: 1973. évi Be.) is. A következő büntetőeljárás kódex, az 1998. évi Be. kiszélesítette a terhelt távollétében történő eljárás lehetőségét és önálló fejezetként iktatta be ezt az eljárástípust, amely a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2002. évi I. törvény, illetve a 14/2004. (V. 7.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) nyomán nyerte el az 1998. évi Be.-ben a végleges tartalmát.
- [36] 3. Az 1973. évi Be. tehát már a hatálybalépésétől számítva lehetőséget biztosított perújításra a terhelt távolléte miatt. A 276. § (1) bekezdés e) pontja ezt 2000. március 1-jét megelőzően azon esetekben tette lehetővé, amikor az alapügyben az ítéletet a 192. § (3) bekezdésének a) pontja alapján a terhelt távollétében tartott tárgyaláson hozták.
- [37] A szabályozást az Országos Ítéletábrák Székhelyének és illetékeségi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény alakította. Miután a módosító jogszabály önálló fejezetként iktatta be a törvénybe az Eljárás a távollévő terhelttel szemben fejezetet (XVII/A. Fejezet), a kapcsolódó rendelkezéseket azzal összhangban módosította. Ennek következtében 2000. március 1-jétől a 276. § (1) bekezdés e) pontja akkor tette lehetővé a bíróság jogerős ítéletével elbírált cselekmény esetén a perújítást, ha az alapügyben az ítéletet a XVII/A. Fejezet szerinti eljárásban a terhelt távollétében hozták.
- [38] Az 1973. évi Be. 277. § (2) bekezdés b) pontja – a jogszabály hatálya alatt változatlan szöveggel – megengedte, hogy a védő a terhelt javára perújítási kérelmet terjeszthet elő, kivéve, ha a terhelt ezt megtiltotta.
- [39] Az 1973. évi Be. 277. § (3) bekezdése tovább kifejezetten rögzítette egészen 1987. december 31-ig, hogy a 276. § (1) bekezdésének e) pontjára hivatkozással csak a terhelt javára lehetett perújítást előterjeszteni. Ezt a kitéletet a jogalkotó 1988. január 1-jével törölte. Az 1973. évi Be. 277. § (3) bekezdése értelmében, továbbá a 276. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a perújítás akkor volt kezdeményezhető, ha a terhelt a Magyar Népköztársaság, később a Magyar Köztársaság területén tartózkodott.
- [40] 4. Az 1998. évi Be. 2003. július 1-jén az alábbi szöveggel lépett hatályba. Az 1998. évi Be. 392. § (1) bekezdés e) pontja a bíróság jogerős ítéletével elbírált cselekmény (alapügy) esetén megengedte a perújítást, ha az alapügyben az ítéletet a XXIV. Fejezet alapján a terhelt távollétében tartott tárgyaláson hozták. Az 1998. évi Be. 395. § (2) bekezdése engedte meg a védőnek a terhelt javára perújítási indítvány előterjesztését, kivéve ha a terhelt ezt megtiltotta. A 395. § (3) bekezdése értelmében pedig a 392. § (1) bekezdésének e) pontja alapján csak a terhelt javára és csak abban az esetben lehetett perújítást indítványozni, ha a terhelt a tartózkodási helyéről idézhető volt.
- [41] A szabályozás az 1998. évi Be. hatálya alatt tartalmilag alig módosult. A jogszabály utolsó időállapotában hatályos 1998. évi Be. 408. § (1) bekezdés e) pontjában a bíróság jogerős ítéletével elbírált cselekmény (alapügy) esetén akkor volt lehetőség perújításra, ha az alapügyben az ítéletet a XXV. Fejezet alapján a terhelt távollétében tartott tárgyaláson hozták. Az 1998. évi Be. 409. § (2) bekezdése a korábban hatályos szöveggel azonosan szabályozta a védő jogát a perújítási indítvány előterjesztésére.
- [42] Az 1998. évi Be. 409. § (3) bekezdése – a korábban hatályos 395. § (3) bekezdésével tartalmilag összhangban – előírta, hogy a 408. § (1) bekezdésének e) pontja alapján csak abban az esetben lehet perújítást indítványozni, ha a terhelt a tartózkodási helyéről idézhető. A korábbi szabályokkal ellentétben ugyanakkor a jogalkotó – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény rendelkezéseivel, 2007. július 1-jei hatállyal – ebben az esetben kötelezővé tette a perújítás lefolytatását. Rögzítette továbbá az adott rendelkezésben, hogy ha a terhelt távollétében csak a másodfokú, illetve csak a harmadfokú bírósági eljárást folytatták le, a perújítást csak a másodfokú, illetve csak a harmadfokú bírósági eljárásra vonatkozóan kell elrendelni. Arra az esetre pedig, ha a terhelt a perújítás elrendelése után ismételen ismeretlen helyre távozott, arról rendelkezett, hogy a perújítási eljárást meg kell szüntetni.
- [43] A módosító jogszabály javaslatához fűzött miniszteri indokolás szerint abban az esetben, ha a terhelt távollétében folytatta le a bíróság az eljárást, meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a vádlott jelenlétében

a bíróság ismét lefolytassa az eljárást. Ha a terhelt a tartózkodási helyéről idézhető, a perújítás kötelező, ha azonban ismét ismeretlen helyre távozott, a perújítást meg kell szüntetni. A rendelkezés célja az volt, hogy meggátolja az ügyek elhúzódsát, és a visszaélészerű joggyakorlást. Indokoltnak látta továbbá a jogalkotó az indokolás szerint, hogy különbséget tegyen aszerint, a terhelt az alapeljárás mely szakaszában távozott ismeretlen helyre.

- [44] 5. A hatályos szabályozás az 1973. évi Be. és az 1998. évi Be. számos elemét megőrizte.
- [45] A Be. a 637. § (1) bekezdés g) pontjában engedi meg a bíróság jogerős ügydöntő határozatával befejezett büntetőeljárás esetén a perújítást, ha az alapügyet a CI–CII. Fejezet szerint, tehát a távollévő terhelttel szembeni eljárás vagy a külföldön tartózkodó terhelt távollétében folytatott eljárás szabályai szerint fejezték be. A Be. 637. § (5) bekezdése az (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítás lefolytatását kötelezővé teszi, ha a terhelt elérhető.
- [46] A Be. 639. § (2) bekezdés c) pontja alapján a terhelt javára a védő önállóan terjeszthet elő perújítási indítványt. A jogszabályhely (3) bekezdése a terhelt és a védő esetében a 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványt attól a naptól számított egy hónapon belül teszi előterjeszthetővé, amelyen az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szereztek.
- [47] A 639. § (4) bekezdése többlet tartalmi követelményt támaszt a perújítási indítvánnyal szemben, amennyiben az a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontján alapul. Az indítványozónak ugyanis valószínűsíteni kell az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről való tudomásszerzés időpontját. Az (5) bekezdés értelmében továbbá a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványban meg kell jelölni a terhelt tényleges tartózkodási helyét is.
- [48] Említést érdemel továbbá, hogy a Be. 752. § (4) bekezdés értelmében, ha a terhelt tartózkodási helye a jogerős ügydöntő határozat meghozatala után válik ismertté, a perújítási indítványt kizárólag a javára lehet előterjeszteni.
- [49] Lényeges változás a szabályozásban a korábbi büntetőeljárás törvények előírásaihoz képest, hogy a terhelt távollétére alapított perújítási indítvány előterjesztésének a jogalkotó időbeli határt szabott. Ez mind a terhelt, mind a védő esetében egy hónap, attól kezdve, amikor az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szereztek. Szintén új tartalmi követelmény a tárgyalt okra alapított perújítási indítványoknál, hogy azokban meg kell jelölni alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről való tudomásszerzés időpontját, valamint a terhelt tényleges tartózkodási helyét is. A bíróságok a perújítást az adott okra alapított indítvány alapján kötelesek lefolytatni.
- [50] 6. A Be. előterjesztéséhez fűzött miniszteri indokolás a Be. 639. §-ához kapcsolódóan tér ki a terhelt távollétében folytatott eljárás mint perújítási ok szabályainak a módosítására. Az indokolás szerint a terhelt személyes védekezéshez fűződő joga magában foglalja azt is, hogy lehetőséget kapjon az ügyében döntő bíróság általi meghallgatáshoz. Ha az eljárást az ismeretlen helyen vagy a külföldön tartózkodó terhelt távollétében folytatták, és fejezték be, értelemszerűen sérül a terhelt személyes védekezéséhez fűződő joga. Ezért a törvény a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettséggel összhangban a terhelt távollétében meghozott jogerős ügydöntő határozat esetén biztosítja az ügy újra tárgyalásához való jogot. A terheltet megillető jog gyakorlását azonban a jogalkotó a jogbiztonság védelme érdekében célszerűnek látta észszerű keretek közé szorítani, ezért a törvény a perújítási indítvány előterjesztését az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről történő terhelti tudomásszerzéstől számított egy hónapon belül teszi lehetővé.

## V.

- [51] Az bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [52] 1. Az indítványozó a Be. 639. § (3) bekezdése „és a védő” szövegrészét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdése alapján támadta.
- [53] Kifogásai szerint a terhelt távollétében lefolytatott eljárásban hiányzik a tisztességes eljárás egyik lényeges rész-eleme: a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének a lehetősége. Ennek ellensúlyozására szolgál a Be.-ben a perújítás mint rendkívüli jogorvoslat igénybevétele. A kifogásolt jogszabályhely ugyanakkor ellehetetleníti ezen garanciális szabály érvényre juttatását, elzárja ugyanis a védőt attól, hogy a terhelt távollétére alapítva eredményesen terjessze elő a perújítási indítványt.



- [54] Ennek következtében sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes eljáráshoz való jog egyik részleme, a terhelt alapjoga a tisztességes tárgyaláshoz. A védő jogérvényesítési lehetőségének a kiüresedése továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt védelemhez való jog sérelméhez is vezet.
- [55] Az Alkotmánybíróság ennek alapján megvizsgálta, hogy a Be. 639. § (3) bekezdésében foglalt szabályozás, különösen annak az „és a védő” szövegrésze összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes tárgyaláshoz való jogból, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdése szerinti védelemhez való jogból fakadó követelményekkel.
- [56] 2. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze. Az Alkotmánybíróság ezen megállapításokat a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos tartalmának meghatározásában ma is irányadónak tartja {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]; 8/2015. (IV.17.) AB határozat, Indokolás [57]}. A tisztességes eljárás (*fair trial*) az Alkotmánybíróság döntésében kimunkált alkotmányos mérce szerint „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95]
- [57] 2.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezésével nevesíthetők a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű időn belüli elbírálás. A szabály *de facto* nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége (Abh1., Indokolás [49]).
- [58] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az egyes részjogosítványokból fakadó garanciákat mindig az adott eljárásfajta keretein belül vizsgálja. Az Alkotmánybíróság jellemzően az adott eljárás egészének a figyelembevételével értékeli, hogy az eljárás tisztességes volt-e. Az alkotmányossági vizsgálat során ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól sem, hogy a tisztességes bírósági eljárásból fakadó követelmények nem ugyanazokat a garanciákat jelentik az egyes bírósági szakokban (pl. elsőfokú eljárás, rendes és rendkívüli jogorvoslati szak). Az Alkotmánybíróság ezért a tisztességes bírósági eljárásból fakadó követelményeket mindig az adott eljárásfajta és eljárási szak sajátosságaihoz igazodóan értékeli.
- [59] 2.2. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye {Abh2., ABH 2004, 241, 266; 3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [42]}. A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel való összhangját ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített általános alapjogvédelmi teszt alkalmazásával vizsgálja {3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ez a megközelítés összhangban áll az Alkotmánybíróság következetes – régóta töretlen – gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban rámutatott, hogy az alapjogok korlátozásának azok lényeges tartalma a határa. Valamely alapjog lényeges tartalmát pedig „az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” (ABH 1998, 91, 98).
- [60] Emellett a főszabályként alkalmazandó alkotmányossági mérce mellett azonban a tisztességes bírósági eljárás egyes részjogosítványai esetében további kritériumok határozhatók meg, amelyek egyrészt ezt az általános mércét az illető jog tartalmához igazítva konkretizálják, másrészt, amelyek konkrét esetekben sokkal inkább állandó és saját tartalmi ismérvekkel határozzák meg az adott alapjog lényeges tartalmát a viszonyítással dolgozó általános szabály helyett {lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98; 3003/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [61] Ezekben az esetekben tehát a tisztességes eljárásból fakadó egyes követelmények (részjogosítványok) keretén belül alakítandó ki olyan ismérvszisztem, amely annak tartalmát adja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy saját dogmatikája van annak, mi számít „bíróságnak” {3116/2015. (VII. 2.)

AB végzés, Indokolás [11]}, mikor „törvényes” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]}, „független” és „pártatlan” {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]} az eljáró testület.

- [62] 2.3. Az említett részjogosítványok köréből az indítványozó a tisztességes tárgyalás követelményének a megsértésére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette erre vonatkozó gyakorlatát. Ennek során pedig – következetes gyakorlatának megfelelően – figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára is {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]; 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [15]}.
- [63] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az adott részjogosítvány az igazságos tárgyalás követelményeként rögzült, mivel az Alkotmány 57. § (1) bekezdése az igazságos tárgyaláshoz való jogot biztosította. Ezzel szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a tisztességes tárgyaláshoz való jogot szövegszerűen rögzíti. A részjogosítvány tartalmát érintően az Alkotmánybíróság gyakorlatában továbbra is irányadónak tekinthetők – a 30/2014. (IX. 30.) AB határozattal megerősített – 9/1992. (I. 30.) AB határozat megállapításai. Ezek értelmében az igazságos vagy tisztességes tárgyaláshoz való jog az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges, és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot, ezáltal a tárgyalás igazságosságát garantálja, és nem a döntés igazságosságát (ABH 1992, 59, 64). Így a tárgyalás akkor tisztességes, ha annak során az eljárás törvényes keretei, az eljárási jogok érvényesülése biztosítva van.
- [64] Az EJEB gyakorlatában akkor állapítja meg, hogy sérült a tárgyalás tisztességessége [EJEE 6. cikk (1) bekezdés], ha a lefolytatott eljárás egészében nem felelt meg a tisztességes tárgyalás követelményeinek. Egyes eljárási hibák önmagukban nem feltétlen vezetnek az eljárás „tisztességtelenségére” [EJEB *Barbera, Messegue és Jabardo kontra Spanyolország* (10590/83), 1988. december 6., 89. bekezdés; EJEB *Mirilashvili kontra Oroszország* (6293/04), 2008. december 11., 165. bekezdés]. Az eljárás tisztességességével kapcsolatos hiányosságok ugyanis jellemzően orvosolhatók az eljárás egy későbbi szakaszában, akár egy azonos szintű [EJEB *Helle kontra Finnország* (20772/92), 1997. december 19., 54. bekezdés], akár egy magasabb szintű [EJEB *Schuler-Zraggen kontra Svájc* (14518/89), 1993. június 24., 52. bekezdés] bíróság által.
- [65] Az EJEB rámutatott továbbá, hogy az eljárásban részt vevő feleknek joguk van arra, hogy az általuk az ügyük szempontjából relevánsnak tartott észrevételeiket előadják. Ez a jog csak abban az esetben tekinthető hatékonynak, ha az észrevételeket valóban „tárgyalják”, vagyis a perbíróság azokat megfelelően megfontolja. Másképpen fogalmazva: a „bíróság” köteles megfelelően megvizsgálni a felek által előterjesztett beadványokat, érveket és bizonyítékokat [EJEB *Kraska kontra Svájc* (13942/88), 1993. április 19., 30. bekezdés]. Annak érdekében, hogy a 6. cikk által biztosított jog hatékony legyen, a hatóságoknak „gondosan” kell eljárniuk [EJEB *Göç kontra Törökország* [GC] (36590/97), 2002. július 11., 57. bekezdés].
- [66] 2.4. A 6/1998. (III. 11.) AB határozat a védelemhez való jog tekintetében is összegző elvi tételeket rögzít. Eszerint a védelemhez való jog a terhelt és a védő jogaiban ölt testet. A védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. „A védő a büntetőeljárás önálló személye, jogai nem átruházott jogok, hanem a büntetőeljárás alá vont személy objektív érdekét szolgáló, de önálló eljárási jogosítványok. [...] Ebből a sajátos és önálló jogállásból is következik meghatározott körben a kötelező védelem, továbbá az, hogy a védő jogosítványai bizonyos esetekben tágabbak lehetnek a terhelténél.” (ABH 1998, 91, 93) Rámutatott az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is, hogy bár a védelemhez való jog a terhelt számára kiemelkedően fontos, de nem korlátozhatatlan alapjog (Abh2., ABH 2004, 241, 257). Az Alkotmánybíróság elsőként a 8/2013. (III. 1.) AB határozatában rögzítette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (3) bekezdésében biztosított védelemhez fűződő jog értelmezésekor irányadónak tekinti a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kimunkált alkotmányos tételeket (Indokolás [25]–[26]).
- [67] 3. Az Alkotmánybíróság a jelen alkotmányossági vizsgálatban is szem előtt tartotta továbbá az alábbiakat. Büntetőjogi tárgyú döntéseiben az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza, hogy „nincs jogosítványa a büntetőpolitika által megfogalmazott szükségletek, követelmények és célok helyességéről és indokairól, így különösen azok célszerűségéről és hatékonyságáról határozattal dönteni. Az Alkotmánybíróság csak a normában testet öltött politikai döntés alkotmányosságáról vagy alkotmányellenességéről határozhat. [...] Az Alkotmánybíróságnak tehát arra van jogosítványa, hogy a büntetőpolitika alkotmányos korlátait állapítsa

- meg, de ne a politika tartalmáról döntsön, ennek során pedig különös tekintettel legyen az alapjogok védelmének alkotmányos büntetőjogi garanciáira.” {1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 573, 574; lásd még: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [33]; 10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [42]}
- [68] A terhelt távollétében folytatható eljárásban a perújítás lehetőségét érintő vizsgálatában ezért az Alkotmánybíróság nem a jogintézmény helyességét, célszerűségét vagy hatékonyságát értékelte, hanem az alkalmazott jogalkotói megoldás alkotmányosságának szempontrendszerét feltárva vont le következtetést a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel, annak XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéseiben foglalt követelményekkel fennálló összhangjáról. Annak során ugyanakkor figyelemmel volt a terhelt távollétében folytatható külön eljárás mint jogintézmény alkotmányos garanciáit érintő, korábbi határozataiban rögzített megállapításaira is.
- [69] 4. Az Abh2.-ben a jogállamiság és az alkotmányos büntetőjog követelményrendszerét vizsgálva, általános jelleggel állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a terhelt távollétében történő eljárás és határozathozatal lehetősége mint jogintézmény nem alkotmányellenes. „Az államnak a jogrend védelmére, valamint a bűncselekmény áldozatává vált személyek, illetve szervezetek jogainak és érdekeinek védelmére is irányuló alkotmányos kötelezettsége alapján indokolt, hogy a törvényhozó lehetőséget teremtsen az ismeretlen vagy az állam hatóságai számára nem elérhető helyen tartózkodó terhelttel szemben is a büntető igény ténybeli alapjainak és – a bűnösség megállapítása esetén – a szankciónak jogerős bírósági ítéletben történő rögzítésére.” (Abh2., ABH 2004, 241, 253) „A jogállamiság normatív tartalma, valamint az alkotmányos büntetőjog garanciális követelményei ugyanakkor megkívánják, hogy az állam a távollévő terhelttel szembeni büntető igény érvényesítésére olyan szabályokat alkosson, amelyek egyensúlyt teremtenek a terhelt alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között.” (Abh2., ABH 2004, 241, 255)
- [70] Az indítványozó épp egy ilyen, az egyensúly megteremtéséért és fenntartásáért felelős szabály alaptörvényellenességét állította. A védőnek a Be. 639. § (2) bekezdés c) pontján alapuló perújítási jogosítványa ugyanis kétségtelenül azt a cél szolgálja, hogy az eljárás a terhelt távollétében is jogerős határozattal befejezhető legyen, ugyanakkor a terhelt távollétéből fakadó hátrányok orvosolhatóvá, azáltal a terhelt alkotmányos jogai érvényesíthetővé váljanak utólag, a rendkívüli jogorvoslati eljárás keretében.
- [71] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállami büntetőeljárásnak korlátozhatatlan minősége az eljárás tisztességes volta, amelynek lényeges eleme a terhelt védelemhez való jogának érvényesülése. A terhelt távollétében lefolytatott eljárás alkotmányossági megítélése szempontjából fontos sajátossága, hogy az eljárás egyes szakaszaiban vagy az egész eljárás folyamán hiányzik a tisztességes eljárás és a védelemhez való jog egyik lényeges részeleme: a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének lehetősége. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság maga is elismerte, hogy „[a] terhelt személyes közreműködése, joggyakorlása nélküli eljárás fokozott kockázatot jelent az igazság megállapítása, a hiánytalan és teljes tényállás feltárása és bizonyítása tekintetében” (Abh2., ABH 2004, 241, 267).
- [72] Ennek ellensúlyozására szolgálnak az eljárásba épített garanciák, így az adott külön eljárásban a védő kötelező közreműködése, az eljárás jogerős befejezése után pedig – kérelemre – a perújítás elrendelése. „[A]hhoz, hogy az eljárás tisztességes minősége megmaradjon, továbbá a védelem jogának szükségképpen – a büntető igény érvényesítésének alkotmányos kötelezettsége által indokolt – korlátozása pedig arányos legyen, a terhelt távollétében történő eljárás szabályaiban a kivételesség és az átmenetiség követelményeinek kell érvényesülniük.” (Abh2., ABH 2004, 241, 258)
- [73] 5. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabályhely alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdésében foglalt – fentiekben bemutatott – alkotmányos követelményekre tekintettel vizsgálta.
- [74] 5.1. A kifogásolt jogszabályi rendelkezés és a kapcsolódó jogszabályi környezet áttekintésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. több tekintetben is módosította a védő – vizsgált okra alapított – perújítás kezdeményezéséhez való jogát a korábbi büntetőeljárás szabályozáshoz képest.
- [75] A korábbi szabályozási koncepciók alapján a védőnek nem volt joga perújítást kezdeményezni, ha a terhelt azt megtiltotta. Ezzel szemben a Be. értelmében a védő önállóan, akár a terhelt kifejezett akarata ellenére is jogosult perújítás kezdeményezésére a terhelt javára. Ezt a jogosultságot korlátozta a jogalkotó a Be. 639. §-ában foglalt szabályozás több elemével. Így a Be. 639. § kifogásolt (3) bekezdése szerint a terhelt és a védő a terhelt



távollétében folytatott eljárásra hivatkozással csupán attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő a perújítási indítványt, amelyen az alapügyet befejező ügyszórázó határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett. Ennek megfelelően a Be. 639. § (4) bekezdése alapján a perújítási indítványban – egyebek mellett – valószínűsíteni kell az alapügyet befejező ügyszórázó határozat jogerőre emelkedéséről való tudomásszerzés időpontját is. A Be. 639. § (5) bekezdése értelmében pedig a perújítási indítványnak tartalmaznia kell az indítványozó kézbesítésre alkalmas elérhetőségét, a 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványnak továbbá a terhelt tényleges tartózkodási helyét.

- [76] Mindezen szabályok alapján nyilvánvaló, hogy a védő a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított – tehát az eljárás a távollévő terhelttel szemben, eljárás a külföldön tartózkodó terhelt távollétében külön eljárások esetében a – perújítási indítványt csak azt követően tudja előterjeszteni, hogy a terhelt tartózkodási helyéről tudomást szerzett. Csak ebben az esetben tudja ugyanis teljesíteni az említett jogszabályi feltételt: megjelölni a terhelt tényleges tartózkodási helyét. A Be. 639. § támadott (3) bekezdéséből, valamint ahhoz kapcsolódóan a (4) bekezdéséből fakadó jogalkotói elvárás ugyanakkor időbeli határt szab a perújítási indítvány előterjesztésének. Arra a védőnek is csupán attól a naptól számított egy hónapon belül van lehetősége, amelyen az alapügyet befejező ügyszórázó határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett. Ennek dátumát, vagyis az alapügyet befejező ügyszórázó határozat jogerőre emelkedéséről való tudomásszerzés időpontját a perújítási indítványban is valószínűsíteni kell.
- [77] Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az adott külön eljárásokban a védelem kötelező, és a védő a jogerős határozatról jellemzően annak kihirdetésekor, de legkésőbb a határozat kézbesítésével tudomást szerez, a védő gyakorlatilag kizárólag abban az esetben tud az adott perújítási okra alapított indítványt előterjeszteni, ha a terhelt tartózkodási helye a jogerős ítélet kihirdetésétől, illetve közlésétől számítva egy hónapon belül ismertté válik, és arról a védő tudomást is szerez. A szabályok együttes alkalmazásából fakadóan a védő perújítás előterjesztéséhez való joga a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított, vagyis az eljárás a távollévő terhelttel szemben, eljárás a külföldön tartózkodó terhelt távollétében külön eljárások esetében tehát erősen korlátozott.
- [78] 5.2. A védő perújítás előterjesztéséhez való joga – ahogyan arra az Alkotmánybíróság fentebb utalt – az adott típusú külön eljárások fontos garanciális eleme, amelynek szerepe van a terhelt alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások közötti egyensúly megteremtésében és fenntartásában. A védő ezen jogosítványa képes ellensúlyozni a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének a hiányából fakadó hátrányokat, és garantálni azt, hogy a terhelt távollétében folytatott eljárás szabályaiban a kivételesség és az átmenetiség követelményei érvényesüljenek. Ezáltal a védő perújítás előterjesztéséhez való joga az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges és alkalmas eljárásra ad jogot, így a tárgyalás igazságosságát – mint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa érvényesülését – garantálja.
- [79] A garancia érvényesülését ugyanakkor a jogalkotó a fentiek szerint, a Be. támadott 639. § (3) bekezdésében rögzített szabály által olyan időbeli keretek közé szorította, amelynek eredményeként a jogorvoslati lehetőség gyakorlatilag csak igen szűk körben érvényesíthető. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Be. 639. § (3) bekezdés kifogásolt szövegrésze megvalósítja a tisztességes tárgyaláshoz való jog korlátozását.
- [80] 5.3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Be. 639. § (3) bekezdésében rögzített korlátozás alkotmányosságának a vizsgálatát végezte el.
- [81] Az Alkotmánybíróság megállapította: a távollévő terhelttel szembeni eljárás esetében az eljárás tisztességessége nem csak akkor biztosított, ha az érintett alapjog garanciarendszerének valamennyi eleme maximálisan érvényesül. Az eljárás megőrző tisztességes jellegét akkor is, ha kialakítható egy olyan garanciarendszer, amely által az eljárás korábbi szakaszában szükségszerűen, a terhelt távolléte okán fennállt hiányosságok, az annak következtében előállt hátrányok ellensúlyozhatók.
- [82] Így megőrizhető az eljárás tisztességes minősége, ha a büntetőeljárás jogerős lezárását megelőzően a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének hiányából fakadó joghátrányokat a perújítási szabályokban testet öltő jogalkotói megoldás egyéb – a Be. 639. § (3) bekezdése szerinti korlátozáson felül érvényesülő – rendelkezései képesek olyan módon ellensúlyozni, hogy érvényesüljön a kivételesség és az átmenetiség követelménye.
- [83] Az Alkotmánybíróság ennek alapján azt vizsgálta, hogy a védő perújítás előterjesztéséhez való jogát érintő korlátozásokat a szabályozás egyéb elemei képesek-e kompenzálni.



- [84] 5.3.1. Figyelemmel volt az Alkotmánybíróság arra, hogy a védő perújítás előterjesztéséhez való jogát a jogalkotó nem általános jelleggel, hanem csak a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjában, tehát arra az esetre kötötte a fentiek szerint leírt különösen rövid határidőhöz, ha annak alapja, hogy az eljárás korábban a távollévő terhelttel szembeni vagy a külföldön tartózkodó terhelt távollétében folytatott külön eljárások szabályai szerint folyt.
- [85] A perújítás egyéb okaira való hivatkozással tehát a védő a terhelt távollétében folytatott eljárás esetén is határidő nélkül, az általános szabályok szerint terjeszthet elő perújítási indítványt.
- [86] Úgy ítélte meg ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy mindezen eljárási lehetőségek, tehát az egyéb perújítási okra hivatkozással előterjesztett védői indítványok elsősorban egyéb eljárási hibák orvoslását szolgálják, és a terhelt személyes jelenlétének és személyes védekezésének a kompenzálására legfeljebb részben alkalmasak. Nem nyújtanak továbbá semmiféle garanciát arra, hogy amennyiben a terhelt tartózkodási helye ismertté válik, az eljárás a jogerős határozat meghozatalát követően, perújítási indítvány alapján megismételhető legyen. Ilyen módon nem képesek kellően hatékonyan szolgálni a kivételesség és az átmenetiség követelményét sem, amely által az eljárás tisztességes jellege biztosítható lenne.
- [87] Ezért a védő egyéb perújítási okra alapítható indítványozói lehetőségét és annak szabályozását az Alkotmánybíróság nem tekintette olyan garanciának, amely a védő Be. 637. § (1) bekezdés g) pontja szerinti perújítási indítványa időbeli korlátozottságára figyelemmel előállt hátrányokat ellensúlyozni tudná.
- [88] 5.3.2. Az Alkotmánybíróság már az Abh2.-ben is felhívta a figyelmet arra, hogy a terhelt távollétében folytatott eljárás tisztességességét biztosító részgaranciák között felértékelődnek azon – az ügyészség alkotmányos szerepén alapuló – törvényi rendelkezések is, amelyek az ügyészt a közvádloi funkcióban is kötelezik a terhelt érdekeinek védelmére. „Ebben az eljárásban különös jelentőséget kap az ügyész jogállásának kötelező objektivitása.” (Abh2., ABH 2004, 241, 258)
- [89] Az ügyészség Be. 639. § (1) bekezdése szerint a terhelt terhére, míg a Be. 639. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a terhelt javára is terjeszthet elő perújítási indítványt. A szabályozás összefüggéseit vizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 637–640. § rendelkezéseiből az is következhetne, hogy a terhelt távollétében folytatott eljárásra, mint perújítási okra alapítva az ügyész a terhelt terhére és a javára egyaránt jogosult volna perújítási indítványt előterjeszteni. A Be. 752. § (4) bekezdése ugyanakkor kifejezetten előírja, hogy ha a terhelt tartózkodási helye a jogerős ügyszózat határozat meghozatala után válik ismertté, a perújítási indítványt kizárólag a javára lehet előterjeszteni. Ez az előírás pedig az ügyészség eljárására is irányadó, ami kizárja, hogy a terhelt távollétében folytatott eljárást követően az adott perújítási okra az ügyészség perújítási indítványban a terhelt terhére eredményesen hivatkozzon. Olyan korlátot ugyanakkor nem állít a szabályozás, amely alapján a terhelt javára az ügyészség ne terjeszthetne elő perújítási indítványt azt követően, hogy ismertté vált a tartózkodási helye. Erre vonatkozóan pedig a Be. időbeli feltételt sem tűz. Az ügyészség – határidőhöz nem kötött – perújítási jogosítványa ilyen módon a terhelti jogok korlátozásának garanciális ellensúlyaként értékelhető.
- [90] 5.3.3. Az Alkotmánybíróság a releváns jogszabályi rendelkezések szövegén túl kiemelt jelentőséget tulajdonított a Be. előterjesztéséhez fűzött miniszteri indokolásban foglaltaknak. Ahogyan arra ugyanis az Alkotmánybíróság már utalt, az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságok jogalkalmazó tevékenységét meghatározó követelményre is figyelemmel járt el.
- [91] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, hogy „[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]} Ebből következően az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési elvektől – különösen a jogszabály céljának vizsgálatától – az indítványozó bíróság sem tekinthet el az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályok értelmezése során.
- [92] A Be. 639. §-ának normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás szerint a terhelt személyes védekezéshez fűződő joga magában foglalja azt is, hogy lehetőséget kapjon az ügyében döntő bíróság általi meghallgatáshoz. Ezért a törvény a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettséggel összhangban a terhelt távollétében meghozott jogerős ügyszózat esetén biztosítja az ügy újra tárgyalásához való jogot. A terheltet megillető jog gyakorlását azonban a jogalkotó a jogbiztonság védelme érdekében célszerűnek látta észszerű

- keretek közé szorítani, ezért a törvény a perújítási indítvány előterjesztését az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről történő terhelti tudomásszerzéstől számított egy hónapon belül teszi lehetővé.
- [93] Az indokolás értelmében a jogszabály célja az, hogy az eljárás megisméltésének a lehetőségét, egészen pontosan annak a kezdeményezését a határozat jogerőre emelkedéséről történő terhelti tudomásszerzés időpontjától meghatározott ideig biztosítsa. Ilyen módon biztosítható a jogalkotó szerint, hogy az eljárásban az észszerű idő követelménye is érvényesül.
- [94] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság is kiemelte, hogy a távollévő terhelttel szembeni eljárásban érvényesülő garanciális elemek között kiemelkedő szerep jut az eljárások észszerű időn belül történő befejezéséhez fűződő érdek érvényesítésének is (Abh1., Indokolás [69]).
- [95] A szabályozás ugyanakkor a jogszabály céljához csak részben illeszkedik. A határozat jogerőre emelkedéséről történő terhelti tudomásszerzés ugyanis a Be. támadott 639. § (3) bekezdése értelmében csak a terhelt esetében szempont a perújítási indítvány előterjesztésére nyitva álló határidő kiszámításánál. A védőre irányadó – és az indítványozó által kifogásolt – szabály nem a terheltnek, hanem a védőnek a határozat jogerőre emelkedéséről történő tudomásszerzéséhez kapcsolja a perújítás előterjesztésére rendelkezésre álló határidő kezdetét. Ebből a szempontból jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság annak, hogy a terhelt távollétében tartott eljárásban a védő részvétele kötelező, a védőnek van jogorvoslati joga és a védői kirendelés hatálya a Be. 48. §-a alapján a perújításra is kiterjed. Minderre figyelemmel jutott az Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy az adott jogszabályi rendelkezés nem felel meg a jogalkotó miniszteri indokolásban megfogalmazott szándékának.
- [96] Különösen aggályos ez az ellentmondás az Alaptörvény 28. cikkében a bíróságok számára előírt értelmezi szabály alapján. A bíróságoknak ugyanis a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venniük. Ha ugyanakkor valamely jogszabály normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás a szabály szövegezésére tekintettel jogértelmezési bizonytalanságot eredményez, az a bíróságok jogalkalmazásában a kiszámíthatóság és egységes értelmezés követelménye ellen hat.
- [97] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza ezen felül azt is, hogy a fentiek szerint fennálló értelmezési bizonytalanság nem segíti elő, hogy a szabályozás adott elemében rögzített eljárási garancia kellő hatékonysággal funkcionáljon.
- [98] 5.4. A fenti szempontokat figyelembe véve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezésben rögzített korlátozást, és az abból a terheltre nézve fakadó hátrányokat a perújítás egyéb szabályai nem képesek olyan módon kompenzálni, hogy érvényesüljenek a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelmények. A büntetőeljárás jogerős lezárását megelőzően a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének hiányából fakadó joghátrányokat ugyanis a perújítási szabályokban testet öltő jogalkotói megoldás az egyéb irányadó szabályok segítségével sem képes olyan módon ellensúlyozni, hogy érvényesüljön a kivételesség és az átmenetiség követelménye, ezáltal megőrizhető legyen az eljárás tisztességes minősége.
- [99] A garanciák hatékonyságának a mérlegelésekor az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy azok alkalmazása olyan eljárásokban válik szükségessé, amikor nem csupán valamely eljárási szakaszban, hanem az egész eljárás folyamán hiányzik a terhelt személyes joggyakorlásának és személyes védekezésének lehetősége, és a jogerős döntéshozatal is megtörtént. Ezért különösen fontos, hogy a szabályozás kellően hatékony garanciákat biztosítson ahhoz, hogy az eljárás megisméltésére a terhelt részvételével bizonyosan sor kerülhessen, miután a tartózkodási helye ismertté válik.
- [100] Az Alkotmánybíróság ezen szempontokat is szem előtt tartva megállapította, hogy a távollévő terhelttel szembeni eljárás esetében irányadó, fent részletezett eljárási garanciák nem jelentenek önmagukban olyan garancia-rendszert, amely által az eljárás korábbi szakaszában szükségszerűen, a terhelt távolléte okán fennállt hiányosságok, az annak következtében előállt hátrányok ellensúlyozhatók.
- [101] 5.5. Az indítvánnyal támadott szabályozás értelmezési bizonytalansága az Alkotmánybíróság szerint abból fakad, hogy a védő a Be. 639. § (3) bekezdés értelmében a saját tudomásszerzésétől számított egy hónapig terjeszthet elő perújítási indítványt a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapítva. Ez a követelmény olyan rövid időbeli korlátot szab a védő számára az adott okra alapított perújítási indítvány előterjesztésére, hogy annak gyakorlását voltaképpen ellehetetleníti. Mivel a korlátozást a szabályozás egyéb garanciái nem képesek kellően

hatékonyan ellensúlyozni, az Alaptörvénnyel való összhang az Alkotmánybíróság szerint ezen korlátozás megszüntetésével állítható helyre. Az Alkotmánybíróság ezért a jogértelmezés és a jogalkalmazás egysége érdekében alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek.

- [102] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a korlátozás megszüntetésének legenyhébb és leginkább célravezető eszköze nem a Be. 639. § (3) bekezdés „és a védő” szövegrészének a megsemmisítése. A szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja ugyanis jogszabály-értelmezés útján is kialakítható. Ha tehát a vizsgált jogszabálynak van olyan értelmezése, amely az Alaptörvényből fakadó követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróság a hatályos jog kíméletével jár el, és elkerüli a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését. Ilyenkor az Alkotmánybíróság alkotmányos követelménnyel határozza meg azoknak az értelmezéseknek körét, amelyek teljesülése esetén a szabály összhangban van az Alaptörvénnyel [lásd részletesebben: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 266–268]. A felhatalmazást ehhez az Abtv. 46. § (3) bekezdése biztosítja. Az Abtv. ezen rendelkezése értelmében az Alkotmánybíróság a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal állapíthatja meg azokat, az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [103] Az Alkotmánybíróság a jogkövetkezmény mérlegelésekor különös jelentőséget tulajdonított az alábbiaknak.
- [104] A Be. normaszöveg-javaslatához fűzött miniszteri indokolásban foglaltak egyértelműen mutatják, hogy a jogalkotó a védőnek a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítvány előterjesztéséhez való jogát olyan módon kívánta szabályozni, hogy az előterjesztés határideje a határozat jogerőre emelkedéséről történő terhelti tudomásszerzéshez kapcsolódjon. Erre az eljárások észszerű időn belül történő befejezéséhez fűződő érdek érvényesítése megfelelő indokul szolgálhat.
- [105] Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte továbbá, hogy a jogalkotó a Be. kifogásolt 639. § (3) bekezdését az indítvány előterjesztését követően módosította. A büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XLIII. törvény 271. § 111. pontja értelmében a Be. 639. § (3) bekezdésében az „amelyen az” szövegrész helyébe az „amelyen a terhelt az” szöveg lép. A módosítás következtében a Be. 639. § (3) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba: „A terhelt és a védő a 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványt attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő, amelyen a terhelt az alapügyet befejező ügyszózat határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett.” A hatálybalépés időpontja a módosító jogszabály 280. § (2) bekezdése értelmében 2021. január 1. A módosítás következtében a jogszabály tágabb időbeli keretek között teszi lehetővé a védő saját jogán való perújítási indítvány előterjesztését a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontja szerinti perújítási ok esetében. A módosító jogszabályi rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás maga is kiemeli, hogy a Be. 639. § (3) bekezdésének a korrekcióját az eredeti jogalkotói szándékkal ellentétes jogértelmezés lehetőségének a kiküszöbölése indokolta. „A pontosítás egyértelművé teszi, hogy a terhelt távollétében folytatott eljárást követően a terhelt és a védő Be. 639. § (3) bekezdésében meghatározott perújítási indítvány előterjesztésével kapcsolatos joga azonos tartalmú, és nem fogadható el olyan jogértelmezés, amely a védő indítványtételi jogát kiüresítené.” Ez az értelmezés fakad a jogállami büntetőeljárás azon alapvető követelményéből, amelynek lényege a Be. 3. § (1) bekezdése és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében is az, hogy a terhelt védelemhez való joga hatékonyan érvényesüljön [17/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 175, 185; Abh2., ABH 2004, 241, 255; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [106] Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést érintően a fentiek alapján megállapította, hogy a Be. normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásában megjelent az a garancia, amely által a védő vonatkozásában az adott perújítási okra alapított perújítási indítvány észszerűtlenül rövid határidőhöz kötöttsége megszüntethető. A Be. szabályozásában ezt a garanciát a jogalkotó – eltérő értelmezést lehetővé tevő törvényi rendelkezés megalkotásával – nem érvényesítette következetesen, ugyanakkor utóbb észlelte, hogy a jogszabály céljával a szabályozás eltérő értelmezést engedő rendelkezése nem áll összhangban. Erre tekintettel pedig elvégezte a kifogásolt jogszabályi rendelkezés módosítását, aminek következtében az értelmezési bizonytalanság 2021. január 1-jétől már nem áll fenn.
- [107] Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor a 2021. január 1-jéig tartó átmeneti időszakban is szükséges és indokolt annak biztosítása, hogy a védő vonatkozásában az adott perújítási okra alapított perújítási indítvány észszerűtlenül rövid határidőhöz kötöttsége ne érvényesüljön, ezért – a jogértelmezés és a jogalkalmazás egysége, valamint következetessége érdekében – a rendelkező rész szerinti alkotmányos követelményt állapította meg. Eszerint a Be. 639. § (3) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéséből

fakadó alkotmányos követelmény, hogy a védő a Be. 637. § (1) bekezdés g) pontjára alapított perújítási indítványát attól a naptól számított egy hónapon belül terjesztheti elő, amelyen a terhelt az alapügyet befejező ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséről tudomást szerzett.

[108] 6. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. július 14.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[109] Támogatom a határozatot, de az indokolás V/2.3. pontjában (Indokolás [64] és köv.) az EJEB idézeteket egyrészt feleslegesnek látom, mert a magyar Alaptörvény rendelkezései és a hazai alkotmánybíróági gyakorlat alapján e nélkül is dönteni tudunk, másrészt a már többször jelzett probléma, miszerint ténylegesen nem az EJEB bírái, hanem az emberjogászai személyzete hozza meg ezeket a döntéseket, melyekhez a bírák csak különvéleményeket fűzhetnek, méltatlanná teszi ezeket arra, hogy alkotmánybíróági döntésben szerepeljenek. Ezzel ugyan csak követtük az indítványozónak a kérelmét az ügy eldöntésénél az EJEB döntésének bevonására, ám a magyar bíróságok nincsenek tisztában az EJEB eltorzult döntési mechanizmusaival, így erre rámutatva kellett volna ezt elhárítani.

[110] Az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája, hogy az EJEB döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki az EJE alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberjogászai apparátus a bírák függetlenségének legelemibb hiánya mellett (lásd ehhez többek között az amerikai kutatóhölgy, Matilde Cohen 2017-es tanulmányát „Túszok vagy bírák?” címmel, ahol a strasbourgi bírák függetlenségének teljes hiányát vázolja: „Judges or Hostages? In: Nicola/Davies eds: EU Law



Stories. Cambridge University Press 2017, 58–80. p.). De a volt strasbourgi bíró, a koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson is éles kritikával illette a megbízatása lejárta után egy 2015-ben adott interjúban a tudományos kutatókat, hogy nem veszik észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogászapparátus felé [lásd Utrecht Journal of International and European Law (Vol. 81.) 2015. No. 31.]. Így én nem találom elfogadhatónak, hogy a bírói függetlenség minimumával sem rendelkező EJEB döntéseket azzal is legitimáljuk, hogy megidézzük itthoni alkotmánybírósaági döntéseinkben.

Budapest, 2020. július 14.

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

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

- [111] Az alkotmányossági probléma felvetésével, és az azzal kapcsolatos, a többségi határozat által részletesen kibontott alkotmányos elvárással magam is teljes mértékben egyetértek. A feltárt jogi anomália azonban nézetem szerint nem értelmezési problémából, hanem – a védő perújítás kezdeményezésére biztosított jogi lehetőségét kiüresítő – alaptörvény-ellenességhez vezető helyzetből fakad. Erre, valamint a jogszabály hatályos szövegére tekintettel – függetlenül annak miniszteri indokolásától – a határozat rendelkező részében foglalt alkotmányos követelmény meghatározása nézetem szerint jogalkotást valósít meg. (Ezt mi sem támasztja alá jobban, mint az, hogy a jövőre nézve a Be. érintett rendelkezésének a követelményben foglaltakkal azonos tartalmú módosításával jogalkotás útján kerül megoldásra a probléma.)
- [112] Mindezekre tekintettel a Be. említett módosításának 2021. január 1. napján történő hatálybalépéséig tartó (átmeneti) időszak tekintetében a bírói indítványban foglaltaknak megfelelő, mozaikos megsemmisítést tartalmazó döntés meghozatalát tartottam volna indokoltnak.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósaági ügyszám: III/543/2020.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és jövőbeni hatállyal történő megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Handó Tünde*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Salamon László*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenes, ezért azokat 2021. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 19. § (3) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „Az (1) bekezdés szerinti benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb az (1) bekezdés szerint az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő utolsó napján a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia a Nemzeti Választási Irodának.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján, melyben a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 19. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményeként az indítványozó „Egyetért-e Ön azzal, hogy december huszonegyedik munkaszüneti nap legyen?” népszavazásra javasolt kérdését a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 70/2017. számú határozatával 2017. június 6. napján hitelesítette. Az indítványozó az aláírásgyűjtés során szembesült azzal, hogy az aláírásgyűjtő ívek elvesztése (határidőben történő leadásuk elmulasztása) esetén az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján az NVB hivatalból eljárva ívenként ezer forint bírságot szab ki, melyre tekintettel segítők nem veszik át tőle az aláírásgyűjtő íveket. Ezért még az aláírásgyűjtés időszakában kifogást nyújtott be az NVB-hez, mely 106/2017. számú határozatával a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította, tekintettel arra, hogy egy jogszabályi rendelkezés jogszabálysértésként való megjelölése konkrét jogsérelem bekövetkezése nélkül az eljárás során fogalmilag kizárt. Az NVB határozatával szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amely 2017. szeptember 27. napján meghozott Kvk.VI.37.836/2017/3. számú végzésével az indítványozó felülvizsgálati kérelmét a megfelelő jogi képviselő hiányára tekintettel érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az indítványozó a Kúria döntésével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a 3262/2017. (X. 16.) AB végzésével visszautasította, tekintettel arra, hogy az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések [Nsztv. 18. § (2) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 19/A. § (2) bekezdése, 19/B. § (4) bekezdése és 19/C. § (4) bekezdése] nem minősülnek az alapügyben alkalmazott szabálynak, ugyanis az indítványozóval szemben bírság kiszabására nem került sor (Indokolás [21]).

- [3] 1.2. Az aláírásgyűjtés végét követően az NVB a 2017. december 15. napján kelt 142/2017. számú határozatával az indítványozót mint kezdeményezőszervezőt 165 darab aláírásgyűjtő ív leadásának elmulasztása miatt 165 000 forint bírság megfizetésére kötelezte. A határozattal szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amely Kvk.I.38.091/2017/2. számú végzésével az NVB határozatát helybenhagyta. A Kúria indokolásában megállapította, hogy az indítványozó összesen 22.100 darab ívet vett át a Nemzeti Választási Irodán (a továbbiakban: NVI), amelyből 22.000 darab a személyi azonosítóval rendelkező, 100 darab pedig a személyi azonosítóval nem rendelkező választópolgárok aláírására szolgáló ív volt. Az NVI megállapította, hogy a szervező a törvényes határidőn belül 21.935 ívet (az átvetthez képest 165 aláírásgyűjtő ívvel kevesebbet) adott vissza. A Kúria végzésében megállapította, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján az NVB-nek kizárólag azt kell vizsgálnia, hogy a szervező valamennyi aláírásgyűjtő ívet átadta-e az NVI-nek vagy sem, a választási szerv részéről pedig elegendő a mulasztás tényének megállapítása, ugyanis annak objektív jellegére tekintettel további körülmények vizsgálata szükségtelen.
- [4] 1.3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, tekintettel arra, hogy megítélése szerint a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdéseit, valamint a XV. cikk (2) bekezdését.
- [5] Álláspontja szerint ellentétes a B) cikk (1) és (4) bekezdésével az a szabály, amely lényegében lehetetlenné teszi egy magánszemély számára, hogy népszavazást kezdeményezzen, hiszen egy magánszemélynek lehetetlen teljesítenie azt, hogy 20 ezres nagyságrendű iratmennyiséget úgy kezeljen, tartson nyilván, osszon ki, gyűjtsön be, szállítson, kötegeljen, hogy az aláírásgyűjtés végeztével valamennyi ívvel maradéktalanul el tudjon számolni. Arra is utalt, hogy a le nem adott aláírásgyűjtő ívek értéktelenek, azokat semmilyen egyéb célra nem lehet felhasználni.
- [6] A közvetlen hatalomgyakorlás (népszavazás) jogát kivételesen lehetővé tevő B) cikk (4) bekezdését az indítvány szerint azért sérti a támadott törvényi rendelkezésben előírt bírságfenyegettség és az aláírásgyűjtő ívek határidőben történő leadása esetén automatikusan kiszabásra kerülő bírság, mert ez a szankció szükségtelen és aránytalan, elriasztja a magánszemélyeket a népszavazások kezdeményezésétől, miközben az aláírásgyűjtő ívek leadásának semminemű szerepe nincs a népszavazási kezdeményezés tisztaságának és törvényességének biztosításában. Végül az indítványozó szerint az automatikus bírságfenyegettség lehetséges következménye, hogy csupán a tehetősebb választópolgárok vállalják az országos népszavazás kezdeményezésének kockázatát.
- [7] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét az indítványozó arra tekintettel állítja, hogy a helyi népszavazások és európai polgári kezdeményezések esetében a jogalkotó nem fenyegeti bírsággal ugyanezen kötelezettség elmulasztását (az aláírásgyűjtő ívek határidőben és hiánytalanul történő le nem adását).
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyi minisztert.

## II.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

[...]

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

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

„XXIII. cikk (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

„8. cikk (1) Legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el. A köztársasági elnök, a Kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

[10] 2. Az Nsztv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„19. § (3) Az (1) bekezdés szerinti benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb az (1) bekezdés szerint az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő utolsó napján a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia a Nemzeti Választási Irodának. E kötelezettség elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.”

### III.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [12] Az Nsztv. 79. § (3) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az országos népszavazással kapcsolatos ügyekben csak a népszavazás kitűzését követően kell alkalmazni az Nsztv. 79. § (3) bekezdése szerinti határidőt {3195/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság jelen alkotmányjogi panaszt ezért az Abtv. és az Ügyrend általános határidőre vonatkozó szabályainak alkalmazásával bírálta el.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria a támadott végzést 2017. december 21. napján hozta meg és közölte az indítványozóval, az indítványozó alkotmányjogi panaszát pedig 2017. december 27. napján, határidőben adta postára. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése az eljárásban alkalmazott szabálynak minősül.
- [14] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére mint Alaptörvényben biztosított jogra az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma miatt. Az indítványozó által a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megjelölt jogállamiság elvét az Alkotmánybíróság nem tekinti az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának {hasonlóan például: 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [17]}. Ennek megfelelően az indítvány ezen alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [15] 2. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése állított sérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése nem Alaptörvényben biztosított jogot biztosít, hanem államszervezési (a kormányformára vonatkozó) alapelv, mely ugyanakkor megteremti a közvetlen hatalomgyakorlás (népszavazás) Alaptörvény által elismert lehetőségét. Mindez azt jelenti, hogy a B) cikk (4) bekezdésére közvetlenül alkotmányjogi panasz még akkor sem alapítható, ha az indítványozó a B) cikk (4) bekezdésében nevesített közvetlen hatalomgyakorláshoz közvetlenül kapcsolódó jogosultságok sérelmét állítja.
- [16] A B) cikk (4) bekezdése alapján, azzal összhangban a közvetlen hatalomgyakorlás Alaptörvényben biztosított jogát az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése biztosítja. Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban már kiemelte, hogy „[a]z Alaptörvény a választókat azzal az alanyi joggal ruházza fel, hogy a népszavazás útján történő hatalomgyakorlásra [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés] irányuló eljárási folyamatot megindítsák, azt akarattal befolyásolják, lehetővé téve, hogy az eljárás – az előírt feltételek teljesítése esetén – eljuthasson a kezdeményezéstől a népszavazás megtartásáig. Ennek értelmében az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jog a választók számára biztosított alanyi jogként kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására [...], illetve nyilvánvalóan a szavazásban való részvételre is.



Az országos népszavazáson való részvételre vonatkozó jog értelmezése ilyen módon összhangban áll az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével, ami bár közvetlenül az Országgyűlés kötelezettségét szabályozza, de közvetve a választók országos népszavazás kezdeményezéséhez való jogát is magában foglalja, hiszen ennek gyakorlásától teszi függővé az adott rendelkezés a népszavazás kötelező elrendelését.” {Elsőként: 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [29], idézi: 15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [37]} Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz B) cikk (4) bekezdése sérelmét állító elemét tartalma szerint, a XXIII. cikk (7) bekezdése keretei között bírálta el.

- [17] 3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [18] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül annak megítélése, hogy az országos népszavazásban való részvétel jogát alaptörvény-ellenesen korlátozza-e az a törvényi rendelkezés, amely objektív felelősség bevezetésével (a kimentés lehetőségének kizárásával) kötelezően kiszabandó bírság alkalmazását rendeli arra az esetre, ha az országos népszavazás szervezője nem adja le határidőben az általa korábban átvett valamennyi aláírásgyűjtő ívet, miközben hasonló jogintézmény a helyi népszavazások, illetőleg az európai polgári kezdeményezések esetében nem létezik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdésének alkalmazásával, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

#### IV.

- [19] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [20] 1. Az Alkotmánybíróság először a népszavazáshoz való jog alkotmányos rendeltetésére emlékeztet.
- [21] A demokratikus politikai berendezkedés alapja az, hogy a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát a jog által szabályozott módon, főszabály szerint választott képviselői útján, tehát közvetett módon, kivételesen pedig közvetlenül gyakorolja [Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés]. A hatalomgyakorlásnak – közvetlen döntések révén, illetve választások és kinevezések megszakítatlan láncolata útján – minden formája visszavezethető a népre mint politikai közösségre; legitim közhatalom a népszuverenitás követelménye nyomán csak a néptől származhat.
- [22] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „népszavazás alkotmányos joga” a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű. A közvetlen hatalomgyakorlás ugyanakkor kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás felett áll. A népszavazásban való részvételhez való jog célja ennek megfelelően az, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa. A népszavazáshoz való jog mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre. A népszavazás intézménye ugyanis egyaránt magában foglalja a népszavazás kezdeményezését, támogatását, és magát a szavazási eljárást {összefoglalóan lásd: 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28], hasonlóan: 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]}. Mindez azt jelenti, hogy a népszavazáshoz való jog mint Alaptörvényben biztosított jog magában foglalja a népszavazás kezdeményezésének jogát is.
- [23] 2. A népszavazás intézménye kiemelt helyet foglal el az Alaptörvény rendszerében. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése kivételesen elismeri a nép hatalmának közvetlen gyakorlását, a 8. cikk részletesen szabályozza a népszavazásra vonatkozó alaptörvényi kötelezettségeket, a XXIII. cikk (7) bekezdése pedig a népszavazáson való jogot mint Alaptörvényben biztosított jogot garantálja. A népszavazás (és különösen az országos népszavazás) intézményével kapcsolatosan az államot kettős felelősség terheli. Egyfelől az államot objektív, intézményvédelmi kötelezettség terheli a népszavazáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételek kialakítása során, melynek során a jogalkotónak az adott intézmény alkotmányos feladatainak alapulvételével kell olyan szabályozást alkotnia, mely egyaránt alkalmas az intézmény méltóságának megőrzésére és az esetleges visszaélések megakadályozására, illetőleg az adott intézményhez kapcsolódó, Alaptörvényben biztosított jog gyakorlásának biztosítására. Az államnak tehát a népszavazás intézményére vonatkozóan olyan szabályozást kell

megalkotnia, illetőleg olyan szabályozási környezetet kell teremtenie, mely egyaránt alkalmas annak megakadályozására, hogy a népszavazáshoz való jog gyakorlása ne üresedjen ki (például a népszavazásra bocsátandó kérdések és az aláírásgyűjtő ívek vizsgálata, a szükséges számú aláírás megkövetelése révén), ugyanakkor pedig a népszavazások megzavarása, illetőleg a népszavazásokkal kapcsolatos visszaélések esetére (ideértve ennek reális veszélyét is) megfelelő szankciórendszerrel biztosítson. Ezen szabályozás pedig abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a népszavazás méltóságát tiszteletben tartó, az intézményt rendeltetésszerűen használó választópolgárok számára nem nehezíti el indokolatlanul a népszavazáshoz kapcsolódó jogosultságaik gyakorlását.

- [24] Az Alkotmánybíróság ezeket a követelményeket a jogalkalmazással szemben is érvényesíti. A 31/2013. (X. 28.) AB határozat megsemmisítette a Kúria azon végzését, mely a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény egy rendelkezésének olyan értelmet tulajdonított, amely indokolatlanul korlátozta az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése által a népszavazáshoz való jog részeként a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság az 1/2014. (I. 21.) AB határozatában ugyancsak megsemmisítette a Kúria végzését, melyben „nem az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezést követett, s úgy tiltotta meg az aláírásgyűjtést, hogy az a választók számára alanyi jogon biztosított aláírásgyűjtéshez való jog korlátozását, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét jelentette” (Indokolás [35]). A 15/2017. (VI. 30.) AB határozat már az Nsztv. egy rendelkezéséhez fűzött alkotmányos követelményt, így biztosítva, hogy annak ne lehessen olyan értelmet tulajdonítani, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen, alkotmányos cél nélkül, szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt népszavazás kezdeményezéséhez való jogot (Indokolás [51]).
- [25] Az Alkotmánybíróság kiemeli: hasonló megközelítést alkalmaz az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) is az európai polgári kezdeményezésekkel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság utal az *Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság* ügyben született ítéletre (C-420/16 P, *Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság* ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:177), melyben a Bíróság egyfelől kimondta, hogy az európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételére vonatkozó feltételeket „a polgárok részvételének bátorítására és az Unió elérhetőbbé tételére irányuló céloknak megfelelően” kell értelmezni (lásd az ítélet 53. pontját), ez az értelmezés azonban nem lehet korlátlan: az Európai Bizottság elutasíthatja a javaslat nyilvántartásba vételét, ha az „nyilvánvalóan a hatáskörén kívül esik” (lásd az ítélet 64. pontját).
- [26] Az Alkotmánybíróságnak ennek megfelelően a Nsztv. 19. § (3) bekezdése második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének vizsgálata során egyaránt figyelemmel kellett arra lennie, hogy a szabály korlátozza-e a népszavazáshoz való jog gyakorlását, és amennyiben igen, ez a népszavazás, mint az Alaptörvény által is kiemelten védett intézmény, rendeltetésszerű gyakorlásával összeegyeztethető-e.
- [27] 3. Az indítványozó által támadott rendelkezést a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény 7. §-a iktatta be az Nsztv. rendelkezései közé, 2016. május 21-i hatállyal. A módosítás indokolása szerint: „A törvény az aláírásgyűjtő ívek tekintetében az országgyűlési választásokon használt ajánlóívek kezelésére vonatkozó szabályokhoz hasonló módon rendelkezik. Ennek eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek.” Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a törvény indokolásával egyezően állapította meg, hogy a jogalkotó célja a szabályozással az volt, hogy „a választópolgárok különleges adatainak védelme, egyúttal a választások tisztaságának biztosítása érdekében – megfelelő szankció kilátásba helyezésével szorítsa rá az adatkezelőket (azaz az ajánlást, illetve aláírást gyűjtő szervezeteket, jelölteket), hogy a szenzitív adatokat tartalmazó íveket hiánytalanul adják le az illetékes választási szerveknek”. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a vizsgált szabály elfogadásának indoka a népszavazás mint jogintézmény rendeltetésszerű gyakorlásának elősegítése volt.
- [28] 4. Az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdése értelmében legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendel el, míg százezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelhet el. Az Nsztv. 15. § (1) bekezdése alapján országos népszavazás

elrendelésére irányuló választópolgári kezdeményezést az NVI által kiadott aláírásgyűjtő íven lehet támogatni. Tekintettel arra, hogy egy aláírásgyűjtő íven legfeljebb 15 darab érvényes aláírás lehet, ezért a szervezőnek minimálisan 13.334 darab aláírásgyűjtő ívre van szüksége ahhoz, hogy érvényesen összegyűjthessen kétszáz-ezer aláírást (feltételezve, hogy minden átvett aláírásgyűjtő íven 15 aláírás szerepel, és valamennyi érvényes).

- [29] Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése értelmében amennyiben a szervező az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló határidő utolsó napján bármely okból nem adja át az aláírásgyűjtő íveket az NVI-nek, a bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint, ennek megfelelően még a kétszáz-ezer aláírás összegyűjtéséhez minimálisan szükséges számú aláírásgyűjtő ív esetén is a szervezőt rendkívül jelentős, 13 334 000 forintos bírság veszélye fenyegeti az aláírásgyűjtő ívek határidő utolsó napján történő át nem adása esetén. Figyelemmel arra, hogy az Nsztv. 19. § (1) bekezdése alapján az aláírások gyűjtésére százhusz nap áll rendelkezésre, ezért a szervezőnek szükségképpen másokat is be kell vonnia közreműködőként az aláírások gyűjtésébe ahhoz, hogy határidőben sikerrel kísérelhesse meg a szükséges számú aláírás összegyűjtését, mely egyben azt is feltételezi, hogy a szervezőnek a minimálisan szükséges számú aláírásgyűjtő ívnél lényegesen, adott esetben akár másfélszer több aláírásgyűjtő ívet is át kell vennie, mely íveket pedig az aláírásgyűjtés időszakában nem tart folyamatosan a birtokában.
- [30] 5. A jogalkotó indokolása szerint a bírság intézményének bevezetésére az országos népszavazásokkal összefüggésben „a választópolgárok különleges adatainak védelme, egyúttal a választások tisztaságának biztosítása érdekében” került sor. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Nsztv. 1. § (1) bekezdése értelmében a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) Általános részét az országos népszavazások esetén is alkalmazni kell, ekként az országos népszavazásra is vonatkozik (egyebek között) a választás tisztaságának megóvása, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye.
- [31] Az aláírásgyűjtő ívek leadásának kötelezettsége fontos garanciális előírás: a határidő leteltét követően esetlegesen tovább folytatott aláírásgyűjtés már nem tekinthető az adatkezelés eredeti céljához szükségesnek, hiszen az eredeti cél (a határidő elteltével és az aláírásgyűjtő ívek benyújtásával) még abban az esetben is megvalósult, ha a szervező nem tudta határidőben a kívánt számú aláírást összegyűjteni. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével összhangban jár el a szervező akkor, ha határidőben benyújtja az aláírásgyűjtő íveket, ezt követően pedig már nem csupán azért nem tudja folytatni az aláírások gyűjtését, mert az erre rendelkezésre álló határidő eltelt, hanem azért sem, mert az aláírásgyűjtéshez szükséges ívek sem állnak többé a rendelkezésére. Ugyancsak ellentétes a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével, ha a szervező a választópolgárok adatait tartalmazó aláírásgyűjtő íveket megtartja, hiszen ezek későbbi felhasználása (az adatkezelés eredeti céljának megszűnése miatt) minden esetben jogellenes.
- [32] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az a szabályozás, melynek célja az aláírásgyűjtő ívek leadásának biztosítása, kifejezetten a választópolgárok személyes adatainak védelmét célozza, melyre vonatkozó intézkedések meghozatalára a jogalkotó nem csupán jogosult, hanem magából az Alaptörvényből fakadóan egyenesen és kifejezetten köteles.
- [33] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a választópolgárok személyes adataival történő visszaélés nem csupán az eredeti aláírásgyűjtő ívek megtartásával (ideértve esetlegesen az aláírásgyűjtés folytatását is) képzelhető el, hanem az aláírásgyűjtő ívek lemásolásával is. Az Nsztv. 24. § (1) bekezdése alapján a választópolgár (és az aláírást gyűjtő polgár) aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról (az aláírást ellenőrző szerv által az aláírások érvényességének megállapítása céljából vezetett technikai nyilvántartás kivételével) másolatot készíteni tilos. A választópolgárok adataival történő visszaélések szempontjából az aláírásgyűjtő ívek másolása komoly veszélyt jelent, azok ugyanis akár politikai, akár üzleti szempontból jelentős értékkel bírhatnak, a 21. századi technológiák segítségével pedig egy-egy aláírásgyűjtő ív tartalma teljes egészében oly módon reprodukálható, hogy az a későbbiekben akár rendkívül súlyos visszaélésekre is lehetőséget biztosítson. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből fakadóan ezen visszaélésekkel szemben is köteles a jogalkotó fellépni (melyre vonatkozóan a határozat következő pontja tartalmaz részletes megállapításokat). Amíg azonban az átvett és visszaadott aláírásgyűjtő ívek számából tényszerűen meghatározható az esetlegesen hiányzó aláírásgyűjtő ívek száma, sem az NVI, sem pedig más hatóság nem tudja ellenőrizni, hogy az aláírásgyűjtő ívekről készült-e (egy vagy több) másolat (mely alól csak az a nyilvánvaló eset jelent kivételt, ha a másolat az eljáró hatóság számára rendelkezésre áll).

- [34] Az Alkotmánybíróság rámutat: a jogalkotó a fentieknek megfelelően köteles arra, hogy az országos népszavazás teljes folyamata során a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét érvényre juttassa, és (egyebek között) a választópolgárok személyes adatainak védelmét biztosítsa, azonban ezen intézkedések nem járhatnak azzal az eredménnyel, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jog, mint Alaptörvényben biztosított jog gyakorlását ellehetetleníti vagy indokolatlanul megnehezíti. Az Alkotmánybíróságnak ezért jelen eljárásának keretei között azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság jogintézménye az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően igazolható-e.
- [35] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) rendelkezéseire figyelemmel mennyiben szükséges a választópolgárok személyes adatainak védelme érdekében az országos népszavazásokkal összefüggésben az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [36] 6.1. Az Infotv. 4. § (1) bekezdése értelmében személyes adat kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető, az adatkezelésnek pedig minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. A 4. § (2) bekezdése pedig azt is rögzíti, hogy személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. Az Infotv. 52. § (1) bekezdése értelmében a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (a továbbiakban: NAIH) bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy (többek között) személyes adatok kezelésével kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, az 51/A. § alapján pedig a NAIH is jogosult hivatalból vizsgálatot indítani. Az Infotv. 56. § (1) bekezdése értelmében, ha a NAIH a személyes adatok kezelésével kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását állapítja meg, az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására, illetőleg a közvetlen veszély megszüntetésére szólítja fel. Abban az esetben, ha az adatkezelő a NAIH felszólításának nem tesz eleget, illetőleg amennyiben valamely érintett az Általános adatvédelmi rendelet [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete, GDPR] 77. cikk (1) bekezdése alapján ezt kéri, adatvédelmi hatósági eljárás megindítására kerülhet sor, melynek eredményeként az Infotv. 61. § (4) bekezdése alapján adott esetben százezertől húszmillió forintig terjedő bírság kiszabására is sor kerülhet. Mindez azt jelenti, hogy a NAIH eljárásának eredményeként a bírság kiszabása nem automatikus, hanem csupán lehetőség, a bírság összege pedig a NAIH mérlegelésének eredményeként a jogsértés súlyához igazodik.
- [37] A NAIH eljárásának eredményeként kiszabható bírságnak az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása esetén tehát csak akkor van helye, ha a szervező a kitöltött (személyes adatokat tartalmazó) aláírásgyűjtő íveket megtartja, vagy pedig az üres aláírásgyűjtő ívek esetében az aláírásgyűjtést a határidő elteltét követően is folytatja vagy folytatni kívánja. Ugyancsak lehetősége van a NAIH számára bírság kiszabására akkor, ha a szervező a kitöltött aláírásgyűjtő ívről másolatot készít. Nem kerülhet sor azonban bírság kiszabására a NAIH eljárásában akkor, ha a személyes adatokkal nem történik visszaélés és ennek közvetlen veszélye sem fenyeget.
- [38] Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye a fentiek alapján a NAIH által kiszabható bírságtól egyebek között abban is elhatárolható, hogy amíg a NAIH a személyes adatokkal történő visszaélés, illetőleg annak közvetlen veszélye esetén járhat el, addig az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye éppen azt célozza, hogy a személyes adatokkal történő visszaélés, vagy pedig annak közvetlen veszélye be se következhesen azáltal, hogy az aláírásgyűjtő ívek határidőben hiánytalanul leadásra kerülnek. Abban az esetben azonban, ha az aláírásgyűjtő íveket a szervező leadta, ám azokról másolatot készített, utóbb a NAIH eljárásának az ívek hiánytalan visszaadásától függetlenül is helye lehet. A NAIH pedig attól függetlenül jogosult a saját eljárásában bírság kiszabására, hogy a Nemzeti Választási Bizottság az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján szabt-e ki bírságot az országos népszavazás szervezőjére.
- [39] 6.2. A Btk. 219. §-a tartalmazza a személyes adattal visszaélés tényállását, mely bűncselekmény akkor követhető el, ha valaki haszonszerzési célból vagy jelentős érdeksérelmet okozva jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatot kezel, vagy az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja. Ennek megfelelően a jogalkotó csak a személyes adattal visszaélés kirívóan súlyos, szándékosan elkövethető eseteit (haszonszerzési cél, jelentős érdeksérelem okozása) szankcionálja, ezek hiányában az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása nem minősül bűncselekménynek. Bűncselekményt követ el ugyanakkor a szervező, ha az aláírásgyűjtő



íveket ugyan határidőben hiánytalanul leadja, ám az íveken található személyes adatokkal (például azok lemásolása és értékesítése vagy felhasználása révén) visszaél.

- [40] Ennek megfelelően a Btk. 219. §-a szerinti személyes adattal visszaélés az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézményétől is egyértelműen elhatárolható: az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása önmagában még nem valósít meg bűncselekményt, csak ha arra haszonszerzési célból vagy jelentős érdeksérelmet okozva, szándékosan kerül sor. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye ebben a vonatkozásban, mintegy preventív jelleggel, kifejezetten azt célozza, hogy a személyes adatokkal történő visszaélés mint bűncselekmény ne következhesen be. Az aláírásgyűjtő ívek másolása és az ily módon lemásolt személyes adatok felhasználása ugyanakkor annak ellenére megvalósíthatja a személyes adattal visszaélést, hogy a szervező adott esetben az aláírásgyűjtő íveket határidőben hiánytalanul leadja. A Btk. 219. §-a szerinti személyes adattal visszaélés miatti büntetőjogi felelősség megállapítására attól függetlenül kerül sor, hogy a szervezővel szemben a Nemzeti Választási Bizottság, illetőleg a NAIH szabott-e ki bírságot.
- [41] 6.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság funkciója eredendően preventív jellegű, és mind az Infotv. szerinti szankcióktól, mind pedig a személyes adattal visszaélés mint bűncselekmény tényállásától egyértelműen elhatárolható. Egyfelől, az aláírásgyűjtő ívek visszaadásának kötelező előírása és a visszaadás elmulasztásának bírsággal való szankcionálása azt célozza, hogy a személyes adattal visszaélés (mint Btk.-beli tényállás), illetőleg a személyes adatokkal kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye (mint a NAIH eljárására okot adó tényállás) ne következzen be. Másfelől az is megállapítható, hogy önmagában az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmulasztása nem szükségképpen ad okot sem a NAIH eljárására, sem pedig büntetőeljárás megindítására és büntetőjogi felelősség megállapítására. Harmadrészt pedig mind a NAIH eljárására okot adó személyes adattal visszaélés vagy annak közvetlen veszélye, mind pedig a Btk. szerinti személyes adattal visszaélés mint bűncselekmény megvalósulhat akkor is, ha a szervező az aláírásgyűjtő íveket határidőben hiánytalanul leadta, ám azokról másolatot készített.
- [42] Az Alkotmánybíróság ebben a körben utal arra is, hogy az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kiemelte: a 2014. évi országgyűlési választásokon (amikor első alkalommal került alkalmazásra az ajánlóíves ajánlás és a bírságra vonatkozó szabályozás) 37.050 darab, míg 2018-ban (amikorra a bírság mértéke a korábbi összeg ötödére csökkent) 73.372 darab ajánlóív nem került határidőben leadásra. Ezen adatok az Alkotmánybíróság jelen eljárásában ugyanakkor csak korlátozottan vehetőek figyelembe, tekintettel arra, hogy azok nem az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézményére (hanem a Ve. szerinti bírságra) vonatkoznak.
- [43] Figyelemmel az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság preventív jellegére, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának kötelező előírása és a leadás elmulasztása esetére joghátrány kilátásba helyezése alkotmányjogilag is indokolt, és ekként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően szükséges lehet.
- [44] 7. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság alkotmányosan akkor fogadható el, ha az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem korlátozza aránytalanul az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogot.
- [45] 7.1. Az aláírásgyűjtő ívek átadásának elmulasztása miatt a szervező objektív felelősséggel tartozik, a mulasztáshoz vezető egyedi körülmények értékelésére, mérlegelésére, méltányosság gyakorlására az Nsztv. nem biztosít lehetőséget. A Kúria irányadó gyakorlata szerint éppen ezért a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, minden egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen. Ahogyan azt a Kúria is megállapította az indítványozó ügyében hozott, és jelen alkotmánybíróági eljárás alapjául szolgáló Kvk.I.38.091/2017/2. számú végzésében, „[a]z Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján ugyanis az bír relevanciával a bírság kiszabása körében, hogy a szervező valamennyi aláírásgyűjtő ívet – függetlenül annak típusától – átadta-e az NVI-nek, vagy sem. A bírság kiszabását illetően a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, annak objektív jellegére tekintettel egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen (Kvk.I.37.267/2014/2.; Kvk.III.37.262/2014/2.; Kvk.VI.37.329/2014/2.)” (Indokolás [16])
- [46] 7.2. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése vétkességre tekintet nélküli (objektív) felelősségi alakzatot tartalmaz, anélkül, hogy a szervező számára bármilyen kimentési lehetőség rendelkezésre állna. Az Alkotmánybíróság a 387/B/2007.

AB határozatában hangsúlyozta, hogy „[a] jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor – az Alkotmány keretei között – viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó az általános felelősségi alakzat szerint szankcionál-e, avagy az általános szabályoktól eltérő, speciális rendelkezések megalkotását tartja szükségesnek, és már a szabályok vétlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására, a jogbiztonságot nem sérti, sőt erősíti.” (ABH 2008, 1603, 1605)

- [47] Az Alkotmánybíróság a 16/2018. (IV. 8.) AB határozatában [visszautalva a 60/2009. (V. 28.) AB határozatra] rögzítette, hogy az objektív felelősség azon következményét, hogy ezáltal a szankció alkalmazása hatékonyabb, mivel a jogkövető magatartásra a felelősségre vonás elkerülhetetlensége révén ösztönöz, alkotmányosan elfogadható célnak lehet tekinteni (Indokolás [87]). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az objektív felelősség intézménye csak akkor alkotmányos, ha „igazságos és világos kritériumon (felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem törvényi keretek között megdönthető” {60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH 2009, 501, 521–522; 16/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [87]}. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának meghozatala során is figyelemmel volt ezekre a szempontokra.
- [48] 7.3. Az aláírásgyűjtő ívek előírásoknak megfelelő leadásának biztosítása és a választópolgárok személyes adatainak védelme olyan kiemelt közérdek, melynek biztosítására a jogalkotó részben az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogukkal élő választópolgárok, részben magának a népszavazásnak az intézménye, részben pedig az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének megfelelően a személyes adatok védelme érdekében nem csupán jogosult, hanem köteles is.
- [49] Az Nsztv. megkülönbözteti az országos népszavazás szervezőjét (szervezőit) a kezdeményezés aláíróitól. A szervező feladata többek között, hogy a népszavazásra javasolt kérdést hitelesítés céljából benyújtsa az NVB-hez [Nsztv. 3. § (1) bekezdés], a kérdés hitelesítése esetén átveszi az általa igényelt mennyiségű aláírásgyűjtő ívet az NVI-től [Nsztv. 14. § (1) és (2) bekezdés], benyújtja az aláírásgyűjtő íveket az NVI-hez az aláírások ellenőrzése céljából [Nsztv. 19. § (1) bekezdés], illetőleg egyéb okokból [Nsztv. 18. § (2) bekezdés, 19/A. § (1) bekezdés, 19/B. § (1) bekezdés, 19/C. § (2) bekezdés]. A szervező ugyanakkor csak közreműködik a választópolgárok akaratának kinyilvánításában, de nem ő maga az országos népszavazás kezdeményezője, hanem a választópolgárok összessége. Ennek megfelelően az Nsztv. 20. § alapján a szervező az aláírásgyűjtő ívek benyújtása után nem vonhatja vissza a népszavazási kezdeményezést. A szervező ezért a népszavazási kezdeményezés „arca”, akinek a feladata egyfelől a kapcsolattartás az NVB-vel, illetőleg az NVI-vel, másfelől pedig szervezi az aláírások gyűjtését és egyben felelősséget is vállal az aláírásgyűjtésre vonatkozó jogszabályok betartásáért.
- [50] A szervező az aláírásgyűjtés folyamatába másokat is bevonhat (országos népszavazásra vonatkozó aláírásgyűjtés esetén ez az aláírásgyűjtés sikeressége érdekében elkerülhetetlen), akiknek a magatartásáért az NVB, illetőleg az NVI felé ugyancsak a szervező vállalja a felelősséget. Abban az esetben, ha az aláírásgyűjtésre vonatkozó valamely szabály megsértéséért megállapítható az aláírásgyűjtésbe a szervező által bevont valamely közreműködő felelőssége, a személyes felelősség elvéből következően a NAIH, illetőleg a nyomozóhatóságok a jogsértésért, illetőleg bűncselekmény elkövetéséért ténylegesen felelőssé tehető személlyel szemben járnak el. Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság kiszabására ezzel szemben közvetlenül a szervezővel szemben kerül sor, azonban nincs annak jogszabályi akadálya, hogy a bírság megfizetését követően a szervező azt a magatartásával a szervezőnek kárt okozó közreműködővel szemben utóbb érvényesítse.
- [51] 7.4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírsággal összefüggésben az alábbiakra is rámutat. Azáltal, hogy a bírság összegének nincs objektív módon meghatározható felső határa, a szervező számára előzetesen (a népszavazás kezdeményezésekor) legfeljebb a felvett aláírásgyűjtő ívek összes számából lehet becsülhető, hogy pontosan mekkora maximális bírság fenyegeti az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása esetén, mely bírság szélsőséges esetekben akár tízmillió forintos nagyságrendet is elérhet. Különösen igaz ez országos népszavazások esetén, ahol (miként arra az Alkotmánybíróság jelen határozatában már korábban utalt) minimálisan is 13.334 darab aláírásgyűjtő ívet kell a szervezőnek átvennie az NVI-től ahhoz, hogy az aláírásgyűjtés legalább elviekben sikeres lehessen.
- [52] Az aláírásgyűjtő ívek nem teljes körű leadása miatt kiszabásra kerülő bírságot a 9/2016. (VI. 28.) IM rendelet 8. §-ának és a 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet IV/A. fejezetének megfelelően a szervezőnek az NVB határozatának jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül kell megfizetnie, ekként a bírság összegét a szervezőnek

még abban az esetben is teljes egészében meg kell előlegeznie, ha utóbb a bírság összegének egészét vagy egy részét az aláírásgyűjtés közreműködőitől követelheti, mely rendkívüli nagyságrendű anyagi teher vállalásának kockázatával fenyeget – még ha adott esetben csak átmeneti időre is.

- [53] A szervező a bírság megfizetésére továbbá abban az esetben is köteles, ha az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása sem a szervező, sem az aláírásgyűjtés közreműködőinek magatartására nem vezethető vissza, hanem (például *vis maior* helyzetben) az aláírásgyűjtő ívek leadására határidőn túl kerül sor, az aláírásgyűjtő ívek megsemmisülnek, vagy azok kikerülnek a szervező birtokából. Ilyen esetekben pedig a szabályozás logikájából adódóan az aláírásgyűjtő ívek hiánytalan leadása elmaradásáért való teljes anyagi felelősséget kizárólag a szervezőnek kell viselnie. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint éppen ezért az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye alkalmas arra, hogy elriassza a népszavazások potenciális szervezőit az országos népszavazás, mint a közvetlen demokrácia Alaptörvény által is védett intézménye gyakorlásától.
- [54] 7.5. Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben utal arra, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság egy tüntetés résztvevője elleni hatósági fellépés miatt kártérítés ügyében született bírói döntés kapcsán azt mondta ki, hogy az állami kényszerítőhatalom alkalmazásának megítélése során figyelemmel kell lenni arra is, hogy annak milyen hatása lehet a polgárok jövőbeli alapjog-gyakorlására: „az állami főhatalomnak való kiszolgáltatottság eltántorító hatással lehet az alapjogokban garantált szabadságok jövőbeli gyakorlására nézve.” (BVerfG, 14.02.2017 – 1 BvR 2639/15) A spanyol Alkotmánybíróság is alkotmányosan elfogadhatatlannak tekinti azokat a szankciókat, melyek „természetüknél és mértéküknél fogva aránytalanok tekinthetők, abban az értelemben, hogy eltántoríthatnak harmadik feleket attól, hogy bizonyos alapvető jogokat gyakorolják” („*efecto disuasorio*”, „*efecto escalofrío*” STC 206/1987, 21.12.1987, hasonlóan „*efecto desaliento*” STC 88/2003, 19.05.2003). Ez a helyzet akkor áll elő, ha valamely alapvető jog gyakorlásával összefüggő feltételek vagy jogkövetkezmények észszerűtlenek és aránytalanok, s ezek korlátozó vagy elrettentő hatásuknál fogva az alapvető jog gyakorlásának valódi akadályát képezik (STC 206/1987, 21.12.1987).
- [55] 7.6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog aránytalan korlátozását valósítja meg azáltal, hogy a szervezőt fenyegető, csak az átvett aláírásgyűjtő ívek száma alapján becsülhető mértékű, és országos népszavazások esetében (rendeltetésszerű joggyakorlás, azaz a népszavazás megtartásához szükséges aláírások összegyűjtésének valódi szándéka esetén) szükségképpen tízmillió forintos nagyságrendű (és a kiszabást követő 15 napon belül megfizetendő) bírság az országos népszavazás szervezőjét még azokban az esetekben is kimentést nem engedő módon fenyegeti, ha igazolható, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása a népszavazásban közreműködő valamely személy magatartására, illetőleg a szervező magatartásától teljes mértékben független, elháríthatatlan külső körülményre (*vis maior*) vezethető vissza. Ilyen (aláírásgyűjtő ívenként nézve) látszólag alacsony, ám összességében irreálisan magas mértékű bírsággal való fenyegetettség nyilvánvalóan alkalmas arra, hogy a választópolgárokat elriassza attól, hogy gyakorolják az Alaptörvény által is elismert, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogukat.
- [56] 8. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (1) bekezdéséből következően főszabály szerint *ex nunc* hatállyal rendelkezik az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítéséről. Az Abtv. 45. § (4) bekezdése ugyanakkor lehetőséget ad az Alkotmánybíróság számára arra, hogy a 45. § (1) bekezdésétől eltérően határozza meg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg: a jogalkotónak kell azt eldöntenie, hogy az Infotv. és a Btk. vonatkozó rendelkezéseit kellő garanciának tekinti-e az országos népszavazás intézményének védelmére, vagy pedig jogalkotással megteremti az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézményének olyan részletszabályait (így például a bírság összegének eltérő számítási módja és felső határának meghatározása, a bírság megfizetésére való szabályozás, kimentés lehetőségének megteremtése), amelyek a szabályozást az Alaptörvénnyel összhangban állóvá teszik. Az Alkotmánybíróság ezért az Nsztv. 19. § (3) bekezdése második és harmadik mondatát *pro futuro*, 2021. június 30-i hatállyal semmisítette meg, biztosítva, hogy az alaptörvény-ellenes jogi helyzet ne maradjon fenn indokolatlanul hosszú ideig, ugyanakkor a jogalkotó számára kellő idő álljon rendelkezésre egy új szabályozás kialakítására. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a szabályozás jogalkotó általi felülvizsgálata esetén az Nsztv.

19. § (3) bekezdése szerinti bíróság intézménye összefügg az Nsztv. 18. § (2) bekezdésével, a 19/A. § (2) bekezdésével, a 19/B. § (4) bekezdésével és a 19/C. § (4) bekezdésével is.

[57] A *pro futuro* megsemmisítésre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmény elrendelésére az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerinti szempontokat mérlegelve nem látott indokot.

[58] 9. Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és az Nsztv. 19. § (3) bekezdése második és harmadik mondata megsemmisítésére tekintettel nem vizsgálta az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, 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 {legutóbb: 14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [42]}.

[59] 10. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. július 14.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

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

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[60] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor az indokolást illetően lényegesnek tartom kiemelni a következőket.

[61] 1. A népszavazás az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése alapján a választópolgárok egyébként kivételesnek tekinthető közvetlen hatalomgyakorlásának alapvető formája [15/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]–[43]}.



Az Alkotmánybíróság a 31/2013. (X. 28.) AB határozatban megerősítette azt a korábbi értelmezését, amely szerint a népszavazás a „népszuverenitás gyakorlásának” olyan formája, amely „a parlamentáris rendszerben a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű” [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megerősítette: „A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331] Mindezt figyelembe véve a népszavazásban való részvételhez való jog céljaként rögzíthető, hogy a közhatalom – közvetlen formában történő – gyakorlását biztosítsa [31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [28]].

- [62] 2. A népszavazás fentiek szerint meghatározott célja mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a népszavazás szoros összefüggésben áll a kommunikációs alapjogokkal (különösen a véleménynyilvánítás szabadságával). A népszavazás keretében megvalósuló közéleti kommunikáció a közéleti vitákat és a közügyek vitatását illetően kiemelt alapjogi védelem körébe eshet.
- [63] Az Alkotmánybíróság pedig e kiemelt alapjogi jogvédelemmel összefüggésben töretlenül hangsúlyozza gyakorlatában „[a] szabad szólás lehetősége egyrészt nélkülözhetetlen az egyéni autonómia kiteljesítéséhez, hiszen a személyiség kibontakoztatása teljes mértékben elképzelhetetlen anélkül, hogy bárki szabadon, tartalmi kötöttségek nélkül közölhesse másokkal nézeteit, gondolatait. A szabad személyek szabad önkifejezése az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend egyik lényegi eleme és értelme. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson.” [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]]
- [64] A fentiekből nem következik, hogy a népszavazáshoz való jog részét képező aláírásgyűjtést ne lehetne korlátozásoknak alávetni, de a közügyek vitatásának kiemelkedő alkotmányos jelentőségéből fakadóan különösen fontos alkotmányos érdek, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélkül vehessenek részt a társadalmi és politikai vitákban. Ellene hatna ennek, ha a közéletben résztvevőknek széles körben kellene tartaniuk a jogi felelősségre vonástól [7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [47]]. Az Alkotmánybíróság az objektív felelősség törvényi jogkövetkezményével összefüggésben kiemelte azt is, hogy „nem az alkalmazott szankciók súlyának van jelentősége”, hanem önmagában a kimentést nem engedő felelősségre vonásnak [34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Indokolás [50]].
- [65] 3. A fentiek mellett egyetértek azzal is, hogy a jelen ügyben az Abtv. 45. § (2) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény alkalmazásának nem volt helye.
- [66] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az eljáró bíróságnak arra kell törekednie, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyen, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésében – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassa. Ha az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes [3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [58]].
- [67] A jelen ügyben a Kúria hangsúlyozta: „Az Nsztv. 19. § (3) bekezdése alapján [...] az bír relevanciával a bírság kiszabása körében, hogy a szervező valamennyi aláírásgyűjtő ívet – függetlenül annak típusától – átadta-e az NVI-nek, vagy sem. A bírság kiszabását illetően a választási szerveknek elegendő a mulasztás tényének megállapítása, annak objektív jellegére tekintettel egyéb körülmény vizsgálata szükségtelen (Kvk.I.37.267/2014/2.; Kvk.III.37.262/2014/2.; Kvk.VI.37.329/2014/2.).” (Lásd Kúria végzése [16])
- [68] Álláspontom szerint ezért megállapítható, hogy az Nsztv. megsemmisített rendelkezéseinek az alkalmazása során a bíróság számára más értelmezési lehetőség nem volt, ezért a bírói döntés alaptörvény-ellenessége nem merülhet fel.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [69] Nem értek egyet a határozattal. Alapvetően azért, mert az ügyben leginkább visszautasításnak lett volna helye, mivel az alkotmányjogiként kezelt probléma valójában nem érte el azt a szintet, hogy a testület érdemben foglalkozzon vele. E tekintetben hangsúlyozottan osztom *dr. Szívós Mária* alkotmánybírónak a különvéleménye 2. és 3. pontjában részletesen kifejtett álláspontot.
- [70] Jóllehet elsődlegesen az a véleményem, hogy az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, a többségi határozat indokolásának egyes megállapításait kifejezetten ellenzem, és a jövőre nézve a hasonló ügyekben azokat precedens jellegű kiindulási pontként elfogadni nem tudom. Ezeket a megállapításokat részletesen elemzi *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye, amellyel tartalmilag egyetértek.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleménye

- [71] A határozatban foglalt megsemmisítéssel az alábbi indokok miatt nem értek egyet; nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania az indítványt.
- [72] 1. Álláspontom szerint a *pro futuro* hatállyal megsemmisített szabályozás nem korlátozást tartalmaz, hanem feltételt határoz meg, és annak szankcióval való biztosítását szolgálja. A feltétel és a korlátozás közötti különbségtételt illetően fenntartom a 24/2014. (VII. 22.) AB határozathoz írt különvéleményemben foglaltakat: „A jog korlátozása: a jog birtoklásának vagy gyakorlásának részleges, feltétlen (vagy teljesíthetetlen feltételhez kötéssel történő) kizárása.” {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [199]}
- [73] A vizsgálat tárgyát képező feltétel, amely közvetlenül nem is a népszavazásban való részvételhez, hanem annak kezdeményezéséhez kapcsolódik, e feltételt tartalmazó előírás megsértése esetére kilátásba helyezett szigorú szankciótól függetlenül, nem teljesíthetetlen. Külön hangsúlyozom, hogy a feltétel megsértése (az aláírásgyűjtő ívek hiányos leadása) kellő számú aláírás esetén a népszavazás megtartásának nem akadálya.
- [74] Ezen túlmenően a szabályozás (szankció) elriasztó hatásának megítélésével kapcsolatosan osztom *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat.
- [75] 2. A népszavazás szervezőjének a felelőssége az aláírásgyűjtésben közreműködő személyek (szervezetek) megválasztása, ami – tekintettel pl. az adatvédelmi szempontokra – különös gondosságot igényel. A szervező az aláírásgyűjtő íveknek a közreműködő hibájából való megsemmisülése, elvesztése stb. esetén sem háríthatja át a felelősséget ezekre a személyekre. Ha már a határozat a IV/7.4. (Indokolás [51] és köv.) és IV/7.6. (Indokolás [55] és köv.) pontjában polgári jogi kategóriát említ és *vis maior* esetekre hivatkozik, én is polgári jogi hasonlattal élek: nézetem szerint a szervezőnek ugyanúgy felelősséggel kell tartoznia a közreműködők cselekedeteiért, mint a szerződő félnek a közreműködő („teljesítési segéd”) magatartásáért (ld. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:148. §).
- [76] 3. Kétségtelen, hogy a szabályozás nem ad lehetőséget kimentésre még akár *vis maior* helyzetek esetén sem. Az objektív felelősség melletti előbbi érveken túlmenően azonban álláspontom szerint a kimentési lehetőség akár a szabály kijátszására is alkalmat adhatna, ami nyilvánvalóan ellentétes a szabályozás céljával és ez a védeni kívánt alapjogok (pl. személyes adatokhoz való jog) sérelmével járhat.
- [77] 4. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének a sérelmére hivatkozik, amelyről a III. részben maga a határozat is megállapítja, hogy „a B) cikk (4) bekezdésére közvetlenül alkotmányjogi panasz még akkor sem alapítható, ha az indítványozó a B) cikk (4) bekezdésében nevesített közvetlen hatalomgyakorláshoz közvetlenül kapcsolódó jogosultságok sérelmét állítja” (Indokolás [15]). Ezután jut el a határozat érvelése odáig,

hogy az alkotmányjogi panasz B) cikk (4) bekezdése sérelmét állító elemét tartalma szerint, a XXIII. cikk (7) bekezdése keretei között kell elbírálnia. Nézetem szerint jelen ügyben, a népszavazáshoz való jog tekintetében legalábbis vitatható az indítvány tartalma szerinti elbírálás és egy, az indítványozó által meg nem nevezett alaptörvényi rendelkezés alapján való alkotmánybíróági vizsgálat; így akár az indítvány visszautasításának is helye lehetett volna.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
dr. Salamon László  
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye*

- [78] Nem értek egyet az Nsztv. 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondata alaptörvény-ellenességének megállapításával és *pro futuro* megsemmisítésével; ezért a határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [79] 1. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, a következőkre tekintettel.
- [80] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdésére, valamint a XV. cikk (2) bekezdésére hivatkozott alkotmányjogi panaszában.
- [81] A többségi határozat – álláspontom szerint helyesen – megállapítja, hogy a B) cikk indítványozó által megjelölt bekezdései, így az (1) és a (4) bekezdése, nem biztosítanak alapjogot az indítványozó számára, így azokra alkotmányjogi panasz nem, illetve az (1) bekezdés esetében csak kivételes esetben alapítható.
- [82] Egyetértek továbbá a többségi határozatnak azzal a megállapításával is, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése a B) cikk (4) bekezdése alapján biztosítja a közvetlen hatalomgyakorlás jogát, illetőleg az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatával is; vagyis azzal, hogy a népszavazáshoz való jog magában foglalja a népszavazás kezdeményezését, támogatását (ide értve az aláírást és az aláírásgyűjtést is), valamint a szavazásban való részvételt is.
- [83] 2. A többségi határozatnak az Alkotmánybíróság gyakorlatával egyébként egybevágó megállapításai ellenére az indítvány érdemi elbírálásával azonban nem értek egyet; álláspontom szerint az indítvány ugyanis nem felel meg az alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott, alábbi befogadási feltételeknek.
- [84] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdés pedig meghatározza, hogy a kérelem mikor tekinthető határozottnak. E rendelkezéseknek megfelelően a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen tartalmazza többek között az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [52. § (1b) bekezdés d) pont]; továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [85] 3. A többségi határozat az Nsztv. megjelölt rendelkezésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére tekintettel állapította meg. A konkrét ügyben azonban az indítványozó az Alaptörvénynek e rendelkezésére nem hivatkozott, azt sem konkrétan nem nevesítette, sem tartalma szerint nem jelölte meg; így értelemszerűen nem adta elő e jog sérelmének lényegét sem, és indokolást sem adott elő arra vonatkozóan, hogy a támadott rendelkezés az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését miképp és mennyiben sérti.
- [86] Az Abtv. 52. § (2) bekezdése rögzíti azt, hogy az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [87] E rendelkezésből egyrészt következik az, hogy az Alkotmánybíróságnak az indítványban foglaltakat meg kell vizsgálnia, az indítványozó által felvetett aggályokat meg kell válaszolnia, az indítványt „ki kell méríteni” – még ha ennek eredményeként az indítvány az érdemi vizsgálatra való alkalmatlanságát állapítja is meg. Másfelől a fenti rendelkezésből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság nem terjeszkedhet túl az indítványon: csak azt bírálhatja el, amire – adott esetben – az indítványozó hivatkozott, (néhány hivatalból alkalmazandó

jogkövetkezmény kivételével) az indítványon nem terjeszkedhet túl, és nem vehet figyelembe olyan alaptörvényi rendelkezéseket, melye(ke)t az indítványozó egyébként nem jelöl meg.

- [88] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhatott volna az indítvány érdemi vizsgálatába olyan alaptörvényi rendelkezés alapján, melyet az indítványozó nem jelölt meg, és az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

- [89] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleménye

- [90] A többségi határozattal nem értek egyet.

[91] Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdését a megsemmisített szabály álláspontom szerint nem korlátozta indokolatlanul. A népszavazással kapcsolatos jogok a szabadságjogok közé tartoznak. A szabadság pedig, amint az Alaptörvény érintett részének címe is tartalmazza, felelősséggel jár. A vizsgált szabály éppen ezt a felelősséget hordozza. A felelősség természetesen nem jelentheti azt, hogy a törvény indokolatlanul megnehezítheti a szabadságjog gyakorlását. Jelen esetben a határidőszabás és ahhoz kapcsolódóan a szankcióval fenyegetettség indokolt, mert elősegíti a minél hamarabb meghozandó érdemi döntést, alkalmas a visszaélések megakadályozására, illetve biztosítja a személyes adatok védelmét. Szükséges, és más alapjogokkal, illetve alkotmányos értékekkel összevetve arányos is. Kétségtelenül az indítványozó mint szervező kockázata a közreműködők kiválasztása, mivel felelősséggel tartozik azok későbbi magatartásáért, de ez a kockázat nem vonja el, és még csak nem is nehezíti alaptörvény-ellenesen szabadságjoga gyakorlását.

[92] A népszavazás továbbá az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése szerint a hatalomgyakorlás kivételes módja. Ezt a kivételességet biztosítják a népszavazásra vonatkozó anyagi és eljárási szabályok. Minden olyan megoldás, amely a népszavazás kezdeményezését könnyíti, a kivételesség körét tágítja. Egy ilyen, a kivételesség ellében ható új szabály nem feltétlenül lenne alaptörvény-ellenes, a jogalkotó széles körben mérlegelheti, hogy mit sorol a kivételesség körébe. Az viszont biztosan nem jelenthető ki, hogy az Alaptörvényből következne egy hatályos szabálynál megengedőbb változat. Éppen ellenkezőleg. Magyarország parlamentáris kormányformája egyrészt történeti alkotmányunk vívmánya, másrészt az Alaptörvény éppen maga emelte be a szabályai közé a kivételességet (szemben az ideiglenes Alkotmány szabályozásával). A tervezet következtetései ezért álláspontom szerint nem vezethetők le az Alaptörvényből.

[93] A tervezet épít a *vis maior* elvre, amely kifejezetten polgári jogi eredetű. Kétségtelen, hogy átszivárgott a közjogba is, de ez nem jelenti azt, hogy a hatalomgyakorlás során tanúsított jogsértő magatartások esetén akadálytalanul érvényesülhet. Ha így lenne, a végrehajtó hatalom is bármilyen jogsértő cselekmény esetén hivatkozhatna arra, hogy *vis maior* helyzetben cselekedett. Ezt azonban általában nem, hanem csak kivételes esetekben engedi meg a jog. Másrészt, ha különböző jogágakból eredő jogintézményeket használunk, akkor nincs ok a teljesítési segéd magatartásáért viselt felelősség alól mentesíteni a főkötelezettet.

[94] Nem értek egyet a szabályozás elriasztó hatására hivatkozással. Ez a fordulat (rendszerint *chilling effect* vagy dermesztő hatás formájában) az elmúlt évtizedben vált általánossá, elsősorban a nemzetközi szervezetek és bíróságok szóhasználatában. Alkalmazása azzal jár, hogy a tagállamok, helyi közösségek hagyományos



szabályainak vagy értékeit védő új rendelkezéseknek meg kell hátrálniuk az *ad hoc* igények érvényesíthetősége előtt függetlenül attól, hogy utóbbiaknak van-e valódi jogi alapja. Hatását tekintve ugyanolyan szerepet kezd játszani, mint korábban a jogbiztonság: *jolly joker*, amellyel bármilyen szabályozás érvényesülése megakadályozható akkor is, ha az nem ütközik semmilyen törvénybe, alkotmányba, nemzetközi jogi szabályba. Ráadásul jelen esetben értelmetlen is a használata. Egy szankciónak *per definitionem* az a rendeltetése, hogy elriasszon minden potenciális elkövetőt a jogellenes magatartástól (*generalis praeventio*).

[95] A vizsgált szabály tehát álláspontom szerint nem sérti az Alaptörvényt, ezért a panaszt el kellett volna utasítani.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

[96] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

[97] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2020. július 14.

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

[98] A különvéleményhez csatlakozom.

[99] Az ügy érdemét illetően teljes mértékben osztom *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat: a többségi határozat indokolásának aggályai miatt számomra legfeljebb az alkotmányjogi panasz elutasítása lett volna elfogadható.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/12/2018.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2020. (VIII. 4.) AB HATÁROZATA

a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdésével, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdésével és 38. § (1) bekezdés *b*) pontjával összefüggő, mulasztással előidézett alaptörvényellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László és dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdése alapján a polgármesterek választásán olyan jelölt is választható, aki a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be.

Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2020. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 8.Mpkf.50.040/2017/3. számú végzése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó (Gyenes Levente Zoltán) jogi képviselő [Dr. Hórich és Varga Ügyvédi Iroda (ügyintézők: dr. Hórich Ferenc és dr. Varga Szilvia ügyvéd)] útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [2] Ebben kérte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Budapest Környéki Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) 8.Mpkf.50.040/2017/3. számú végzésének – az Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 18.Mpk.50.139/2016/5. számú végzésére is kiterjedő hatállyal – az alaptörvény-ellenességét, és azt semmisítse meg.
- [3] Az indítványozó kérte továbbá az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alapján, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: alaptörvény-ellenes a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja, illetve „annak – az elsőfokú és a másodfokú bíróság általi – azon értelmezése, miszerint a méltatlanság miatt korábban lemondott – közügyek gyakorlásától el nem tiltott, valamint aktív és passzív választójoggal rendelkező – polgármesterre az újráválasztását követően új, méltatlansági okot jelentő magatartás elkövetésének hiányában is ismételten alkalmazhatóak az Mötv. méltatlanságra vonatkozó szabályai egy már megszűnt polgármesteri tisztség alatt elkövetett méltatlansági okot jelentő magatartás miatt”.

- [4] 2. Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó Gyömrő Város Önkormányzatának polgármestere volt. A Szegedi Ítéltábla 2016. április 20-án kelt – Bf.I.607/2015/60. számú – jogerős ítéletében az indítványozót szándékos bűncselekmény – folytatólagosan elkövetett adócsalás büntette és folytatólagosan elkövetett magánokirat-hamisítás vétsége – miatt 9 hónap, végrehajtásában 2 évre felfüggesztett szabadságvesztéssel sújtotta. A bíróság ítéletében a büntetett előlethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények tekintetében az indítványozót előzetes mentesítésben nem részesítette. Az indítványozó a jogerős ítélet meghozatalát követően, 2016. június 1-jével a polgármesteri tisztségről lemondott.
- [5] A település választópolgárai a 2016. augusztus 28-ára kitűzött időközi polgármesteri választáson ismételen az indítványozót választották meg polgármesternek.
- [6] A Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) 2016. szeptember 28-án kezdeményezte Gyömrő Város Önkormányzat Képviselő-testületénél (a továbbiakban: képviselő-testület) a polgármester méltatlanságának a megállapítását. A képviselő-testület a 168/2016. (X. 28.) számú határozatban úgy rendelkezett, hogy az indítványozó polgármesteri megbízatását nem szünteti meg, és a méltatlanságot nem állapítja meg, mert a méltatlanság alapjául szolgáló körülmények nem állnak fenn. Döntésének indokai között utalt arra, hogy a választhatóság alkotmányos alapjoga magában foglalja azt, hogy a megválasztott állampolgár az adott tisztséget betöltse. Másrészt utalt arra is, hogy az indítványozó korábbi polgármesteri tisztsége megszűnt, újraválasztásával új közjogi megbízatás jött létre, a méltatlanság megállapításakor pedig csak az új tisztség keletkezése utáni cselekmények vehetők figyelembe.
- [7] 3. A kormányhivatal az Mötv. 37. § (6) bekezdése alapján a bíróságnál kezdeményezte az indítványozó méltatlanságának a megállapítását.
- [8] 3.1. Az elsőfokú bíróság végzésében megállapította, hogy az indítványozó méltatlan a polgármesteri tisztség betöltésére.
- [9] Az elsőfokú bíróság mindenekelőtt rögzítette végzésének indokolásában: a bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy ugyanazon jogerős bírói ítélet alapján megállapítható-e a méltatlanság, ha a polgármesteri tisztség lemondás folytán történt megszűnését követően a választópolgárok az érintettet ismételen polgármesternek választották.
- [10] Az elsőfokú bíróság az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján vizsgálta a méltatlanság fennállását. E szerint a méltatlanság akkor állapítható meg, ha az érintettet szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a törvény további feltételt nem határoz meg, így nincs jelentősége annak, hogy az elkövetett bűncselekmény a polgármesteri tisztség ellátásával összefügg-e, és annak sem, hogy a jogerős ítélet meghozatalára mikor került sor. Amennyiben az indítványozó az ítélet hatálya alatt áll és egyúttal polgármesteri tisztséget tölt be, akkor méltatlansága a törvény erejénél fogva fennáll.
- [11] Az elsőfokú bíróság – az indítványozó érvelésére tekintettel – utalt arra is, hogy álláspontja szerint nem áll fenn kollízió az Mötv. méltatlanságra vonatkozó rendelkezései és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdése (a továbbiakban: Övjt.) között. E rendelkezés szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az elsőfokú bíróság tényként rögzítette, hogy a polgármesterré történő választhatóság feltételei valóban nem egyeznek meg a méltatlansági esetkörökkel. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy „itt két önálló jogintézményről van szó”. Az elsőfokú bíróság a végzésének indokolásában rámutatott arra is: „Természetesen felvethető, hogy indokolt-e a[z] [...] [Övjt.] 1. § (4) bekezdésében foglalt feltétel (»jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti«) és a Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt feltétel (»szándékos bűncselekmény miatt jogerős szabadságvesztésre ítélték«) közötti különbség fenntartása, ez azonban a jogalkotóra tartozó kérdés.”
- [12] 3.2. A másodfokú bíróság az elsőfokú végzést helybenhagyta. Döntésének indokai körében kiemelte, hogy a jogvita elbírálása szempontjából két körülménynek van jelentősége. Az egyik, hogy a jogerős büntetőítélethez kapcsolódóan a büntetőjogi szankciókon túl van-e egyéb jogkövetkezmény, megvalósult-e a jogviszony szempontjából releváns, külön törvényben meghatározott tényállás valamennyi eleme. A másik az, hogy az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alóli mentesülésre sor került-e.

- [13] A másodfokú bíróság kiemelte, hogy a terhelt a vele szemben elrendelt büntetés alkalmazásával büntetett előéletűvé válik, és a büntetőjogi elítéléshez a büntetőjogi mellett más jogágak által szabályozott hátrányos jogkövetkezmények is fűződhetnek. Az adott esetben az indítványozó jogerős elítéléséhez a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 97. § (1) bekezdés értelmében büntetőjogon kívüli egyéb szankcióként kapcsolódik az Mötv. 72. § (4) bekezdése értelmében alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja.
- [14] A másodfokú bíróság hangsúlyozta: az Mötv. hivatkozott rendelkezései értelmezést, mérlegelést nem igényelnek, azokból egyértelműen állapítható meg, hogy a polgármesteri tisztségre való méltatlanság megítélése során a jogkövetkezmény pusztán ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy valakit (adott esetben: az indítványozót) szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, és ennek következtében büntetett előéletűvé vált.
- [15] A másodfokú bíróság álláspontja szerint a jogvita elbírálása során jelentősége van annak, hogy a büntetett előlethez fűződő egyéb hátrányok alól a terhelt mikor mentesül. Az elítélés tényéhez ugyanis maga a jogalkotó kapcsolta a rehabilitáció (mentesítés) jogintézményét. Erre tekintettel a másodfokú bíróság megvizsgálta – az indítványozó érvelésére is tekintettel –, hogy újraválasztásának a ténye eredményezhetett-e mentesülést. Ennek vizsgálata során figyelembe vette az Alkotmánybíróság 144/2008. (XI. 26.) AB határozatában kifejtetteket, továbbá a Btk. 98–104. §-aiban foglaltakat.
- [16] A fentiekre tekintettel a másodfokú bíróság kiemelte, hogy a mentesítésre vonatkozó szabályok körében nincs olyan, amely a Btk. 97. § (1) bekezdéséhez hasonló felhatalmazást adna a mentesülés szabályainak más törvényben való szabályozására. E rendelkezésből a másodfokú bíróság szerint egyértelműen következik, hogy az elítélés tényéhez, és az ebből fakadóan a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesülésre – beleértve ebbe az egyéb törvény által meghatározott következményeket is – csupán a Btk. 99. §-ában szabályozott módok alapján van lehetőség. A másodfokú bíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény mentesülésre vonatkozó szabályt nem tartalmaz. Az a tény pedig, hogy a választási eljárásról szóló törvény az indítványozó konkrét elítéléséhez nem fűzött választhatatlanságot, és a választási eljárás során a választópolgárok rendkívül magas arányú támogatottsága mellett az indítványozó ismételt polgármesteri tisztséget nyert, a Btk. 97. §-a szerinti jogkövetkezmény alól nem mentesít. Ezek a szabályok még mérlegeléssel sem értelmezhetők akként, hogy azok a Btk. 99. §-a szerinti mentesítési módnak felelnének meg.
- [17] Összességében a másodfokú bíróság kiemelte, hogy az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól – beleértve ebbe az Mötv. 72. § (4) bekezdés alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti jogkövetkezményt is – a kérelmezett csupán akkor mentesülhetett, ha vele szemben a Btk. 98–99. §-ai szerinti mentesítés hatálya beállt. Erre az indítványozó nem hivatkozott, ezért a polgármesteri tisztségre való méltatlansága egészen addig fennáll, amíg a mentesülés be nem következik.
- [18] 3.3. Az indítványozó a jogerős végzés ellen felülvizsgálati kérelmet és alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [19] Az Alkotmánybíróság – egyesbíróként eljárva – az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 32. § (3) bekezdése és 55. § (5) bekezdése alapján visszautasította.
- [20] A felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Kúria a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította, mert megállapította, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 271. § (1) bekezdés *l*) pontja és az Mötv. 37. § (6) bekezdése alapján nincs helye felülvizsgálatnak. A Kúria végzésében megállapította, hogy nem látta indokát annak, hogy a régi Pp. 155/B. §-a alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze, mert az indítványozó az Mötv. 37. § (6) bekezdését alkotmányjogi panasszal megtámadta.
- [21] 4. A Kúria végzésének meghozatalát követően az indítványozó a korábban benyújtott alkotmányjogi panaszát ismételt benyújtotta. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogerős bírói döntés és a kifogásolt jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, XV. cikk (1) bekezdését, XXIII. cikk (1) bekezdését és (8) bekezdését.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy véleménye szerint feloldhatatlan és éles ütközés van az eljáró bíróságok álláspontja és az Alaptörvény választhatóságot megengedő szabályozása között, mert az Alaptörvény olyan polgár megválasztását tenné a bíróság általi jogértelmezés szerinti esetben lehetővé, aki vel szemben már a megválasztásakor abszolút (az érintett saját elhatározása alapján meg nem változtatható) kizáró ok áll fenn. Ez a jogértelmezés sérti az indítványozónak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó választójogát, és a (8) bekezdésen alapuló közhivatal viseléséhez való jogát.



- [23] Az indítványozó álláspontja szerint ez a jogértelmezés egyúttal kiüresíti a Btk. 61. § (1) bekezdését is, mert – érvelése szerint – amennyiben a bíróság büntetőügyben a közügyek gyakorlásától való eltiltást nem alkalmazza, azzal azt nyilvánítja ki, hogy az elkövetőt nem tartja méltatlannak, így a közügyek gyakorlásában részt vehet, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése alapján viselhet közhivatalt. Hangsúlyozta: esetében „a bíróság nem élt a közügyek gyakorlásától való eltiltással”. Emellett utalt arra is – figyelemmel az Övjt. 1. § (4) bekezdésében foglaltakra –, hogy a kiszabott szabadságvesztés büntetés nem végrehajtható, mert annak „végrehajtása kettő év próbaidőre fel lett függesztve”.
- [24] Az indítványozó érvelésében rámutatott arra is, hogy a korábban megszűnt polgármesteri tisztsége az újra választással nem vált folytonossá, hanem új polgármesteri tisztség keletkezett. Az így létrejött új tisztség független a korábbitól, és ezért az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b)* pontja alkalmazásakor csak az új tisztség keletkezése utáni cselekmények vehetők figyelembe. Ebben a körben utalt a Belügyminisztérium Önkormányzati Módszertani Főosztályának a konkrét esetre vonatkozó állásfoglalására. Az állásfoglalás kiemelte: a méltatlanság kimondása csak azt a konkrét megbízatást szünteti meg, amelyet az adott személy (képviselő, polgármester) betölt. Erre tekintettel – a Belügyminisztérium szakmai álláspontja szerint – „az időközi választással új tisztség »keletkezett«, ezt méltatlanságra hivatkozással megszüntetni nem lehet, mert ennek egyik feltétele nem áll fenn: nevezetesen a jogerős ítélet nem a tisztség fennállásának időszakában született”. Az állásfoglalás szakmailag nem tartja megalapozottnak azt az álláspontot, hogy a méltatlanságot megalapozó ítélet hatálya „ciklusokon átívelő” és ugyanazon ítélet alapján többször is megszüntethető a tisztség.
- [25] Az indítványozó hivatkozása szerint a bírói jogértelmezés – a fentiek mellett – egyúttal az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének a sérelmére is vezet.
- [26] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján az eljárása során megkereste az belügyminisztert és az igazságügyi minisztert is.

## II.

- [27] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

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

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.

[...]

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

- [28] 2. Az Mötv. érintett – az indítvány elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

[...]

*b)* akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték;”

„72. § (4) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke,

alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.”

### III.

- [29] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megfelel az Abtv.-ben foglalt befogadhatósági követelményeknek, ezért azt 2018. május 29-én befogadta.
- [30] Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során megállapította, hogy a határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (8) bekezdése vonatkozásában felel meg a határozott kérelem törvényi feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában az indítvány önálló indokolást nem tartalmaz, ezért ebben a részében érdemi elbírálásnak nincs helye [lásd például: 3271/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [9]]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi azt is, hogy következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és 28. cikke nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, ezért ezen alaptörvényi rendelkezések sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd például: 3234/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [31] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésén és 27. §-án alapuló indítványnak – az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *f*) pontja szerint – kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály, illetve bírói döntés megsemmisítésére, vagy az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [32] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított kérelmében az Mötv. támadott rendelkezései vonatkozásában azt kérte: az Alkotmánybíróság „állapítsa meg – az alkalmazási tilalom egyidejű kimondásával –, hogy alaptörvény-ellenes az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja, illetve annak – az elsőfokú és a másodfokú bíróság általi – azon értelmezése, miszerint a méltatlanság miatt korábban lemondott – közügyek gyakorlásától el nem tiltott, valamint aktív és passzív választójoggal rendelkező – polgármesterre az újraválasztását követően új, méltatlansági okot jelentő magatartás elkövetésének hiányában is ismételt alkalmazhatóak az Mötv. méltatlanságra vonatkozó szabályai egy már megszűnt polgármesteri tisztség alatt elkövetett méltatlansági okot jelentő magatartás miatt”.
- [33] Az indítványozónak a fentiek szerinti kérelme tartalmában alkotmányos követelmény kimondására irányul. Az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt jogkövetkezményt azonban az Abtv. nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza. Ebből következik, hogy alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére nincs jogszabályi lehetőség. Ennek következtében az indítványozó ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére nem jogosult [lásd: 3329/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [9]; 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [47]].
- [34] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette [Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pont; 27. § (1) bekezdés *b*) pont].
- [35] Az indítványozó érintettsége fennáll, mert a megelőző bírósági eljárásban kérelmeztként vett részt [Abtv. 26. § (1) bekezdés; 27. § (2) bekezdés *a*) pont].
- [36] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a alapján az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek azt tekintette, amely egyben a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is megalapozta, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (1) vagy (8) bekezdését sérti-e az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának az az értelmezése, amely szerint a polgármesterek választásán választható személy a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be, ha szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték, és az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól nem mentesült.

### IV.

- [37] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [38] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok alkotmányos kötelezettsége, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék (Alaptörvény 28. cikk). Ebből a kötelezettségből következik, hogy az eljáró bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott

- jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}.
- [39] A bíróságnak tehát arra kell törekednie, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyen, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésében – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassa. Ha az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes {3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [40] 2. Az indítványozó álláspontja szerint az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b)* pontjának a konkrét ügyben történt alkalmazása sérti a választójogát és a közhivatal viseléshez való jogát. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésének állított sérelmét vizsgálta meg.
- [41] 2.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. E határozataiban rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275]. Ugyanakkor senkinek sincs alkotmányos alanyi joga meghatározott közhivatal vagy közhivatalok betöltéséhez (962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629). A közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos tartalmát tekintve azt jelenti, hogy a törvényhozó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel köteles biztosítani a közhivatalhoz való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével, képzettségével és szakmai tudásával összefüggő feltételekhez köthető {52/2009. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2009, 396, 401–402; megerősítette: 3074/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság több határozatában egyértelművé tette, hogy a jogalkotó a közhivatal viselését feltételekhez kötheti. Ennek során alapvető alkotmányos követelmény, hogy a közhivatal betöltésének feltételeit a jogalkotó minden magyar állampolgár számára egyenlő feltételekkel biztosítsa. Ezen alkotmányos követelmény mellett azonban törvény a közhivatal-viselés szabályai körében megállapíthat a köztisztviselővel szemben olyan követelményeket, amelyek a közszolgálat tisztaságát, a közfeladatok ellátásában a pártatlan, részrehajlástól és befolyástól mentes eljárást biztosítják {962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 629; megerősítette: 3074/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [43] A közhivatal viseléséhez való jogból folyó alkotmányos védelem nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét. Szükséges és arányos korlátozást alapozhat meg ezért a felmentési jogcímek bővítése, és a közszolgálati jogviszony ezen alapuló megszüntetése, ha ez egyúttal nem jár azzal a hatással, hogy a jogalkotó a szabályozással az érintettet a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogától fosztja meg {833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1782; megerősítette: 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a közhivatal viseléshez való jog nem nyújt védelmet a közszolgálati jogviszonynak a közhivatallal összefüggő okból, valamint a közhivatalt betöltő tisztviselő személyében rejlő okok miatt történő megszüntetésével szemben. A közhivatal viseléséhez való jog védelmi körébe tartoznak azonban az olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a köz szolgálatában álló tisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani {8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 70–71; megerősítette: 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [45] 2.2. Az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlata alapján megállapítható, hogy a közhivataltól való megfosztás a közhivatal viseléséhez való jog korlátozásának minősül. Az Alkotmánybíróság ezért az alábbiakban azt vizsgálta, hogy a korlátozás az általános alapjogi-teszt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] alapján igazolható-e.
- [46] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlatának megfelelően rámutat arra is, hogy az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje nem csak a jogalkotót kötelezi, hanem hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21], megerősítette: 3018/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [40]; 3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [34]}.

- [47] 2.3. Az Alkotmánybíróság elsőként tehát azt vizsgálta, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja a polgármesterek vonatkozásában a közhivatal viseléshez való jog szükséges korlátozásának minősül-e.
- [48] A polgármester az önkormányzati rendszer fontos szereplője, magas legitimitással rendelkezik, mert a választópolgárok többségének szavazatával nyeri el megbízatását. Státuszát, feladatait, jogosítványait erre figyelemmel határozza meg a törvény.
- [49] A polgármester a képviselő-testület elnöke, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, képviseli a testületet. A polgármester tagja a képviselő-testületnek. A polgármesteri tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölthető be.
- [50] Az Mötv. 38. § (1) bekezdése a képviselői tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, a tisztséghez méltó magatartás mércéjéről rendelkezik, amely a polgármesterre is irányadó. A hatályos szabályokat megállapító törvény megalkotása során a jogalkotó kiemelte, hogy a helyi önkormányzati képviselői, valamint a polgármesteri megbízatás a közélet szempontjából kiemelten fontos tisztség. Ennek az elnyerése a választópolgárok bizalmának megtestesülését jelenti, a közügyek intézésére adott széles körű társadalmi felhatalmazást és legitimitációt biztosít. Az önkormányzati testületek munkájában történő részvétel mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg a választópolgárok bizalmát elnyert képviselők (polgármesterek) részéről, melynek fontos, nélkülözhetetlen eleme a közmegbízatra vállalkozó polgárok erkölcsi tisztasága és példamutatása.
- [51] Az Alkotmánybíróság megkeresésére a belügyminiszter kifejtette, hogy a jogalkotó a méltatlanság jogintézményével azt kívánta biztosítani, hogy mivel az önkormányzati képviselő (polgármester) nem hívható vissza, meghatározza azokat az okokat, amelyek bekövetkezése méltatlanná teszi az érintettet a képviselői (polgármesteri) megbízatás betöltésére. Ezen méltatlansági okok megvalósulása esetén a képviselői (polgármesteri) megbízatás megszűnik.
- [52] A méltatlanság szabályozásával a jogalkotó tehát a képviselői (polgármesteri) tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjét kívánta meghatározni. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzati képviselői és a polgármesteri megbízatás a közélet szempontjából valóban kiemelten fontos tisztségnek minősül, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a méltatlansági szabályok a polgármesterek vonatkozásában a közhivatal viseléséhez való jog szükséges korlátozásának minősülnek.
- [53] 2.4. Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságával kapcsolatban kiemeli, hogy a fentiekben hivatkozott gyakorlata szerint a jogalkotó a közhivatal viselését feltételekhez kötheti, és törvényben megállapíthat a tisztséget betöltő személlyel szemben olyan követelményeket, amelyek a közszolgálat tisztaságát biztosítják. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben alapvető alkotmányos követelménynek azt tekinti, hogy a közhivatal betöltésének feltételeit a jogalkotó egyenlő feltételekkel biztosítsa.
- [54] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott továbbá arra is, hogy a közhivatal viseléshez való jog nem nyújt védelmet a közhivatal betöltő tisztviselő személyében rejlő okok miatt történő megszüntetéssel szemben. Az alapvető jog védelmi körébe tartoznak azonban az olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítékot nyújtanak arra, hogy a köz szolgálatában álló tisztviselőket törvényes indokok nélkül, önkényesen ne lehessen hivataluktól megfosztani.
- [55] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából tehát az következik, hogy a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik annak meghatározása során, hogy a polgármesteri tisztség betöltését milyen méltatlansági szabályokhoz köti. A szabályozás meghatározása során az alkotmányos követelmény lényege, hogy biztosítania kell: a szabályok egyenlő feltételekkel vonatkozzanak az ilyen tisztséget betöltő személyekre, és tisztségétől senkit ne lehessen önkényesen megfosztani.
- [56] Az adott esetben az indítványozó polgármesteri tisztségének megszűnését az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján állapították meg a bíróságok. Ez a szabály egységesen vonatkozik minden olyan polgármesterre, akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Erre tekintettel fel sem merülhet, hogy az indítványozót önkényesen, törvényi feltételek nélkül fosztották meg a tisztségétől, és így az sem állapítható meg, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése a közhivatal viseléséhez való jog aránytalan korlátozását eredményezte volna.
- [57] Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdését ezért az indítványozó által támadott bírói döntés nem sérti.



- [58] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó (passzív) választójogát is.
- [59] Az indítványozó utalt arra, hogy az Övjt. 1. § (4) bekezdése értelmében a polgármesterek választásán az a személy nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy e rendelkezés értelmében a polgármesterek választásán választható, mivel esetében a büntetőbíróság felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki, ezért „sem a 2016. évi időközi polgármester választás előtt, sem alatta, sem utána nem töltött szabadságvesztés büntetést”.
- [60] Az indítványozó álláspontja szerint az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b)* pontjának az az értelmezése, amely szerint a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott felfüggesztett szabadságvesztés miatt automatikusan meg kell állapítani a polgármester méltatlanságát, kiüresíti a (passzív) választójogát. Annak ellenére ugyanis, hogy a választáson indulhatott, és a választópolgárok – a szavazók 77%-ának igen szavazatával – polgármesterré választották, a tisztséget mégsem töltheti be.
- [61] Az Alkotmánybíróság az indítványozó érvelésére figyelemmel a következőket hangsúlyozza.
- [62] 3.1. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A közhatalom forrása a nép [B] cikk (3) bekezdés], amely hatalmát a választott képviselői útján, illetve kivételesen közvetlenül gyakorolja [B] cikk (4) bekezdés].
- [63] Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a helyi önkormányzás tekintetében is érvényes az az elv: a képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. A képviselő-választás népszuverenitáson (helyi népszuverenitáson) alapuló döntéshozatal, a demokratikus állam alapvető intézménye [34/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 367, 370].
- [64] A választójogi szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái. Ebből következik, hogy a nép közvetett hatalomgyakorlásának a korlátozása egyszersmind a B cikkben foglalt demokrácia és népszuverenitás elveinek a korlátozását is jelenti [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [53]]. A demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele ezért a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer. A választói akaratnak a választások révén való kifejezése ugyanis a közhatalmat gyakorló képviselői szerveket „konstituálja, legalizálja és legitimizálja” [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279].
- [65] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából a fentiek szerint az következik, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. Az állam alapvetően széles mérlegelési lehetőséget élvez a konkrét szabályozás területén, a választójog gyakorlásának feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, továbbá nem gátolhatják a választójogban kiteljesedő döntési szabadságot [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [58]].
- [66] 3.2. Az Alaptörvény XXIII. cikke szabályozza a választójogot. Az (1) bekezdésében kimondja: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” Az Alaptörvény e rendelkezése alapján a választójog, mind az aktív, mind a passzív választójog Alaptörvényben biztosított alapvető állampolgári jog. Olyan alapvető jog, amely az állampolgároknak az állami hatalom gyakorlásában való részvételét hivatott biztosítani és amelynek érvényesülése azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy biztosítsa gyakorlásának feltételeit és jogszabály határozza meg gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit [3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [50]].
- [67] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójogot kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti, ugyanakkor sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület következetes álláspontja szerint azonban – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el [6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20; megerősítette: 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]].
- [68] A választójog általánossága azt fejezi ki, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak – a természetes kizáró okokat kivéve – választójoga van. A természetes kizáró okokat az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés első mondata határozza meg. E szerint „[n]em rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy

- belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt”. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése értelmében ugyanakkor sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételekhez kötheti.
- [69] E rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti”. Ugyanígy az Övjt. 1. § (4) bekezdése kimondja: „A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.”
- [70] Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvényekből tehát megállapítható, hogy az országgyűlési képviselők választásán, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán az nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.
- [71] Az a személy tehát, aki a szabadságvesztését nem „tölti”, hanem végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt áll, mind az országgyűlési képviselők választásán, mind a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható.
- [72] 3.3. Az Alkotmánybíróság az alábbiakban a passzív választójog védelmi körét vizsgálta, és ezzel összefüggésben azt, hogy az indítványozó passzív választójogának a korlátozása az adott ügyben felmerülhet-e.
- [73] 3.3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatban megállapította, hogy a választójog nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarat elhatározásából a választásokon jelöltként elinduljon [63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 514; 5/2002. (II. 12.) AB határozat, ABH 2002, 78, 82]. A passzív választójog alkotmányos tartalma abban áll, hogy ha valaki a jelöltté válás törvényi feltételeit teljesíti, a választásokon jelöltként elindulhat. Az Országgyűlés ugyanakkor széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során, így szabadon határozza meg a jelöltállítás törvényi feltételeit is [13/2004. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2004, 230, 236].
- [74] Az adott ügyben egyértelműen megállapítható volt, hogy az indítványozó Gyömrő település 2016. augusztus 28-ára kitűzött helyi időközi polgármester választásán jelöltként elindulhatott. A jelöltként történő nyilvántartásba vételével összefüggésben eljáró Fővárosi Ítéltábla a 12.Pk.50.004/2016/2. számú végzésében megállapította, hogy nem volt feltárható olyan törvényi rendelkezés, amely az indítványozó jelöltkénti nyilvántartásba vételének akadályát képezte volna. Megállapította a bíróság, hogy az indítványozó végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt áll. Az ítéltábla kiemelte azt is, hogy a próbaidő ténye miatt közügyektől eltiltás mellékbüntetést a büntető bíróság vele szemben nem alkalmazhatott.
- [75] Mindez együtt azt eredményezte, hogy a jelölt a névjegyzékben olyan személyként volt nyilvántartva, akinek „önkormányzati választójoga és választhatósága van”. A passzív választójog korlátozása ezért az indítványozó jelöltté válásával összefüggésben nem merülhet fel.
- [76] 3.3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában már felmerült az a kérdés, hogy egy olyan összeférhetlenségi szabály, amely eleve kizárja a választás folytán létrejött tisztség betöltésének a lehetőségét, a passzív választójog korlátozásának tekinthető-e. Ezzel összefüggésben pedig a testület rámutatott, hogy a passzív választójog és az összeférhetlenségi szabályok ugyan összefüggésben vannak, mégis a két jogintézmény egymástól elhatárolandó. Az elhatárolás körében döntő jelentősége van annak, hogy az összeférhetlenségi okok a jelöltté válást nem befolyásolják, és az összeférhetlenség megszüntethető. Az a megoldás ezért, amely nem a létrejött összeférhetlenségi helyzet megszüntetésére, hanem az összeférhetlenség kialakulásának megakadályozására irányul (például azáltal, hogy meghatározott tisztséget betöltők nem lehetnek jelöltek), nem összeférhetlenségi szabály, hanem a passzív választójog korlátozásának minősül [16/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 79, 81–82].
- [77] Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a jelenlegi szabályozási környezetben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 88. §-a összeférhetlenségi oknak tekinti azt, ha a képviselőt megbízatásának ideje alatt büntett miatt jogerősen elítélték. Az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja ezért tartalmában az Ogytv. 88. §-ában foglalt összeférhetlenségi szabállyal mutat hasonlóságot.

- [78] A kifejtettek közül az Alkotmánybíróság a jelen ügy vonatkozásában azt emeli ki, hogy a passzív választójoggal minden olyan szabályozás összefüggésben áll, amely a jelöltté válást érinti. A passzív választójog alkotmányos tartalmához tartozik továbbá az is, hogy a megválasztott jelöltnek legyen lehetősége betölteni azt a tisztséget, amelyet a választás folytán elnyert. Az olyan szabály ezért, amely eleve kizárja, hogy a megválasztott személy a tisztséget betölthesse, szükségképpen korlátozza a passzív választójogot. Az Alkotmánybíróság ezért az alábbiakban azt vizsgálta, hogy az indítványozó passzív választójogának korlátozása az alkotmányos szempontoknak megfelel-e.
- [79] 4. Az adott ügyben eljáró másodfokú bíróság, amint erre a fentiekben az Alkotmánybíróság már utalt, az Mötv. méltatlansági szabályaival összefüggésben vizsgálta azt, hogy az indítványozó az elítéléséhez fűződő hátrányok alól mentesült-e. Az eljáró bíróság tehát az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontját a Btk.-nak a mentesítésre vonatkozó szabályaira tekintettel értelmezte.
- [80] A mentesítés a büntetőjogi felelősségre vonáshoz kapcsolt joghátrányok alkalmazásának végső tartományát jelenti. A terhelt legkésőbb a mentesítés bekövetkeztével büntetlen előéletűnek tekintendő, és nem tartozik számon adni olyan elítéltetéséről, amelyre nézve mentesült [Btk. 98. § (1) bekezdés]. „A »büntettes« státus a Btk. rendelkezései folytán a mentesítéssel megszűnik, így ahhoz – általános következményként – a továbbiakban nem kapcsolódhatnak a terhelti állapothoz fűződővel azonos tartalmú alapjogi korlátozások” {144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1156–1157; lásd még 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [81] 4.1. A mentesítésnek a Btk. több típusát nevesíti: a törvényi, a bírósági és a kegyelmi mentesítést. Bírósági mentesítésre – a törvényi mentesítéstől eltérően – nem a törvény erejénél fogva, hanem a bíróság határozata alapján kerülhet sor. A bírósági mentesítés lehet előzetes vagy utólagos [lásd részletesen: 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [82] Előzetesen azok az elítéltek mentesíthetők, akik esetében az akár szándékos, akár gondatlan bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés végrehajtását a bíróság próbaidőre felfüggesztette. Az előzetes mentesítés alanyi feltétele a terhelt érdemessége. Az érdemesség mérlegelése során több körülményt kell vizsgálni, így különösen a bűncselekmény tárgyi súlyát, a bűnösség fokát, az elkövető személyiségét, életvezetését, a bűncselekmény elkövetése és az elítélés ideje között tanúsított magatartását, a cselekményével okozott sérelem jóvátételét, a sértett felrható közrehatását {3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [83] 4.2. Az Alkotmánybíróság a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatban az előzetes bírósági mentesítés szabályozásának vizsgálatával összefüggésben több, alkotmányossági problémát felvető jogalkalmazási bizonytalanságot azonosított. Erre tekintettel alkotmányos követelményt állapított meg, és kimondta, hogy a bíróságnak a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén hivatalból kell vizsgálnia az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, és arról az ítéletében rendelkeznie kell.
- [84] A 8/2015. (IV. 17.) AB határozat alapján tehát a büntetőbíróságnak, ha végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztést szab ki, szükségképpen vizsgálnia kell, hogy az elítélt az előzetes bírósági mentesítésre érdemes-e.
- [85] Az indítványozó vonatkozásában a Szegedi Ítélet tábla a Bf.I.607/2015/60. számú ítéletében az előzetes mentesítés lehetőségét a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatra is figyelemmel megvizsgálta. Az ítélet tábla az előzetes mentesítéssel összefüggésben azt állapította meg, hogy ítélkezési gyakorlata szerint az előzetes mentesítés rendkívüli jellegű jogintézmény és az erre való érdemesség megítélésénél az elkövető életvitelét, és a bűncselekmény jellegét, valamint a tárgyi súlyát is értékelni kell. Az ítélet tábla álláspontja az volt, hogy az állami bevételt, a költségvetést károsító bűncselekmények jellegükből adódóan olyan tárgyi súlyúak, amelyek elkövetői a jelentős időmúlás ellenére sem érdemesek arra, hogy előzetes mentesítésben részesüljenek. Az indítványozót ezért – más terheltek mellett – nem tartotta érdemesnek az előzetes mentesítésre.
- [86] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította: a jelen esetben lényegében arra vezethető vissza a passzív választójog korlátozása, hogy a büntetőbíróság az indítványozót felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte ugyan, de az előzetes mentesítésre nem tartotta érdemesnek. Lényegében tehát – amint erre az Alkotmánybíróság megkeresésére a belügyminiszter is felhívta a figyelmet – az előzetes mentesítés kérdésében hozott döntés az, amely az indítványozó vonatkozásában – újráválasztását követően is – a méltatlanságát megalapozza.

- [87] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel vizsgálta, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése az indítványozó vonatkozásában a passzív választójog szükséges és arányos korlátozását eredményezte-e.
- [88] 5.1. Az Alkotmánybíróság a 8/2015. (IV. 17.) AB határozatában részben arra tekintettel írta elő alkotmányos követelmény meghatározásával a bíróságok részére, hogy felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásával egyidejűleg hivatalból vizsgálják az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, hogy azok az elítéltek, akik olyan közmegebízást vagy tisztséget töltenek be, amelynél az elítélés méltatlanságot megalapozó körülmény, arra való érdemesség esetén őket ne sújtsa olyan hátrány, amely a büntetés célján túlmutat.
- [89] Az érdemesség körében vizsgált szempontok nem az elítélt fennálló jogviszonyaihoz vagy tisztségeihez kötődnek, hanem kifejezetten az elítélt személyéhez, az általa elkövetett cselekményhez. Ha ugyanakkor a büntető bíróság az elítéltet az előzetes mentesítésre nem tartotta érdemesnek, az elítélés jogkövetkezménye kihat valamennyi olyan közmegebízásra, amelynél a jogalkotó az elítélést (adott esetben: szándékos bűncselekmény miatt kiszabott szabadságvesztés) méltatlanságot megalapozó körülményként határozta meg. Ez a joghatás pedig addig áll fenn, amíg az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól az elítélt – a törvény erejénél fogva vagy kegyelem alapján – nem mentesül [Btk. 99. § a) pont; 100. §; 104. §]. Az indítványozó esetében ez az időtartam a próbaidő tartama [Btk. 100. § d) pont].
- [90] Az Alkotmánybíróság ismételen hangsúlyozza, hogy a jogalkotó maga emelte ki az Mötv. 38. § (1) bekezdésének hatályos tartalmát megállapító normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban, hogy „[a]z önkormányzati testületek munkájában történő részvétel mind morális, mind jogi értelemben feddhetetlenséget követel meg a választópolgárok bizalmát elnyert képviselők részéről, melynek fontos, nélkülözhetetlen eleme a közmegebízásra vállalkozó polgárok erkölcsi tisztasága és példamutatása” [az egyes önkormányzati tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) normaszöveg-javaslatának indokolása].
- [91] A közmegebízásra vállalkozók „erkölcsi tisztasága és példamutatása” körében értékelt szempontok lényeges eleme ezért, hogy a büntető bíróság a polgármestert az elítéléshez fűződő hátrányok alól mentesítésre érdemesnek tartotta-e. Az a tény ezért, hogy a büntetőbíróság az indítványozót a konkrét esetben az előzetes mentesítésre nem tartotta érdemesnek, a közmegebízásra való méltatlanságot megalapozhatta, és ennek szükségképpen következményeként – mivel a közmegebízás választáson alapul –, a passzív választójog szükséges korlátozásának minősül.
- [92] 5.2. Az Alkotmánybíróság a választójog korlátozásának arányossága körében azt vizsgálta, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b)* pontjának hatálya alá tartozó személyi kör vonatkozásában miként alakul a passzív választójog korlátozásának kérdése, és a bíróságoknak milyen értelmezési mozgástere van a méltatlansági szabályok értelmezése során.
- [93] 5.2.1. Az Mötv. méltatlansági szabályait a jogalkotó eredetileg eltérően szabályozta. Az Mötv. 38. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjainak eredeti – hatályba nem lépett – rendelkezései a méltatlanság szabályait a következők szerint rendezték: „Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízását,  
*a)* akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak;  
*b)* akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték;  
*c)* akinek kényszergyógykezelését a bíróság jogerősen elrendelte”.
- [94] A jogalkotó a Mód. tv.-nyel az Mötv. 38. § (1) bekezdés *a)* és *c)* pontját hatályon kívül helyezte, míg a *b)* pont hatályos rendelkezéséből elhagyta a „végrehajtandó” szövegrészt. A jogalkotó ugyanis úgy ítélte meg, hogy az Mötv. 38. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjában foglalt szabályok nem álltak összhangban a régi Btk. 62. §-ával, és a nemzetiségi önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokkal, ezért a szabályozást szigorította: az önkormányzati képviselő minden olyan esetben elveszti mandátumát, ha szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. A módosítás indokai körében a jogalkotó kifejezetten utalt a régi Btk. 62. §-ára.
- [95] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a régi Btk. 62. §-a a részbeni felfüggesztett szabadságvesztés esetén is lehetővé tette a közügyektől eltiltás kiszabását. A 2013. július 1-jén hatályba lépett hatályos Btk. alapján ugyanakkor a bíróság kizárólag végrehajtandó szabadságvesztés mellett alkalmazhatja a mellékbüntetést.
- [96] A jogalkotó tehát az Mötv. méltatlansági szabályait a hatályos Btk. megváltozott szabályozása miatt a jogrendszer belső egységességére tekintettel módosította.



- [97] A megváltozott szabályozásra figyelemmel az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a konkrét esetben nincs jelentősége annak, hogy a büntetőbíróság rendelkezett-e a közügyektől eltiltásról. Az Mötv. – hatályos – méltatlansági szabályai tekintetében kizárólag annak van jelentősége, hogy a büntetőbíróság szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztést szabott ki.
- [98] Az Mötv. szabályai alapján az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a passzív választójog korlátozása kizárólag a végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állók vonatkozásában merül fel, hiszen az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján azok, akik a szabadságvesztésüket töltik (vagyis végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték), a választáson nem is választhatók (nincs passzív választójoguk).
- [99] 5.2.2. Az Alkotmánybíróság az eddig kifejtettek alapján megállapította, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés nem szükségképpen alapoz meg méltatlanságot, és nem szükségképpen eredményezi – ismételt megválasztás esetén – a passzív választójog korlátozását. A passzív választójog korlátozása nem merül fel, ha a szabadságvesztést a bíróság próbaidőre felfüggesztette, és a büntetőbíróság az elítélt polgármestert az előzetes mentesítésre érdemesnek tartotta.
- [100] Ezzel szemben azok az elítéltek, akik végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állnak, és a büntetőbíróság előzetes mentesítésben nem részesítette őket, a polgármesteri tisztségre egészen addig méltatlanok, amíg más módon nem mentesülnek az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól.
- [101] Az Alkotmánybíróság megkeresésére ugyanakkor a belügyminiszter kiemelte, hogy az Mötv. kifogásolt rendelkezései a jogalkotó szándéka szerint nem a passzív választójog korlátozására vonatkozó szabályt tartalmaznak, mert álláspontja szerint az elítéléshez fűződő joghátrányok csak arra a közmegbízatra hatnak ki, amely alatt az érintett polgármestert jogerősen elítélték. Erre tekintettel tehát megállapítható, hogy az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontja azon polgármesterek vonatkozásában, akik felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állnak, és előzetes mentesítésben nem részesültek, azáltal hogy a tisztséget nem tölthetik be, a jogalkotó szándékán túli jogkövetkezményt valósítanak meg.
- [102] Az Mötv. méltatlansági szabályainak alkalmazása körében tehát azonosítható egy olyan személyi kör, amely vonatkozásában a passzív választójog korlátozása túlmutat az Övjt. 1. § (4) bekezdésében elvégzett jogalkotói mérlegelés eredményén, ezért aránytalan. E személyi körbe tartozók ugyanis hiába indulhatnak jelöltként a polgármesterek választásán, a tisztség viselésére már megválasztásuk előtt méltatlanok, és ezért a tisztséget megválasztásuk esetén sem tölthetik be.
- [103] Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor az adott ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítványozó által támadott bírói döntés alaptörvény-ellenes-e. Vagyis azt kellett mérlegelni, hogy az eljáró bíróságok az indítványozó passzív választójogának aránytalan sérelmét jogértelmezéssel feloldhatták-e.
- [104] 5.2.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának megfelelően hangsúlyozza, hogy „nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemeire” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak szerint pedig a bíróságoknak elsősorban a jogszabály céljára kell figyelemmel lenniük.
- [105] Az Alkotmánybíróság azonban rámutatott arra is, hogy „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [29]}
- [106] Az adott esetben eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően az Mötv. méltatlansági szabályainak célját részletesen vizsgálták. Rámutattak, hogy a méltatlanság jogintézménye a képviselői (polgármesteri) tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjét határozza meg. Az Mötv. szabályai alapján a bíróságoknak nincs mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy az adott tisztséget betöltő

személy megfelel-e a közmegbízást teljesítő személyekkel szemben támasztott fokozott elvárásoknak. A jogalkotó az, aki sarkalatos törvényben meghatározta azokat az esetköröket, amelyek fennállása esetén a képviselő (polgármester) a törvény rendelkezése értelmében méltatlanná válik e tisztségre. A bíróságok hangsúlyozták: „Miután a jogalkotó azt is kimondta, hogy a méltatlanság fennállása egyúttal a tisztség megszűnését jelenti, egyértelművé tette azt is, hogy ezekben az esetekben olyan súlyú, társadalmilag elítélendő magatartásokról van szó, amelyek nem csupán a választópolgárok megítélésétől függően összeegyeztethetetlenek e tisztség ellátásával, hanem a törvény erejénél fogva is”.

- [107] A fentiekből következően – figyelemmel az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának céljára – a bíróságok egybehangzó álláspontja szerint csak annak van jelentősége: ameddig az érintett személy szándékos bűncselekmény elkövetése miatt az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények hatálya alatt áll, a polgármesteri tisztségre a törvény erejénél fogva méltatlan.
- [108] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére és az alkalmazott anyagi jogi normák értelmezési lehetőségeire, nem tartható fel olyan jogértelmezési hiba, amely a bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozta volna.
- [109] Az Alkotmánybíróság ezért a Budapest Környéki Törvényszék 8.Mpkf.50.040/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

#### V.

- [110] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos [Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pont].
- [111] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során az Mötv. hivatkozott rendelkezéseivel összefüggésben jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet tárt fel.
- [112] A jelen ügyben eljáró bíróságok abból indultak ki, hogy a felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló személy méltatlanságát mérlegelés nélkül meg kell állapítani egészen addig, amíg mentesítésére sor nem kerül. Az Mötv. 72. § (4) bekezdése szerint irányadó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának ez az értelmezése tehát azt eredményezi, hogy az érintett – ha nem érdemes előzetes mentesítésre – már a büntetőbíróság ítéletének meghozatalakor méltatlanná válik nemcsak az éppen betöltött polgármesteri tisztségre, hanem a büntetőítélet meghozatalát követően tartott választáson elnyert tisztségre is.
- [113] Az Alkotmánybíróság megkeresésére a belügyminiszter ugyanakkor arra mutatott rá, hogy ha a jogalkotónak az lett volna a szándéka, hogy az adott személy mindaddig ne tölthesse be a polgármesteri tisztséget, amíg „az ítélet hatálya alatt áll”, azt a helyi választási törvényben kellett volna kimondani.
- [114] Az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján azonban nincs korlátozva a választójoga annak, akit felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt a bíróság. Ebből következően, mint az indítványozó esetében is, a polgármesterek választásán indulhat.
- [115] Az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján tehát a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán indulhatnak azok a személyek is, akiket a bíróság felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt. Abban az esetben, ha az ilyen büntetés hatálya alatt állók eleve méltatlannak minősülnek arra a tisztségre, amelyre esetlegesen őket megválasztják, eleve kizárt – még megválasztásuk esetén is –, hogy a tisztséget betöltsék.
- [116] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt arra, hogy az a szabály, amely eleve kizárja, hogy a megválasztott képviselő (polgármester) betölthesse azt a megbízást (tisztséget), amelyre megválasztották, a passzív választójog aránytalan korlátozását jelenti. Azon személyek esetében ezért, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán indulhatnak, nem minősülhetnek eleve olyan személyeknek, akik a tisztség ellátására méltatlanok.
- [117] Az Alkotmánybíróság a fentiek mellett megállapította azt is, hogy a konkrét esetben az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét az Övjt. 1. § (4) bekezdésének és Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b*) pontjának ellentmondásos tartalma okozza. A szabályozás ellentmondásos volta ugyanakkor nem érinti a törvényi rendelkezések személyi hatálya alá tartozó teljes személyi kört, hanem csupán

azokat, akik végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt állnak, és esetükben a büntetőbíróság az előzetes mentesítést nem rendelte el. Ebben a vonatkozásban az Övjt. és az Mötv. szabályozása ellentmond egymásnak.

- [118] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesíti, hogy „az azonos szintű jogszabályok közötti esetlegesen fennálló ellentmondás önmagában nem az Alkotmánybíróság által elbírálandó kérdés, hanem jogalkalmazói jogértelmezéssel oldandó fel. Két vagy több azonos szintű jogszabályi rendelkezés esetleges kollíziója által előálló értelmezési nehézség még nem elegendő feltétele az alaptörvény-ellenesség megállapításának {lásd például: 3097/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az ilyen egymásnak nyilvánvalóan ellentmondó, a jogforrási hierarchiában azonos szinten szereplő jogszabályok összeütközése csak akkor eredményez alaptörvény-ellenességet, ha az egyben az Alaptörvény valamely rendelkezésének a sérelmével is egytt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alaptörvény-ellenességhez vezet, így különösen valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmét eredményezi.” {3071/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [38]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [16]}
- [119] A jelen ügyben az alaptörvény-ellenesség nem azért állapítható meg, mert az Övjt. 1. § (4) bekezdése és az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b)* pontja ellentmondásban áll, hanem azért, mert az ellentmondásos szabályozás folytán kiüresedik a helyi önkormányzati választáson induló azon – végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló – polgármesterjelölt választójoga, aki a választást megnyeri. Az alkotmányos probléma ezért abban áll, hogy a passzív választójog – mint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében védett alapvető jog – sérelmével jár az azonos szintű jogszabályok közötti kollízió. A jogalkotónak nem kötelessége passzív választójogot biztosítani annak a jelöltnek, aki egyébként felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt áll, de ha már a passzív választójogot biztosítja, akkor a tisztségre nem lehet eleve méltatlan.
- [120] A konkrét esetben ezért a jogalkotó döntése folytán az Övjt. 1. § (4) bekezdése a passzív választójog korlátozását tovább szűkítheti, és kiterjesztheti azokra a felfüggesztett szabadságvesztés hatálya alatt álló személyekre, akik a helyi önkormányzati választáson a választás útján elnyert tisztség betöltésére egyébként az Mötv. alapján méltatlanok. A jogalkotó ugyanakkor dönthet úgy is, hogy az Mötv. méltatlanságra vonatkozó szabályait igazítja az Övjt. 1. § (4) bekezdéséhez.
- [121] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontjában az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján azt állapította meg, hogy az Mötv. méltatlansági szabályozásának lényeges tartalma – az polgármesterek választásáról szóló szabályokra tekintettel – hiányos, mert nem teszi lehetővé olyan személynek a polgármesteri tisztség betöltését, aki a választáson jelöltként indulhat.
- [122] Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő annak következtében: az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján a polgármesterek választásán olyan jelölt is választható, aki az Mötv. 72. § (4) bekezdése folytán alkalmazandó 38. § (1) bekezdés *b)* pontja értelmében a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be. Az Alkotmánybíróság felhívta ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2020. december 31-ig tegyen eleget.

## VI.

- [123] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2020. július 14.

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

- [124] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját, valamint az azokhoz kapcsolódó indokolást az alábbiakban kifejtettek miatt nem támogatom.
- [125] 1. A mulasztásnak a rendelkező rész 1. pontjában történt megállapítása azon alapul, hogy az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján a polgármesterek választásán olyan jelölt is választható, aki a határozatban elfoglalt álláspont szerint az Mötv. alapján a tisztséget megválasztása esetén nem töltheti be. A határozat indokolásából kitűnően a mulasztás kimondására az Övjt. és az Mötv. vizsgált szabályai közötti, a határozatban elfoglalt álláspont szerint alaptörvény-ellenességre vezető (nézetem szerint: vélt) kollízió feloldása érdekében került sor. Bár az indokolás V/2. pontja (Indokolás [111] és köv.) azt tartalmazza, hogy a jogalkotó a kollíziót (a mulasztást) akár úgy is megszüntetheti, hogy az Mötv. méltatlansági szabályait igazítja az Övjt.-hez, a rendelkező rész 1. pontja azonban nézetem szerint egyértelműen az Övjt.-nek az Mötv.-hez igazítását írja elő. Ezáltal a mulasztás megállapításával a passzív választójog további korlátozására hívja fel az Országgyűlést; egy, a korábbi megbízási időszakban méltatlannak minősített polgármestertől elvonná azt – az Övjt.-ben eddig biztosított – jogot, hogy az újabb választáson polgármester-jelöltként induljon, vagyis e körben korlátozná a passzív választójogát. Ezt a későbbiekben kifejtettek miatt nem tartom elfogadhatónak.
- [126] 2. Álláspontom szerint a kollízió megállapíthatósága a jogszabályok értelmezésétől függ; és a nézetem szerinti helyes értelmezés mellett a két szabályozás között nincsen kollízió. A határozat indokolásának IV/5.2.2. pontja (Indokolás [99] és köv.) hivatkozik a belügyminiszternek az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszára, mely szerint az Mötv. kifogásolt rendelkezései a jogalkotó szándéka szerint nem a passzív választójog korlátozására vonatkozó szabályt tartalmaznak, mert az elítéléshez fűződő joghátrányok csak arra a közmegebízásra hatnak ki, amely alatt az érintett polgármestert jogerősen elítélték. Ilyen értelmezés mellett tehát nem áll fenn a kollízió. A magam részéről osztom a belügyminiszter hivatkozott álláspontját, ennek következtében nézetem szerint nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség.
- [127] 3. Függetlenül az előbbiektől, a mulasztás megállapítását a választójog struktúrája és az ebből is tükröződő belső logikája miatt sem tartom elfogadhatónak. Az Alaptörvény XXIII. cikkének (1) bekezdése kategorikus szabály formájában biztosítja a magyar állampolgárok aktív és passzív választójogát. A XXIII. cikk (6) bekezdése ugyancsak kategorikusan rendelkezik a választójogból való természetes kizáró okokról. A XXIII. cikk (4) bekezdésében az Alaptörvény lehetővé teszi a törvényalkotónak, hogy sarkalatos törvényben többek között a passzív



választójogot további feltételhez köthesse. Ez a rendelkezés a passzív választójog szűkítésének a lehetőségét biztosítja. A törvényalkotó számára biztosított lehetőségről, nem pedig valamiféle törvényalkotási kötelezettségről van szó.

- [128] Ennek a lehetőségnek a keretében nézetem szerint a törvényalkotót nagyfokú szabadság illeti meg, aminek korlátját csak maga az Alaptörvény képezheti. Ezzel a lehetőséggel élve zárja ki a passzív választójogból az Övjt. 1. § (4) bekezdése a jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy intézeti kényszergyógykezelését tölítőket.
- [129] Ez a jogi struktúra a választójog zárt rendszerű szabályozását képezi, amiből – különösen a XXIII. cikk (1) bekezdéséből, amely nem másról, mint a választójog biztosításáról szól – nem tartom levezethetőnek a rendelkező rész 1. pontjában foglalt mulasztás megállapítását, azaz a törvényalkotónak a passzív választójog további szűkítésére történő kötelezését.
- [130] 4. Az előbbieken foglaltakhoz képest csak másodlagos jelentőségű, de mégsem mellékes szempont, hogy egy mulasztás megállapítása csak egy szabályozás alaptörvényességét biztosító szabályozási kötelezettséget írhat elő, de nem határozhatja meg a meghozandó szabályozás konkrét tartalmát; a határozat rendelkező részének 1. pontja – ahogyan azt különvéleményem 1. pontjában részletesen bemutattam – viszont álláspontom szerint ezt teszi.
- [131] 5. Függetlenül a fentebb kifejtettektől, mulasztás megállapítása azért is indokolatlan, mert a határozat végső soron úgy jut el a mulasztás (a passzív választójog további szűkítése szükségességének) kimondásáig, hogy az eljáró bíróságoknak az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontjával kapcsolatos jogértelmezéséből vonja le a szabályozás felülvizsgálatának szükségességét. Ha az eljáró bíróságok jogértelmezését helyesnek fogadnánk el és arra az álláspontra helyezkednénk, hogy az Mötv. 38. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt méltatlansági összeférhetetlenségi szabály a mandátum megszűnése utáni időszakra is irányadó, az ebből eredő jogi konzekvenciák levonására – komplex jogértelmezéssel – a jelenlegi szabályozási állapot mellett is lehetőség volna.
- [132] 6. Ugyanakkor álláspontom szerint a bíróságok adott ügybeni jogértelmezése téves, ami az indítványozó passzív választójogának, illetve közhivatal viselési jogának sérelmében testet öltő alaptörvény-ellenességhez vezetett.
- [133] A bíróságok kizárólag a bűnösség megállapításához és az indítványozó elítéléséhez fűződő büntetőjogi jogkövetkezményeket vizsgálták, és annak elemzése során jutottak arra a következtetésre, hogy a büntetés hatálya alatt álló személyt a passzív választójog nem illeti meg. Nem vették figyelembe, hogy a törvényalkotó – az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében biztosított lehetősége keretében – annál tovább nem ment el, hogy csak a szabadságvesztését effektíve tölítő személyt zárja ki a passzív választójogból (holott kizárhatta volna azt a kört is, amelybe az indítványozó tartozik, ha erre kiterjedt volna a törvényalkotói akarat).
- [134] Figyelemre méltó a megkeresésekre adott válaszokból, hogy ilyen irányú kezdeményezéssel a törvényhozásnál a kormány láthatólag nem kíván élni.
- [135] A leglényegesebb alkotmányjogi szempont, hogy a választópolgárok az indítványozót büntetettsége ismeretében, demokratikus döntési eljárás során választották meg, legitim módon kifejezésre juttatva ezzel, hogy a tisztség betöltésére alkalmasnak tartják, és vele kívánják ezt a tisztséget betölteni. A bírói jogértelmezés ezt a választói akaratot írta felül. Erre is tekintettel értek egyet azzal a belügyminiszteri értelmezéssel, hogy a választással új tisztség keletkezett, melyet méltatlanságra hivatkozással korábbi ítélet alapján megszüntetni nem lehet.
- [136] 7. A választásokon kifejezésre juttatott választópolgári akarat érvényesülése a demokrácia alapkövetelménye. Ezen nem változtat a demokrácia működésével kapcsolatos azon dilemma, hogy a többségnek nincs mindig igaza. (Ez az állambölcseleti támpontja a törvényhozással kapcsolatos államfői vétónak, illetve alkotmánybírósági kontrollnak.) Magam is azon a nézetem vagyok, hogy önmagában a többség nem feltétlenül jelent morális legitimitációt. A választópolgárok választásokon kinyilvánított akaratát azonban akkor is tiszteletben kell tartani, ha azzal nem értünk egyet.
- [137] Ha a törvényalkotó a jelöltállítás lehetőségének adott esetekre kiterjedő biztosításával szabad utat enged a választópolgárok akaratának, annak útjába állni bírói jogértelmezéssel nézetem szerint nem lehet. Jelen esetben ez történt; a törvényalkotó nyitva hagyta a jelöltállítás ezen lehetőségét, a bíróságok ezt jogértelmezéssel

kívánták felülrni, és a tervezet ezt az eljárást akarja megerősíteni a passzív választójog további szűkítésének mulasztásba burkolt előírása útján.

- [138] Nézetem szerint a törvényalkotó megteheti, hogy saját belátása alapján a passzív választójogot tovább szűkíti – ez vélhetően nem lenne alaptörvény-ellenes –, de az Alkotmánybíróság erre – tényleges mulasztás híján – nem kötelezheti a törvényhozást.
- [139] Az eddigiekben kifejtettek alapján tehát álláspontom szerint nem áll fenn a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség; az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős bírósági döntést pedig az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisíteni, mert az az indítványozónak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogát sérti.
- [140] Csak a teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a választójog a modernkori jogtörténet időszakában alaptendenciájában nem a szűkítés, hanem a bővítés útját követte. Magyarországon 1922 óta, vagyis 98 éve nem került sor a választójog szűkítésére, hanem – a titkos szavazás általánossá tételével egyidejűleg történt korlátozását, továbbá néhány vállalhatatlan diszkriminációt kivéve, illetve azzal kísérve – jellemzően bővítésének lehettünk tanúi.

Budapest, 2020. július 14.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleménye

- [141] Törvények kollíziója csak abban az esetben indokolja az Alkotmánybíróság fellépését, ha az ellentmondás az Alaptörvény sérelmével is jár, különösen, ha alapjog gyakorlását érinti. Adott esetben az Övjt. és az Möt. között ellentmondás feszül: előfordulhatnak ugyanis olyan esetek (mint pl. az indítványra okot adó ügyben), amikor az Övjt. alapján valaki indulhat polgármesterjelöltként, de megválasztása esetén az Möt. miatt rögtön meg kell szüntetni megbízatását. Osztom a határozat indokolását abban a tekintetben is, hogy a törvényhozó szabadságába tartozik azt eldönteni, hogy a büntetett előéletnek milyen joghatást tulajdonít a passzív választójogra, illetve az összeférhetlenségre nézve, azaz a jogalkotó eldöntheti, hogy az Övjt.-t igazítja az Mötv.-hez vagy fordítva.
- [142] Ugyanakkor a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításával nem értek egyet, álláspontom szerint az Möt. vonatkozó rendelkezését meg kellett volna semmisíteni. A határozat rendelkező részének 1. pontja arra hívja fel a jogalkotót, hogy az Övjt.-t igazítsa az Mötv.-hez, azaz szigorítsa a szabályozáson, a hatályos szabályozáshoz képest tovább korlátozza a választójogot. Ha az Övjt. és az Möt. közti ellentmondás az Alaptörvény XXIII. cikkében rögzített passzív választójog sérelmét eredményezi, akkor ebből arra következtek, hogy a választójogra nézve szigorúbb szabályt, az Möt. érintett rendelkezését meg kellett volna semmisíteni. Ha ezt az Alkotmánybíróság *pro futuro* hatállyal tette volna, a jogalkotó továbbra is dönthetett volna akár akként is, hogy inkább az Övjt.-t igazítja az Möt. jelenlegi szabályaihoz. A határozat által választott megoldás azonban ellentétes az indítvány irányával és az alkotmányjogi panasz rendeltetésével is.

Budapest, 2020. július 14.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1684/2017.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2020. évi 182. számában.



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](http://www.alkotmanybirosag.hu)

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

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