



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## TARTALOM

<b>22/2021. (VII. 13.) AB határozat</b>	a Kúria Kf.VI.39.667/2020/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról.....	2254
<b>23/2021. (VII. 13.) AB határozat</b>	a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról	2265
<b>24/2021. (VII. 21.) AB határozat</b>	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 187. § (1) bekezdés b) pontjával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról.....	2278
<b>25/2021. (VIII. 11.) AB határozat</b>	az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjai, 47. § (4) bekezdése, valamint a 48. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról, és alkotmányos követelmény megállapításáról .....	2291
<b>26/2021. (VIII. 11.) AB határozat</b>	a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 503. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról.....	2337

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



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2021. (VII. 13.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kf.VI.39.667/2020/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kf.VI.39.667/2020/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó (Magyar Szocialista Párt, képviseli: Tóth Bertalan) jogi képviselő (dr. Litresits András, Litresits Ügyvédi Iroda) útján eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria Kf.VI.39.667/2020/6. számú ítélete ellen, mivel álláspontja szerint a támadott ítélet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, R) cikk (2) bekezdését, T) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, IX. cikk (2) bekezdését, XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdését, továbbá 28. cikkét.
- [2] 2. Az ügyben megállapított tényállás szerint 2018. december 16-án több országgyűlési és európai parlamenti képviselő a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA) székhelyére bement, amely miatt az MTVA birtokvédelmi eljárást kezdeményezett a kerületi jegyzőnél, aki a kérelemnek helyt adott, és elrendelte az eredeti birtokállapot helyreállítását, valamint eltiltotta a jogsértőket a jövőbeni további jogsértéstől. A jegyző határozatával szemben több érintett képviselő is fellebbezéssel élt, amelynek a Budapesti II–III. Kerületi Bíróság helyt adott, és a birtokvédelmi kérelmet elutasította. Az ítéletre reagálva a Demokratikus Koalíció (a továbbiakban: DK) 2019. szeptember 27-én 9 óra 52 perckor közzétett egy nyilvános Facebook-bejegyzést, amelyben az alábbiakat közölte: „Közmédia! Akkor hamarosan újra nálatok.” Ugyanezen a napon 16 óra 56 perckor a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: MSZP) a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt.-nek (a továbbiakban: médiaszolgáltató) elküldött egy közleményt, amelynek közzétételét 2019. szeptember 27-én 17 óra 42 perckor a médiaszolgáltató megtagadta. Ezen a napon 20 óra 32 perckor a médiaszolgáltató M1 nevű csatornáján a „Ma este” című műsorban „Ellenzéki képviselők fenyegetik a köz médiát” címmel beszélgetett a műsorvezető az MTVA perbeli képviselőjét ellátó két ügyvéddel a birtokvédelmi ügyben hozott ítéletről. A műsorba az indítványozó képviselőit, illetve a birtokvédelmi eljárásban érintett képviselőket nem hívták meg, az MSZP közleményét nem ismertették, a műsorvezető zárszavában pedig csak a DK Facebook-bejegyzését idézte (e közben a képernyőn folyamatosan az „Ellenzéki képviselők fenyegetik a köz médiát” felirat volt olvasható).
- [3] A fentieket követően az indítványozó 2019. október 4-én kérelemmel fordult a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósághoz (a továbbiakban: NMHH), amelyben az M1 fenti műsorát kifogásolta, ugyanis abban véleménye

szerint a médiaszolgáltató megsértette a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 12. § (2) bekezdésében, valamint a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Stmv.) 13. §-ában foglalt kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség követelményét, azzal, hogy a műsor nem adott tájékoztatást a médiaszolgáltatónak az MSZP részéről küldött közleményről, továbbá azzal, hogy egyetlen érintett képviselő vagy azok jogi képviselője sem reagálhatott a műsorban elhangzottakra, és nem fejhették ki jogi álláspontjukat. Az NMHH az 1292/2019. (XI. 12.) számú határozatában (a továbbiakban: határozat) az indítványozó kérelmét elutasította. A határozat indokolása szerint a nyilvánosságot érintő ügyekről történő tájékoztatásnak, híradásnak meg kell jelenítenie a szemben álló nézeteket. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye azonban nem terjed ki valamennyi, a nyilvánosság előtt zajló vitára vagy véleménykülönbségre, ehhez ugyanis az szükséges, hogy a tájékoztatás tárgya, tartalma összefüggésben álljon a demokratikus közvélemény igényeivel, szükségleteivel (ennek azonban a kérdéses műsorszegmens megfelelt). Az NMHH szerint ezért a kiegyensúlyozottság tekintetében azt kellett vizsgálni, hogy az Stmv. és az Mttv. alapján a műsorból hiányolt vélemények érdemben elérhetőek voltak-e a közzétett álláspontokhoz képest, valamint hogy a hiányolt közlemény megfelelő időben elérhető volt-e a médiaszolgáltató részére.

- [4] Ennek kapcsán a határozat arra az álláspontra helyezkedett, hogy az indítványozó mondanivalója érdemben eltért a műsorban elhangzott álláspontokhoz képest, és az ellentétes is volt az abban kifejtettekkel. Az NMHH álláspontja szerint azonban a kiegyensúlyozottságot nemcsak az valósítja meg, ha az érdemben eltérő vélemények ténylegesen elhangoznak, hanem az is, ha azok létezésére utalás jelenik meg a műsorban, ennek azonban a vizsgált műsor megfelelt (a DK Facebook-bejegyzése elhangzott a műsorban). Az NMHH azt is kiemelte határozatában, hogy a műsor arról szólt, hogy az ellenzéki képviselők hogyan is értelmezik a birtokvédelmi ügyben született ítéletet, és ennek keretében a műsorvezető kétszer is felolvasta az ítélet rendelkező részét, amelyből kiderült, hogy az a médiaszolgáltató számára kedvezőtlen tartalmú volt. A műsorban jelenlévő jogászok többször is elmondták és elemezték az ellenzék álláspontját, ütköztetve azt saját véleményükkel. Az NMHH szerint tehát összességében az is megvalósítja a kiegyensúlyozott tájékoztatást, ha a médiaszolgáltató kifejezésre juttatja, hogy létezik ellentétes álláspont.
- [5] A határozattal szemben az MSZP keresettel fordult a Fővárosi Törvényszékhez (a továbbiakban: törvényszék), amelyben a határozat megsemmisítését és az NMHH új eljárásra kötelezését kérte, mivel álláspontja szerint a műsorban az NMHH álláspontjával szemben nem valósult meg a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség (különösen arra figyelemmel, hogy a médiaszolgáltató már több mint 2 órával korábban ismerte az indítványozó közleményét). Keresetében az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság 1/2007. (I. 18.) AB határozata (a továbbiakban: Abh.) szerint a tájékoztatási monopólium létrejöttének megakadályozása alkotmányos cél.
- [6] A törvényszék ítéletében az indítványozó keresetének helyt adott, és az NMHH határozatát megsemmisítette. Az ítélet indokolásában a törvényszék kiemelte, hogy a következetes alkotmánybírói gyakorlat alapján a média egyszerre eszköze a szabad véleménynyilvánításnak, a tájékoztatásnak és a tájékozódásnak. Hivatkozott emellett a kúrai gyakorlatra is, amely alapján a média kötelessége, hogy egy bemutatott kérdés kapcsán a közösség tájékozódása érdekében a témához közvetlenül kapcsolódó, releváns, egymástól érdemben eltérő véleményeket is bemutassa. A kiegyensúlyozott tájékoztatás tehát magában foglalja a sokoldalú, tényszerű, időszerű és tárgyilagos tájékoztatást – amely akkor valósul meg, ha valamennyi releváns információt, nézetet megjeleníti. A törvényszéki ítélet szerint ezen szempontok a vizsgált ügyben nem teljesültek. A vitatott műsorban egy közérdeklődésre számot tartó eseményt elemeztek, de részletesen csak az MTVA jogi képviselőinek álláspontja vált ismertté (különösen a birtokvédelmi ítéletnek az ellenzéki képviselők magatartására gyakorolt hatása). Az ellentétes oldal álláspontja azonban nem hangzott el, ugyanis a törvényszék szerint az, hogy a műsorvezető kétszer is felolvasta a birtokvédelmi ügyben született ítélet rendelkező részét, és ismertette a műsor végén a DK Facebook-bejegyzését, nem alkalmas az ellentétes oldal álláspontjának bemutatására.
- [7] A törvényszék ugyanakkor azt is kiemelte, hogy ha több ellenzéki pártnak is ugyanaz a véleménye, akkor nem várható el a médiaszolgáltatótól, hogy minden álláspontot ismertessen, az azonban igen, hogy az ellentétes álláspont(ka)t részletesen ismertesse. Ez viszont a vizsgált műsorban – a törvényszék álláspontja szerint – nem valósult meg. Ezzel együtt a szerkesztői szabadságba beletartozik, hogy a műsor szerkesztője eldöntse, hogy kiket hív meg a műsorba, tehát azt nem lehet előírni, hogy egyes személyeket kötelező a műsorba az adott médiaszolgáltatónak meghívnia (ez azonban jelen esetben egyértelműen megvalósult). Azt is kiemelte a törvényszéki ítélet, hogy az, hogy egy ellentétes vélemény (jelen esetben az MSZP közleménye) milyen formában

és terjedelemben jelenik meg, nem határozható meg, ugyanis annak követelménye nem írható elő, hogy egy közleményt teljes egészében fel kelljen olvasni. Annak tartalma azonban tárgyilagosan kell, hogy megjelenjen (akár 1–2 mondatban). Az MSZP közleményének (amelyben kiemelték, hogy az érintett képviselők a köz érdekében jártak az MTVA székházában, és ott a bírósági ítélet szerint jogszerűen tartózkodtak) vagy akár annak létezésének ismertetése azonban teljesen hiányzott a vizsgált műsorból. Ezzel szemben a műsorban folyamatosan az a felirat volt olvasható, hogy az „Ellenzéki képviselők fenyegetik a közmédiát”, amely a törvényszék szerint azt sugallta, hogy a teljes ellenzék szerint, a bírósági döntés fényében lehetőségük van a közmédiát fenyegetni. Emellett a törvényszék szerint a műsorvezető többször is a magánvéleményét ismertette a birtokvédelmi ügyben hozott ítélettel kapcsolatban. Mindezek alapján a törvényszéki ítélet szerint a kifogásolt műsor szám nem felelt meg a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének.

- [8] 3. Az NMHH a törvényszék ítéletével szemben fellebbezéssel élt a Kúriához. A Kúria a törvényszék ítéletét megváltoztatta, és az indítványozó keresetét elutasította.
- [9] Az NMHH fellebbezésében arra hivatkozott, hogy az ügyben a sajtószabadság két részjogosítványa áll egymással szemben: a szerkesztői szabadság és a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség. A jogalkalmazói gyakorlat a kiegyensúlyozottsági ügyekben tartózkodik a sajtószabadságba történő szükségtelen és aránytalan beavatkozástól: ezért amennyiben a vizsgált műsorszám utal az ellentétes álláspont létezésére, akkor a kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósul. A törvényszék, az NMHH álláspontja szerint nem megfelelően mérlegelte a két részjogosítvány egymáshoz való viszonyát, illetve elmulasztotta az arányosság vizsgálatát. Az indítványozó fellebbezési ellenkérelmében kiemelte, hogy véleménye szerint a kiegyensúlyozott tájékoztatás nem valósulhat meg akkor, ha a másik félnek nem biztosítják a megszólalás lehetőségét.
- [10] A Kúria ítéletének indokolásában hangsúlyozta, hogy a szerkesztői szabadság nem parttalan, az csak a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének érvényre juttatásával együtt értelmezhető. Utóbbi a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat alapján azt jelenti, hogy a médiaszolgáltatónak biztosítania kell az általa közzétett tájékoztatással, hírrel összefüggésben az abban érintettek részéről létező ellentétes álláspontok megismertetését. Ezáltal kerülhet ugyanis a közönség abba a helyzetbe, hogy a kérdéssel kapcsolatos valamennyi releváns információhoz hozzájutva, sokoldalúan tájékozódva véleményt alkosson. Ezzel együtt a kiegyensúlyozottság kereti között csupán az a megengedhetetlen, hogy a médiaszolgáltató teljes egészében mellőzze a közönség informálását a téma szempontjából releváns, jelentős álláspontok létezéséről. Ha egy médiaszolgáltató legalább utalás szintjén bemutatja a szembenálló véleményeket, akkor a kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó törvényi kötelezettségének eleget tesz. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a kifogásolt műsor a fenti követelményeknek eleget tesz, ezért a médiaszolgáltató nem sértette meg az Mttv. és az Smtv. vonatkozó rendelkezéseit.
- [11] A Kúria ítélete továbbá azt is kiemelte, hogy a birtokvédelmi ügyben született ítélet rendelkező részének ismeretése már egyértelművé kellett, hogy tegye a nézőkben, hogy a perben a felek között egy jogvita állt fenn, tehát szükségszerűen ellentétes állásponton voltak. Emellett a műsorban megszólaló felek is több ízben beszéltek arról, hogy a perbeli másik fél ellentétes álláspontot képvisel, mint a megszólalók. Az ugyan kétségtelen, hogy a két álláspont ismertetésének mélysége, részletessége, időtartama nem volt azonos, és lényegesen nagyobb hangsúlyt kapott a birtokvédelmi ügyben megjelent alperesi (MTVA) nézőpont, de ez már a szerkesztői szabadság kérdéskörébe tartozott, és a kiegyensúlyozottság sérelmének mércéjét nem érte el. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből ugyan valóban az következik, hogy a sajtószabadság egy jogállami alapérték, viszont ezzel együtt az Smtv. rendelkezéseiből nem következik az, hogy bárkinek is alanyi joga lenne arra, hogy követelje egy médiumban való szereplését.
- [12] 4. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és az Abtv. 27. §-a alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, R) cikk (2) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, IX. cikk (2) bekezdésének, XXVIII. cikk (1)–(2) bekezdésének, továbbá 28. cikkének sérelmére hivatkozással semmisítse meg a Kúria ítéletét.
- [13] Alkotmányjogi panaszának indokolásában előadta, hogy álláspontja szerint a Kúria az Mttv. 12. § (1) bekezdésének, valamint az Smtv. 13. §-ának téves értelmezésével megsértette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, mivel nem adta megfelelő indokát a döntésének, és a józan ész totális figyelmen kívül hagyásával az Alaptörvény 28. cikkét is megsértette. Úgy véli, hogy e tekintetben a törvényszék ítéletének indokolása volt a helytálló. Álláspontja szerint azzal, hogy a kérdéses műsorban folyamatosan az „Ellenzéki képviselők



fenyegetik a közmédiát” felirat volt látható, sérült az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében deklarált demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltétele, ezáltal a Kúria döntése sérti a sajtó szabadságát és sokszínűségét. Véleménye szerint téves a Kúria azon állítása, hogy a műsorban legalább utalás-szerűen elhangzott az indítványozó álláspontja, az ugyanis még úgyszemint került ismertetésre. Emellett a Kúria azt sem értékelte, hogy a műsorban a műsorvezető az Mttv. 12. § (3) bekezdése szerint értékelést sem fűzhetett volna, ehelyett azonban politikai véleményt formált.

- [14] Az indítványozó szerint a kifogásolt műsor az Mttv. 83. § (1) bekezdésében foglalt – a közszolgálatiággal összefüggő – egyetlen szempontnak sem felelt meg (nem volt kiegyensúlyozott, pontos, tárgyilagos, nem történt meg az eltérő vélemények ütköztetése, és nem volt sokszínű sem). A műsornak szándékában sem állt kiegyensúlyozottnak lenni, ezt támasztja alá, hogy nem ismertette a birtokvédelmi ügyben hozott ítélet indokait, az ítélet rendelkező részét pedig relativizálta. A kiegyensúlyozatlanságot bizonyítja az is, hogy a peresztes MTVA két ügyvédjét is behívták, de az érintett képviselőket vagy azok jogi képviselőit azonban nem. Az indítványozó álláspontja szerint utalgatással nem lehet jogszerűen eleget tenni a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettségnek (az Mttv. és az Smtv. megalkotása során, a jogalkotói indokolás szerint sem ez volt a törvények célja). Mindezek alapján úgy véli, hogy a Kúria önkényesen járt el, *contra legem* jogalkalmazást folytatott, ezzel megsértve az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdését, IX. cikk (2) bekezdését, XXVIII. cikkét, valamint 28. cikkét.

## II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„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 közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

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

„12. § (3) A médiaszolgáltató hírszolgáltatást és politikai tájékoztatást nyújtó műsorszámokban műsorvezetőként, hírolvasóként, tudósítóként rendszeresen közreműködő munkatársai bármely médiaszolgáltató által közzétett műsorszámokban szereplő politikai hírhez véleményt, értékelő magyarázatot – kivéve a hírmagyarázatot – nem fűzhetnek.”

- [17] 3. Az Smtv. érintett rendelkezése:

„13. § A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztatni. E kötelezettség részletes szabályait törvény az arányosság és a demokratikus közvélemény biztosítása követelményeinek megfelelően állapítja meg.”

## III.

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

- [19] 2. Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [20] Az alkotmányjogi panasz határidőben a bíróságra érkezett.
- [21] Jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt az alapul szolgáló eljárás felperese nyújtotta be az ügyét érdemben lezáró bírói ítélettel szemben, amely tekintetében további jogorvoslatnak nincs helye.
- [22] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]; többek között megerősítette: 3302/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [26]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben azonban az indítványozó nem adott elő érdemi indokolást a fentiek vonatkozásában (sőt lényegében az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben egyáltalán nem adott elő érveket), így az Alaptörvény B) cikkére jelen ügyben alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [23] 4. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget. Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, valamint T) cikk (1) bekezdése nem tartalmaz ugyanis az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, így arra alkotmányjogi panaszt alapítani az indítványozónak nincs lehetősége {lásd például: 3258/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [6]; 3248/2020. (VII. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}.
- [24] 5. Az indítványozó indítványában hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelmére is. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek, ugyanis ezen alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában az indítványozó nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető érvelést az ügye vonatkozásában. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az indítvány az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezése tekintetében nem felel meg a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek, mivel – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az indokolás hiánya {lásd többek között: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályát okozta.
- [25] 6. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkének sérelmére is. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlata értelmében az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani {3084/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [26] 7. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény XVIII. cikk (1) és (2) bekezdéseinek a sérelmére is. Ezen alaptörvényi rendelkezések tekintetében azonban megállapítható, hogy az indítványozó ezen cikk sérelmét csak arra tekintettel állította, hogy álláspontja szerint a Kúria az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésének tartalmát a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye tekintetében nem megfelelően értelmezte. Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítvány ezen eleme, bár megfelel a határozott kérelem követelményének, de nem tesz eleget az Abtv. 29. §-ában foglalt követelménynek, ugyanis ezen cikk tekintetében az ügy nem vet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, és nem merül fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétegye sem. Ezért ezen cikk tekintetében az Alkotmánybíróság nem folytatott le érdemi vizsgálatot.
- [27] 8. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétegyét, vagy

alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [28] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében biztosított sajtószabadsághoz való jog, valamint az abból következő kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye vonatkozásában a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét veti föl. A kúriai ítélet kapcsán ezért vizsgálni kell, hogy a Kúria értelmezése a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményéről megfelelő-e az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből fakadó szempontoknak, ezen szempontokat a Kúria figyelembe vett-e, és ezáltal eleget tett-e az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettségének.
- [29] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

#### IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]} Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.
- [32] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben szükségesnek tartja azt is kiemelni, hogy az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy az ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. A bíróságnak tehát a jogszabályok által kijelölt értelmezési kereteken belül kell azonosítaniuk az eléjük kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, valamint a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük.
- [33] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján tehát azt vizsgálta, hogy a Kúria helyesen ítélte-e meg a szóban forgó ügynek a sajtószabadsághoz való joggal összefüggő kapcsolatát.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt két kérdés tisztázását tartotta indokoltnak. Elsőként röviden fontos áttekinteni, hogy az Alaptörvény IX. cikke alapján mi a sajtó elsődleges szerepe egy demokratikus állam működésében. Másfelől pedig fontos megvizsgálni, hogy az Mttv. 12. § (3) bekezdésében és az Smtv. 13. §-ában nevesített kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből eredően milyen tartalmi elemei azonosíthatóak.
- [35] 2.1. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában összegezte és megerősítette azt a gyakorlatát, „mely szerint a szólás- és sajtószabadság kettős igazolással bír, azaz az egyéni önkifejezés, illetve a politikai közösség demokratikus működése szempontjából egyaránt kulcsfontosságú. Az Alaptörvényben megerősített kettős igazolás pedig azt jelenti, hogy a vélemény szabadságnak az alapjogok körében elfoglalt kitüntetett helyére vonatkozó értelmezés is változatlanul érvényes.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [23]} Ez a határozat arra is rámutatott, hogy „[a] sajtószabadság – amely felöleli valamennyi médiatípus szabadságát – a szólásszabadság intézménye. A sajtó ugyanis – tevékenységének egyre összetettebb és szerteágazóbb jellege mellett is – mindenekelőtt a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerezésnek az eszköze. A szólásszabadság kitüntetett jellege e tekintetben a sajtószabadságra is vonatkozik, és vonatkozik rá a szabadság kettős igazolása is: a sajtószabadság jelentőségét

- a szubjektív alapjog és a demokratikus közvélemény alkotmányos intézménye egyaránt igazolja. Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően a sajtószabadság elismerése mellett a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosításáról is rendelkezik.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [40]} Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése tehát a sajtószabadságot a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás garanciájának tekinti. Ez a tájékoztatás a „demokratikus közvélemény” információs érdekét szolgálja: azt, hogy a közvélemény a számára releváns tényekről, eseményekről adatot, tájékoztatást, illetve ezzel összefüggő véleményt kapjon {lásd 26/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [24]}. A közéleti viták szabadsága és sokszínűsége nélkül ugyanis nincsen szabad közvélemény és nincsen demokratikus jogállam {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}.
- [36] Egy médiaszolgáltató tehát alkotmányos jogát gyakorolja akkor, amikor a közérdeklődésre számot tartó eseményekről beszámol, azokból következtetéseket von le. E szabadsága kiterjed annak meghatározására is, hogy mely eseményekről milyen részletességgel és tartalommal ad tájékoztatást.
- [37] Összességében megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában kiemelten fontos alkotmányos érdeknek tekinti a sajtószabadság érvényesülését. A sajtó ugyanis „olyan fórumot kínál a szólás szabadságához és a közügyek szabad vitathatóságához, amely kulcsfontosságú szerepet játszik abban, hogy a közvélemény és a politikusok számára ellenőrizhetővé válhassanak a közhatalmat gyakorlók, illetve a köztisztviselők. A polgárok kizárólag ilyen információk birtokában alkothatnak szabadon véleményt a közhatalmat gyakorlók teljesítményéről, munkájának hatékonyságáról és minőségéről. Az állami szervek ellenőrizhetősége pedig a polgárok demokratikus önkormányzásának lehetőségét biztosítja, így a polgároknak alapvető joguk van ahhoz, hogy a közügyeket érintő kérdésekről információhoz juthassanak.” {Lásd többek között: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [25]; továbbá 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [55]}
- [38] 2.2. A fentieket követően az Alkotmánybíróság a IX. cikk (2) bekezdéséből következő kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének kérdését tekintette át.
- [39] Az Alkotmánybíróság korábban több döntésben is foglalkozott a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével. Még az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott Abh.-ban a testület rögzítette, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye az egyes médiatartalmak kiegyensúlyozottságára, valóság-hű tartalmára vonatkozik. A 16/2020. (VII. 8.) AB határozat ebből kiindulva pedig kimondta, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének tartalmát az Smtv. 13. §-a és az Mttv. 12. § (1)–(2) bekezdései együttesen határozzák meg. Ennek értelmében a médiatartalmaknak a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről kiegyensúlyozottan kell tájékoztatást adniuk {16/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [46]}. Emellett fontos azt is kiemelni, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmában a sokoldalúság, a tényszerűség, az időszzerűség és tárgyilagosság követelménye is beleértendő.
- [40] A fentiekhez az Alkotmánybíróság a továbbiak kiemelését tartja fontosnak. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye (amely jellegét tekintve csak a lineáris televíziós és rádióműsorokra vonatkozik) a média közérdekű feladatainak jellegéből fakad. A közösségeket érintő ügyekről szóló tájékoztatásnak ugyanis minden esetben meg kell jelenítenie a szembenálló nézeteket, ezáltal lehetővé téve, hogy a közönség megalapozott döntéseket tudjon hozni a vitatott kérdésben. A kiegyensúlyozottság követelménye azonban nem egyenlő a pluralizmussal: ez ugyanis csak a tájékoztató műsorokban érvényesülő kötelezettség. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem jelenthet tehát másodpercre meghatározott egyenlőséget a különböző vélemények bemutatásakor. A jog eszközével ugyanis nem mérhető a riportalanyokkal szemben megvalósuló bánásmód, és a riporter hangszíne vagy gesztikulációja sem.
- [41] Ugyancsak fontos, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás kérdését befolyásolja a szerkesztői szabadság kérdése is. Ezzel összhangban ugyanis nem lehet előírni, hogy minden vitában be kell mutatni az összes szembenálló véleményt, azok teljességében. Ezért önmagában nem fogja sérteni a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, ha a szerkesztés során választani kell, a releváns, és szükséges súllyal valamint kellő arányban képviselő nézetek között. Szintén lényeges, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás jegyében nem a nézeteket képviselőnek kell megjelenniük a műsorban, hanem az egyes nézeteknek. A szerkesztői szabadság jegyében eldönthető, hogy kik szerepelnek a műsorban, és akár arra is sor kerülhet, hogy az ellentétes nézeteket a riporter vagy a műsorvezető ismerteti. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét nem feltétlenül egy műsor tekintetében kell vizsgálni: lehetséges ugyanis, hogy azt az adott csatorna teljes műsorfolyama alapján dönthetjük csak el. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban is megerősítette. A szerkesztői szabadság tekintetében



fontos kiemelni, hogy ez alapján a különböző műsorszolgáltatókat nem terheli tájékoztatási kötelezettség egy adott ügy kapcsán. Azaz az adott műsorszolgáltató szabadon döntheti el, hogy milyen híreket tesz közzé, és annak kapcsán kiket szólaltat meg. Azaz a kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége csak azon hírek vonatkozásában merül fel, amelyek elhangoznak a műsorban, azok kapcsán nem, amelyekről egyáltalán nincs is szó.

- [42] Ahhoz, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye alkalmazható legyen, a Kúria EBH2014.K.10 elvi döntése alapján arra van szükség, hogy a tájékoztatás tárgya és tartalma összefüggésben álljon a demokratikus közvélemény igényeivel. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye alapján a médiaszolgáltatóknak egy általuk bemutatott kérdés kapcsán a közönség tájékoztatása szempontjából az ahhoz közvetlenül kapcsolódó releváns, tartalmilag eltérő véleményeket kell a közönség számára elérhetővé tenniük. Senkinek nincs ugyanakkor joga arra, hogy bármilyen médiumban való szereplését vagy véleménye abban való közzétételét követelje. A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye ugyanis nem jelentheti a szerkesztői szabadság aránytalan sérelmét. Szintén fontos kiemelni, hogy ha több szervezet, párt vagy társadalmi csoport ugyanazt a véleményt képviseli, és azok között nincs releváns különbség, akkor a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megvalósulásához elegendő csak egy csoport álláspontját megjeleníteni.
- [43] 2.3. A fentiek figyelembevételével az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Egy lineáris televízió vagy rádióműsor akkor tekinthető az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésével összhangban kiegyensúlyozottnak, ha megfelel az alábbi három szempont mindegyikének, továbbá ha eleget tesz annak az általános előfeltételnek, hogy olyan kérdés megvitatására irányul, amelynek tárgya közérdeklődésre tart számot. Egyfelől elengedhetetlen, hogy a műsorból egyértelműen kiderüljön, hogy több, egymással ellentétes álláspont is létezik az érintett kérdésben. Másfelől fontos az is, hogy azonosítható legyen, hogy az egyes álláspontokat mely személyek vagy csoportok képviselik. Harmadik feltételként pedig lényeges, hogy a műsorból egyértelművé váljon, hogy az abban – a szerkesztői szabadság jogával élve – részletesebben kifejtett állásponthoz képest az azzal ellentétes vélemények miben térnek el (függetlenül attól, hogy azt a műsorvezető, a riportalányok vagy az adott álláspontot képviselő ismertetik). Ennek kapcsán pedig az is elegendő, ha az egymással konvergáló álláspontok együttesen jelennek meg.
- [44] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügy tekintetében az alábbiakat állapította meg.
- [45] Elsőként fontos kiemelni, hogy bár a vitatott műsor egy közszolgálati műsorszolgáltató (azaz az ügyben érintett műsorszolgáltató közszolgálati média) csatornáján került adásba, jelen ügyben mégsem volt indokolt a közszolgálati jelleg, és ezáltal az Mttv. 83. § (1) bekezdésében rögzített közszolgálati kritériumok vizsgálata. Ugyanis – bár az indítványozó a műsorszolgáltató ezen jellegére is utalt – sem az NMHH határozata, sem a törvényszék ítélete, sem pedig a közvetlenül támadott kúriai döntés nem foglalkozott az érintett mediaszolgáltató közszolgálati jellegével, az ügyben alkalmazott Mttv. 12. § (3) bekezdése és az Smtv. 13. §-a pedig nem csak a közszolgálati médiára vonatkozik. Ezért az Alkotmánybíróságnak sem a közszolgálati média kiegyensúlyozott tájékoztatásának kérdéséről kellett állást foglalni, hanem csak arról, hogy a Kúria az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésével összhangban ítélte-e meg az ügyben érintett műsor kiegyensúlyozottságát, és általában a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét.
- [46] Az előzőekben felvázolt szempontok szerint az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a műsor egy közérdeklődésre számot tartó kérdéstről szólt-e. Ennek kapcsán kétséget kizáróan megállapítható, hogy az ügyben tárgyalt birtokvédelmi ügyben hozott ítélet alapját képező eset (miszerint ellenzéki képviselők egy csoportja 2018 decemberében bement az MTVA épületébe) egy közérdeklődés középpontjában álló kérdés volt, amely nemcsak az érintett mediaszolgáltató csatornájának, hanem más mediaszolgáltatók műsorának a témáját is szolgáltatta. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben vitatott műsorban a műsorvezető és a meghívott vendégei a kérdéses birtokvédelmi ügyben hozott ítéletet elemezték. Ennek kapcsán elsősorban saját véleményüket fejtették ki a birtokvédelmi ügyben hozott ítéletről, ugyanakkor az is rögzíthető, hogy a műsorból egyértelműen kiderült, hogy létezik ezzel ellentétes álláspont (ez már önmagában abból is kiderült, hogy a műsorvezető ismertette a birtokvédelmi ügyben hozott ítélet rendelkező részét, amely alapvetően feltételezi, hogy az ügy felperesei és alperese között ellentétes álláspontok feszültek). A műsorban az indítványozó közleményének felolvasására nem került sor, csupán a műsor végén hangzott el egy másik ellenzéki párt közösségi médiában megjelenő bejegyzése. A műsorból ennek ellenére kiderült az is, hogy a műsorban részletesen kifejtett állásponttal mely politikai pártok nem értenek egyet, mely pártok képviselik az ellentétes véleményt. Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a műsorból egyértelművé vált-e, hogy ezen álláspontok mely

pontokon térnek el egymástól. A kérdéses műsorban ugyan valóban nem ismertették részletesen az ellentétes álláspontot, ugyanakkor a műsorban szereplő riportalanyok érveléséből, az általuk tett utalásokból, és a műsorban is ismertetett birtokvédelmi ügyben hozott ítélet rendelkező részéről is kiderült, hogy mely lényeges ponton tér el a két álláspont egymástól. Emellett azt is figyelembe kellett venni, hogy az ügy ismertetésének több előzménye volt – az érintett műsorszolgáltató csatornáin is – amelyek alapján a műsort megtekintők tisztában lehetnek azzal, hogy mi az ellentétes álláspont lényege. A fentiek mellett továbbá azt is értékelni kellett, hogy a szerkesztői szabadságnak nem lehet parttalan korlátja a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye.

[47] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria ítélete figyelembe vette az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos szempontokat, így a konkrét műsor tekintetében hozott döntése nem ellentétes az Alaptörvény rendelkezéseivel. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a kúrai ítélet megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

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

Budapest, 2021. június 22.

*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. Schanda Balázs*  
előadó 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. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[49] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.

[50] 1. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megfogalmazta azt az alkotmányos igényt, hogy a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 229–230; 65/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 319].

[51] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is kiemelte, hogy a korábbi határozataiban foglalt értelmezése szerint a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghú kifejezésre juttatására,

valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatásra vonatkozó követelmények teljesülését „a rádió és televízió egészét”, vagyis az összes belföldi rádiós és televíziós csatornát figyelembe véve kell biztosítani [hasonlóan: 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 184].

- [52] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egyértelművé tette, hogy melyek azok az alkotmányos szempontok, amelyeket a kiegyensúlyozott tájékoztatás mérlegelése során értékelni szükséges. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos szempontok körében rámutatott, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye nem értelmezhető úgy, mint amely azt a követelményt támasztja a műsorszolgáltatóval szemben, hogy az minden egyes álláspontot minden műsorszámában megjelenítsen. Ha a kiegyensúlyozottsági követelmény érvényesítésére minden esetben kizárólag egy műsorszámon belül keríthetne sort a műsorszolgáltató, az a sajtó-, azon belül a szerkesztési szabadság olyan fokú sérelmét jelentené, amelyet a legitim jogalkotói cél: a véleménypluralizmus elérése nem igazol. Az egyes műsorszámok kiegyensúlyozottságára vonatkozó előírás arra készítetné a műsorszolgáltatókat, hogy kevesebb tájékoztató jellegű műsort készítsenek, és hogy egy-egy vitatottabb közügyet érintő kérdéstről egyáltalán ne ejtsenek szót. Ez pedig a műsorszolgáltatók öncenzúráját jelentené, amely nem a sokszínű tájékoztatás elérését segítené, hanem ellenkezőleg, a műsorok elszíntelenedéséhez vezetne, és a közügyek megvitatása ellen hatna (ABH 2007, 45, 54).
- [53] Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben a fenti szempontok alapulvételével kellett vizsgálnia, hogy a Kúria jogértelmezése az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésével összhangban van-e.
- [54] 2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság – mint az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint a bírói döntéseket kizárólag alkotmányosság szempontjából vizsgálhatja felül. Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszok elbírálása során a bírói döntésben foglalt jogértelmezés alaptörvény-ellenességének, alapjogokkal való összhangjának vizsgálatára korlátozódik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszok elbírálásakor töretlen a tekintetben, hogy a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [55] A fentiekből az következik, hogy ha a bíróság döntésében az alkotmányos szempontok megjelennek, az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntést csak kivételes esetben bírálhatja felül: a bírói döntés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha az az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsérti.
- [56] A jelen ügyben a Kúria kiemelte, hogy figyelemmel az alkotmánybírósági gyakorlatra is, a kiegyensúlyozott tájékoztatás azt jelenti, hogy a médiaszolgáltatónak biztosítania kell az általa közzétett tájékoztatással, hírrel összefüggésben az abban érintettek részére létező ellentétes álláspontok megismerését. A Kúria értelmezése szerint a kiegyensúlyozottság keretei között csupán az megengedhetetlen, hogy a médiaszolgáltató teljes egészében mellőzze a közönség informálását a téma szempontjából jelentős ellentétes álláspontok létezéséről.
- [57] A Kúria a fenti szempontok alapulvételével – mérlegelési jogkörében – azt állapította meg, hogy a konkrét esetben a médiaszolgáltató a törvényi kötelezettsége teljesítéséhez szükséges és elégséges mértékben, ellenpontozásra alkalmas módon megjelenítette a két oldal ellentétes álláspontját.
- [58] 3. A fentiek alapján egyetértek azzal, hogy a jelen ügyben a Kúria döntésének felülmérlegelésére az alkotmányos szempontok alapján nem volt helye. A Kúria ugyanis az ügy alapjogi relevanciájára tekintettel volt, és a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatban megjelenő értelmezési szempontok alapulvételével állapította meg, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének eleget tesz a médiaszolgáltató, ha legalább utalás-szerűen informálja a közönséget a téma szempontjából jelentős ellentétes álláspontok létezéséről.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [59] A többségi határozat érvelésével nagyrészt egyetértek, ahhoz egy kiegészítést fűznék.
- [60] A határozat indokolása kiemeli, hogy a kiegyensúlyozott tájékoztatás fogalmába a sokoldalúság, a tényszerűség, az időszerűség és tárgyilagosság követelménye is beleértendő.
- [61] A korábbi vonatkozó bírói gyakorlatban is megjelenő tényszerűség és tárgyilagosság követelményét a törvényszék is figyelembe vette, és az ítélet arra a következtetésre jutott, hogy ezen szempontok a vizsgált ügyben nem teljesültek.
- [62] A Kúria ítélete ugyanakkor ezeknek a követelményeknek a teljesülését kifejezetten nem vizsgálta meg.
- [63] A többségi határozat indokolása a két bírósági ítélet közötti fenti különbségre nem tért ki, s nem is foglalt állást a tekintetben, hogy e két kritérium (megléte vagy hiánya) hogyan befolyásolja a bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [64] Azzal együtt, hogy osztom a többségi határozatnak a szerkesztői szabadság és a kiegyensúlyozott tájékoztatási kötelezettség összefüggésével kapcsolatban kifejtett értelmezését, álláspontom szerint még körültekintőbb döntést lehetett volna hozni, ha a vizsgálat a fenti követelmények teljesülését is részletesen értékelte volna. A jövőbeli hasonló tárgyú ügyekben célszerű lenne a vizsgálat szempontrendszerét ennek megfelelően kiegészíteni.

Budapest, 2021. június 22.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/287/2021.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 132. számában.





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2021. (VII. 13.) AB HATÁROZATA

a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezési alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Horváth Attila, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Juhász Miklós, dr. Schanda Balázs és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Imre és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva, a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben – megállapítja: az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és 54. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből származó alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függesztheti fel, akként, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését meghaladó mértékű korlátozását.

2. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 2021. május 22. napjáig hatályban volt 4. § (1) bekezdésének „illetve a gyülekezés” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésének „valamint gyűlést” szövegrésze, továbbá 5. § (2) bekezdésének második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A Szivárvány Misszió Alapítvány indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) és (2) bekezdései alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. § (1) bekezdése és 5. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó szerint az R. hivatkozott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében rögzített békés gyülekezéshez való joggal.
- [2] 2. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozó 2020. december 10. napjára 17:00 órától 19:00 óráig a Budapest V. kerület, Kossuth Lajos tér 1–3. szám alatt található Országház előtt húzódó Id. Antall József rakpartra kívánt a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a Gytv. 11. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettségének eleget téve tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az R. 4. és 5. §-ainak kógens szabályai értelmében gyűlés nem tartható, így csak gyülekezést megtiltó határozat meghozatalára volt lehetősége. A kógens szabályozásra tekintettel a rendőr-főkapitányság nem vizsgálhatta, hogy a rendezvény megtartása milyen egészségügyi kockázattal jár.

- [3] A tiltó határozattal szemben az indítványozó a Kúriához fordult. Hangsúlyozta, hogy a gyűlés megtartása a járványhelyzet szempontjából nem hordozhatott kockázatot, mert arra zárt gépjárművekben tartózkodás és a járványügyi szabályok betartásával (maszk használatával) került volna sor. A Kúria a K. II.40.446/2020/2. számú ítéletében az indítványozó keresetét elutasította. Döntésének elvi tartalma szerint „gyülekezési ügyben a veszélyhelyzet idején gyűlés tartását kógensen tilalmazó jogszabályi rendelkezésre alapított tiltó határozat jogszerű. A generális tilalom kizárja, hogy a gyülekezési hatóság mérlegelje az egyedi ügy sajátos körülményeit.”
- [4] 3. A Kúria döntését követően az indítványozó az Alkotmánybírósághoz fordult. Álláspontja szerint az R. következtében sérült az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való joga, mert ugyan általánosságban elfogadható, hogy a járványveszélyre tekintettel a jogalkotó korlátozza rendezvények megtartását, de esetében az eljárás eredményeként olyan tüntetést tiltott meg a gyülekezési hatóság, amely a járványveszély szempontjából teljesen kockázatmentes volt. A meghosszabbított veszélyhelyzetre tekintettel az indítványozó – és értelemszerűen mindenki más – gyülekezési szabadságának gyakorlása teljesen kizárt, függetlenül attól, hogy a szabadság gyakorlása milyen járványügyi kockázattal jár.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény még veszélyhelyzetben sem ad teljesen szabad kezet a Kormánynak az alapvető jogok korlátozására, mivel a korlátozásoknak ebben az esetben is meg kell felelniük az 53. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. A Kormány rendeletalkotási jogkörét kijelölő alaptörvényi rendelkezések alapján veszélyhelyzetben a Kormány a gyülekezési jogot valóban korlátozhatja rendeleti úton, de csak a sarkalatos törvényben előírt szabályok szerint.
- [6] Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a veszélyhelyzetben alkalmazható intézkedéseket az Alaptörvény alapján a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) keretek közé szorítja. A Kat. 49. § (3) bekezdése értelmében „veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa”. Az indítványozó szerint e követelmények három szempontból sem teljesültek: (1) nem került mérlegelésre a „védelmi érdek”, azaz hogy az elérni kívánt célt (jelen esetben a járvány elleni védekezést) szolgálta az intézkedés, (2) nem a rendőrség tiltotta meg a rendezvényt, hanem az R. normatív rendelkezései, valamint (3) a tilalom nem csupán a nyilvános (közterületen tartott) gyűlésekre vonatkozik, hanem általában minden gyűlésre.
- [7] Összességében az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének a korlátozása az indítványra okot adó ügyben nem volt célhoz kötött, szükségtelen és aránytalan volt. Az indítványozó megjegyezte azt is, hogy nincs alkotmányosan igazolható oka annak, hogy egyes esetekben a jogalkotó kivételt tesz az összejövétel tilalma alól (temetés, vallásszabadság gyakorlása, sportrendezvény), míg más, Alaptörvényben védett összejövétel (gyülekezés) esetében nem.
- [8] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszának jogalapjaként elsődlegesen az Abtv. 26. § (1) bekezdését, másodlagosan pedig – mivel a jogsérelem a jogszabály hatályosulása folytán, bírói döntés nélkül is bekövetkezett – az Abtv. 26. § (2) bekezdését jelölte meg. Az indítványozó a Kúria döntésének a megsemmisítését nem kérte.
- [9] Az indítvány benyújtását követően a Kormány hatályon kívül helyezte az R. 4. §-át. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján nyújtott be panaszt, az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtásakor hatályos, az indítványra okot adó ügyben alkalmazott jogszabályt vizsgálta.

## II.

- [10] 1. Az Alaptörvény vonatkozó 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.”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

[11] 2. Az R. vonatkozó, az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„4. § (1) Tilos a közterületen, illetve a nyilvános helyeken a csoportosulás, illetve a gyülekezés.”

„5. § (1) Tilos – a 6. § szerinti kivétellel – rendezvényt, valamint gyűlést szervezni, illetve tartani.

(2) Rendezvény helyszínén – a 6. § szerinti kivétellel – a rendezvény helyszínétől függetlenül tilos tartózkodni. Gyűlés helyszínén tartózkodni tilos.”

### III.

[12] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.

[13] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[14] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria döntését az indítványozó 2020. december 15. napján vette át, és alkotmányjogi panaszát 2021. február 8-án – határidőben – küldte meg az Alkotmánybíróságnak. Az indítványozó saját ügyében, jogi képviselő útján járt el, és az R. megsemmisítésére vonatkozóan határozott kérelemmel élt.

[15] 2. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy a támadott rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott rendelkezés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[16] 3. Az alkotmányjogi panaszban felvetett probléma – gyülekezési szabadság gyakorlása veszélyhelyzet idején – szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított joggal, s mint ilyen, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül.

[17] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kiegészítő jellegű az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabályon alapuló bírói döntéssel szembeni alkotmányjogi panaszhoz képest. Tekintettel arra, hogy az indítványozó egyedi ügyében bírósági döntés született, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésének keretei között vizsgálta.

[18] A veszélyhelyzetre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján soron kívül bírálta el.

### IV.

[19] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[20] 1. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez. Az Alkotmánybíróság a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában megerősítette a korábban kimunkált alkotmánybírósági gyakorlatot, amely szerint „a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát

a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663]. Az, hogy egy rendezvény közügyet érint-e, következésképpen gyülekezésnek minősül-e az Alaptörvény értelmében, a kifejezésre juttatni szándékozott vélemény tartalmától, formájától és kontextusától függ.” (Indokolás [39]) Más határozatában az Alkotmánybíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy „a gyülekezések kitüntetett kommunikációs funkciója [...] abban áll, hogy olyan módon teszik lehetővé a közügyek megvitatásába való bekapcsolódást, ami minden más formánál erőteljesebb hangsúlyt tud adni a kifejezett véleménynek” [30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [25]].

- [21] Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az következik, hogy fogalmilag a gyülekezési jog oltalma alá tartozik minden olyan csoportos kommunikáció, amelynek célja valamilyen álláspont megjelenítése egy közéleti témában. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése nem csupán a hagyományos értelemben vett tüntetéseket védi, hanem a kommunikációs tartalommal bíró egyéb rendezvényeket is. Erre tekintettel megállapítható, hogy az indítványozó által szervezni kívánt rendezvény, melynek során autóban ülve, molinóval és dudálással kívánták kifejezésre juttatni a közös véleményüket egy közéleti témában, a gyülekezési szabadság gyakorlásának minősül, és a Kúria döntése az indítványozóknak ezt a jogát érintette.
- [22] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az R. támadott rendelkezése megfelel-e az alapjog-korlátozás feltételeinek.
- [23] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.
- [24] Ebben a tekintetben az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami lényegében olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ennél enyhébb korlátozásnak minősül, amikor az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. A felfüggesztés vagy korlátozás mindkét esetben legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került. Az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag határozott időbeliségében valósul meg. A jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsim alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt.
- [25] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése ugyanakkor nem adott parttalan felhatalmazást a jogalkotónak. Önmagában abból a körülményből, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején sem korlátozható [54. cikk (2) bekezdés], következik, hogy az Alaptörvény alkotmányossági kontrollt biztosít különleges jogrend idejére is. Ahogy arra a 15/2021. (V. 13.) AB határozat rámutatott: „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.” (Indokolás [33]) Az adott ügyben az Alkotmánybíróság arra következtetett, hogy a „veszélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható” (Indokolás [37]). Különleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között.
- [26] Általánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitim célja van.
- [27] Az alapjog-korlátozás szükségessége tekintetében az Alkotmánybíróság álláspontja a következő: A koronavírus-járvánnyal szembeni védekezés számos alapjog gyakorlásának a korlátozásával jár. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat



az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek. Veszélyhelyzet idején ezeknek az intézkedéseknek a politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja el, amelynek működése különleges jogrend idején sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés].

- [28] Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan. Abból, hogy az Alaptörvény rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején sem korlátozható, egyenesen következik, hogy az Alaptörvény célja annak biztosítása, hogy a különleges jogrendi intézkedések is alkotmányos kontroll alá essenek. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.
- [29] A Kormány az Alaptörvényből következően szabadon eldöntheti, hogy a járvány elleni védekezés jegyében megtiltja-e személyek azonos helyen és időben való összegyűlését, csoportosulását. Fogalmilag nem elképzelhetetlen olyan helyzet sem, amikor a járvány terjedése olyan kockázatot rejt magában, hogy a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen interakciókat leszámítva mindenféle társadalmi érintkezés időleges korlátozása szükséges.
- [30] A gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen lesznek jelen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse), amellyel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvényé válhat, sokszorozva a kockázatot.
- [31] A gyülekezéshez való jog az egyik legfontosabb politikai alapjog, ami minden demokratikus társadalomnak alappillére. A másik oldalon pedig a pandémia sok ezer ember életét követelte, egészségét tette tönkre, és felbecsülhetetlen gazdasági és társadalmi károkat okozott. Az ezzel szembeni védekezés, a kockázatok lehetőség szerinti minimalizálása az állam kiemelkedő, alkotmányosan igazolt célja. Ugyan nem jelenthető ki, hogy minden alapjognak teljes mértékben meg kell hajolnia a járvánnyal szembeni védekezés jegyében, jelen esetben a járvány terjedése szempontjából egyik legkockázatosabb alapjog, a gyülekezés szabadsága gyakorlásának időleges kizárása szükséges korlátozásnak tekinthető.
- [32] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panasz esetében elsődlegesen arról kell döntenie, hogy az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály az indítványozó által felhozott szempontból megfelel-e az Alaptörvénynek. Jelen ügyben tehát nem az volt az Alkotmánybíróság feladata, hogy eldöntse: van-e járványügyi kockázata annak, hogy politikai véleménynyilvánítás céljából a résztvevők egymás melletti autóban ülnek. Az indítvány keretei között az Alkotmánybíróság arról dönthetett, hogy az adott körülmények között a gyülekezéseket általánosan tiltó szabály megmaradt-e az Alaptörvény keretei között.
- [33] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A járványügyi védekezés feladatát és felelősségét nem veheti át a Kormánytól, a feladata az, hogy az Alaptörvényt, benne az egyéni jogokat védje. Alapjogvédő szerepében is figyelembe kell vennie az alapjog gyakorlása szempontjából releváns körülményeket. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozók 2020. december 10. napjára kívántak tüntetést szervezni. Nem állapítható meg, hogy ebben az időszakban, a járvány újabb hullámának felfutó szakaszában alaptörvény-ellenes lett volna az a szabály, amely a gyülekezéseket általánosan kizárta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszt elutasította.

- [34] 4. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a gyülekezés szabadságának legitim célból történő, szükséges korlátozása is csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az alapjogot korlátozó szabály arányos. A szabályozás arányossága szempontjából különös jelentősége van az időbeliségnek: minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához. A jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell – mint ahogy más esetekben mérlegeli is – az alapjog gyakorlása és a járványügyi célok elérése közti kollíziót, és ha a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen teret kell engednie az alapjog gyakorlásának.
- [35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a járványügyi védekezés során a Kormány feladata annak eldöntése, hogy milyen intézkedések célszerűek. Igazolható indokok esetén dönthet a gyülekezési jog korlátozásának fenntartása mellett is. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó a szabályok kialakítása során az alapjog kollíziót elvégzi-e. Ennek elmaradása esetén az alapjog korlátozása aránytalan, amely így a szabály megsemmisítését eredményezi.
- [36] A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően döntenie kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését.
- [37] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. A 8/2021. (III. 2.) AB határozat rámutatott, hogy alkotmányos követelménynek a jogalkotó is lehet a címzettje, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg (Indokolás [174]). Az egyedi ügyön túlmutatóan az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta, hogy általánosságban is rámutasson arra, hogy a gyülekezési jog szabadságának korlátozása milyen feltételek mellett felel meg az Alaptörvénynek veszélyhelyzet idején.
- [38] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdése alapján rendelte el.

Budapest, 2021. június 22.

*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. Schanda Balázs*  
előadó 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. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [39] Megszavaztam a határozatot, mert álláspontom szerint az Abtv. 46. § (3) bekezdése nem szűkíti le az alkotmányos követelmény címzetti körét az jogalkalmazóra, hiszen a törvényszövegben ilyen explicit distinkció nem szerepel.
- [40] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az alkotmányos követelményt annak érdekében állapítja meg az Alkotmánybíróság, hogy egyértelmű legyen az alkotmányos tartalom, amelynek „a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”. Ugyanakkor „a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazás”-ával összefüggő törvényi kitétel – álláspontom szerint – nem kizárólag a jogalkalmazó vonatkozásában értelmezhető, hanem a jogalkotó számára is iránymutatásul szolgálhat.
- [41] Mindazonáltal az Abtv. 46. § (3) bekezdésének nyelvtani értelmezése alapján a jogalkotónak címzett alkotmányos követelményt nem lehet parttalanul megállapítani, az kizárólag a konkrét ügyben „vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazás”-ával függhet össze, ekként tartalmi és formai értelemben egyaránt behatárolja az Alkotmánybíróság által hivatalból alkalmazható jogkövetkezmény terjedelmét.
- [42] Álláspontom szerint a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság nem lépte túl az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazási körét, és azzal, hogy a rendelkező rész 1. pontjában kifejezetten megjelenítésre került, hogy az alkotmányos követelmény a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben került megállapításra, az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy az a konkrét ügyben sem korlátok nélkül, hanem az Abtv. adta felhatalmazás keretei között érvényesült.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [43] Támogattam a határozat rendelkező részét, mert magam is arra a következtetésre jutottam, hogy a 2020. december 10. napjára tervezett gyülekezés tilalma az abban az időpontban fennálló járványhelyzetre – és ezzel kapcsolatban az élet és egészség védelmére – tekintettel szükséges és arányos korlátozás volt. Határozott álláspontom ezzel kapcsolatban az is, hogy ha egészségügyi kockázat indokolja a gyülekezési jog korlátozását, akkor a korlátozás határát is a mindenkori egészségügyi kockázat fennállásához kell igazítani időben, térben és módon egyaránt, ehhez pedig nem nélkülözhető a korlátozás (tilalom) időszakonként elvégzett felülvizsgálata. Az alkotmányos követelmény tükrözte ezt az álláspontomat, ezért azt is támogattam.
- [44] Elengedhetetlennek tartottam volna ugyanakkor annak hangsúlyosabb megjelenítését a határozat indokolásában, hogy a különleges jogrend idején bevezetett alapjog-korlátozás csakis a korlátozás mértékét tekintve kivételes: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése annyiban ad felhatalmazást az általános alapjog-korlátozási tesztől való eltérésre, hogy adott esetben az alapvető jog lényeges tartalmát is érintheti a korlátozás, illetve az alapjogok gyakorlása időlegesen akár fel is függeszthető. A korlátozás szükségességének és arányosságának a vizsgálata azonban – arra is tekintettel, hogy az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ebben az esetben sem mellőzhető. Ez azért van így, mert az indítvány elbírálásakor az Alaptörvény szövegezéséből kell kiindulni. Az Alaptörvény az alapjog korlátozásának főszabályát, annak mértékét, szükségességét és arányosságát egy helyen, az I. cikk (3) bekezdésében rendezi. A „különleges idők” – mint amilyen egy világjárvány is – azonban a korlátozás általánostól eltérő, rendkívüli mértékét is megkövetelhetik. Ezt ismeri el az Alaptörvény az 54. cikk (1) bekezdésében, amely tehát az alapjog-korlátozás mértéke tekintetében tér el az I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól. Eltérő alaptörvényi rendelkezés hiányában azonban a rendkívüli korlátozás előírására felhatalmazott jogalkotó igazolási kötelezettsége nem változik a „különleges időkben” sem.

[45] Értelmezésemben ez azt jelenti, hogy különleges jogrend idején is csak akkor van mód alapjog gyakorlásának korlátozására (időleges felfüggesztésre), ha a bevezetett rendelkezés más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében a veszélyhelyzet elhárítása vagy következményeinek csökkentése céljából feltétlenül szükséges. Az arányosság körében pedig az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A jogalkotó veszélyhelyzet esetében is köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése a veszélyhelyzetben feltétlenül megkíván.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Juhász Miklós* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[46] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, azonban szükségesnek vélem az indokolás kiegészítését az alábbi elemekkel.

[47] 1. A határozat többségi indokolásában szükséges lett volna megjeleníteni, hogy a támadott szabályozás a rendelkező rész 1. pontjában megfogalmazott követelménynek megfelel, és az elutasításnak ez az oka, hiszen a jogalkotó eleve határozott időre szóló szabályokat alkotott, és külön döntött azok – szintén szakaszos, határozott időre szóló – többszöri meghosszabbításáról. Emellett a jogalkotó gondoskodott a támadott veszélyhelyzeti rendelet politikai kontrolljáról is, mert a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 3. §-a biztosítja az alapjog-korlátozások fenntartása esetére, hogy annak igazolhatóságáról nyilvánosan, transzparensten és nem utolsó sorban intézményesített keretek között kell számot adnia a Kormánynak.

[48] 2. Egyetértek azzal, ahogyan a többségi indokolás a teszt legitim célelemét tételezi és alkalmazza, ahogyan azzal is, hogy a szükségesség keretében győződik meg az Alkotmánybíróság arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Álláspontom szerint azonban a támadott jogszabály időbeliségének vizsgálatára nem az általános alapjogi teszt arányossági elemének keretében kerülhet sor. A különleges jogrend elrendelését követően ugyanis alaptörvényi vélelem szól amellett, hogy a különleges jogrendre okot adó körülmények bekövetkezte (pl. területi veszteség, szuverenitás elvesztése, tömeges halálozás, megbetegedés, anyagi értékek elvesztése) nagyobb hátrányt jelentenek, mint e következmények legyőzéséhez megkövetelt – akár alapjog-korlátozásban testet öltő – áldozatok. Tehát minden különleges jogrendi jogkorlátozás – az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételként megfogalmazott jogosultságokat kivéve – az Alaptörvény erejénél fogva arányos kell, hogy legyen. Ugyanakkor az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére alapított érvelés mentén el lehet jutni a határozat alkotmányos követelményének magvát jelentő azon gondolatig, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás időbeli korlátokhoz kötött, s a jogalkotó kötelezettsége, hogy időközönként meggyőződjön a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.

[49] A veszélyhelyzeti rendeletalkotással kapcsolatos időbeli korlátozást az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének első fordulata egyértelműen rögzíti. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének második, kivételként megfogalmazott fordulatából álláspontom szerint a különleges jogrend funkciójára tekintettel levezethető olyan jogalkotói kötelezettség, amely alapján a jogkorlátozás fenntartásának indokoltságáról meg kell győződnie észszerű időközönként. Ezen érvelés nyomán az Alkotmánybíróság nem a jogalkotói mérlegelés eredményét, hanem a jogalkotó általi mérlegelés megtörténtének tényét vizsgálhatja. E vizsgálathoz nem szükséges olyan – például járványügyi – adatok ismerete vagy speciális szaktudás, amellyel az Alkotmánybíróság nem, csak a Kormány



rendelkezik, ekképpen ez összhangban van a többségi indokolás azon megállapításával, hogy az Alkotmánybíróság nem veheti át a járványügyi védekezésért viselt felelősséget a Kormánytól.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [50] Egyetértek a határozat konklúziójával, hogy az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és 54. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következően a gyülekezési jog gyakorlása veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függeszthető fel.
- [51] Ahogy azt a többségi indokolás is idézi, a 15/2021. (V. 13.) AB határozat rámutatott: „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.” (Indokolás [33])
- [52] Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány meghatározott csapások (szerencsétlenség) esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethet ki veszélyhelyzetet, és vezethet be rendkívüli intézkedéseket. Az 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – meghatározott alapjogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.
- [53] Az alapjog-korlátozás mércéjének kiindulópontja veszélyhelyzet esetén is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, de mivel a jelen ügyben érintett VIII. cikk (1) bekezdése az 54. cikk (1) bekezdése értelmében nem kivételként szabályozott alapjog, ezért az általános alapjog-korlátozási teszt két eltéréssel érvényesül: egyrészt a jogkorlátozás mértéke túlmehet az elérni kívánt cél – a veszélyhelyzet következményeinek elhárítása – érdekében feltétlenül szükséges mértéken; másrészt az alapvető jog gyakorlásának esetleges felfüggesztése révén az alapvető jog lényeges tartalma is korlátozás alá kerülhet. Ugyanakkor az 54. cikk (1) bekezdése nem ad felmentést az I. cikk (3) bekezdésének azon szabálya alól, hogy alapvető jog csak az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát különleges jogrend, veszélyhelyzet idején is vizsgálhatja az alapvető jogot korlátozó intézkedés célját, azaz, hogy a veszélyhelyzetre okot adó csapás (és következményeinek) elhárítására irányul-e, valamint a korlátozás arányosságát.
- [54] A többségi határozat indokolásával egyezően kiindulópontnak tekintem a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban megerősített gyakorlatot, amelynek értelmében „a gyülekezési jog a tágabb értelemben vett véleménynyilvánítási szabadság része, amely a közügyekre vonatkozó, békés jellegű közös vélemény-kifejezést biztosítja. Az alkotmányos védelem tehát a közügyekről folytatott nyilvános vitában való részvételt célzó rendezvényeket illeti meg, amelyek segítik a közérdekű információk megszerzését és másokkal való megosztását, valamint a vélemények közös kinyilvánítását.” (Indokolás [39])
- [55] A közügyekről folytatott nyilvános vitának veszélyhelyzet idején sem csökken a jelentősége, sőt ilyen esetben az egész ország fokozott érdeke, hogy az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető csapás elleni védekezés érdekében szükséges intézkedésekről – illetve a veszélyhelyzetben a közhatalom gyakorlásáról általánosságban is – konstruktív eszmecsere folyjon, s az amúgy is jelentős társadalmi feszültséget jelentő veszélyhelyzet idején a vélemények spektruma kifejeződhessen. Ezzel együtt kétségtelen, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlása jellemzően emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában, ezért a járvánnyal szembeni védekezés érdekében a gyülekezési szabadság gyakorlása korlátozható, adott esetben ideiglenesen felfüggeszthető is lehet.
- [56] Egyetértek a többségi indokolással abban, hogy elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése.

Ugyanakkor álláspontom szerint az Alkotmánybíróság valamely alapjog-korlátozás céljának a vizsgálatok figyelembe veheti a szabályozási környezetet, azaz, hogy a jogalkotó a hasonló társadalmi érintkezéssel járó, más alapjog védelmi körébe tartozó – vagy alapjogilag nem is védett – magatartásokat, tevékenységeket is hasonló súllyal korlátoz-e.

- [57] Ez rámutat a jelen ügyben a vizsgálat nehézségére, ti., hogy mivel az egészségügyi kockázat indokolja a korlátozást, – Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybírónak az ügyben kifejtett álláspontjával egyetértve – a korlátozás konkrét módját, valamint időbeli, illetve területi hatályát is az egészségügyi kockázat fennállásához és sajátosságaihoz kell igazítani. A járvány elleni védekezés érdekében bevezetett alapjogot korlátozó intézkedések alkotmányos elfogadhatósága tehát időszakonként eltérő lehet, de azonos időszakban az összehasonlítható mértékű egészségügyi kockázattal járó tevékenységeket hasonlóan kell kezelni. Ha a vizsgálat a fenti szempontokat is magáévá tette volna, akkor meglátásom szerint adott esetben akár arra is juthatott volna, hogy a támadott, korábban hatályos rendelkezés – akár csak egy bizonyos időszakban – alaptörvény-ellenes volt. Más tevékenységekre figyelemmel, amelyek a gyülekezéshez hasonló egészségügyi kockázattal járnak, de adott időszakban annál enyhébb korlátozás alá estek, például létszámkorláttal, megfelelő egészségügyi óvintézkedések mellett folytathatóak voltak, felvethető, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának generális tilalma helyett olyan differenciáltabb szabályozás lett volna alkotmányosan igazolható, amely az alapjog-gyakorlás és a járvány elleni védekezés szempontjait egyaránt érvényesíti.

Budapest, 2021. június 22.

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

- [58] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [59] A rendelkező részben foglaltakat az alábbi indokok miatt nem támogattam.
- [60] 1. Fenntartom a 8/2021. (III. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakat. Eszerint az alkotmányos követelmény funkciója alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [61] Nem értek egyet ezért azzal, hogy a jogalkotó számára alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság megállapíthat.
- [62] 2. A koronavírus-járvány az egész társadalmat olyan új kihívások elé állította, amelyekkel korábban nem találkozott. Mind az érintett hatóságok, mind az emberek számára rendkívüli erőfeszítéseket igényelt a járvány elleni küzdelem. Ezen körülmények között az alapjogok gyakorlása kétség kívül fokozott társadalmi felelősséggel jár.

- [63] Egyetértek ezért az Alkotmánybíróság jelen határozatának azon megállapításával, hogy a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is.
- [64] Az Alkotmánybíróság régóta töretlen gyakorlatában a gyülekezéshez való jog az egyik legfontosabb kommunikációs alapjog. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ugyanis „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek” [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662].
- [65] Az Alkotmánybíróság a fentiek megerősítése mellett a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban is hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, amit a testület a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként értelmezett. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében egyértelművé tette azt is, hogy a gyülekezéshez való jog kitüntetett szerepe nem jelenti, hogy e jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlátozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai (Indokolás [25]).
- [66] A hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat alapján úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának a veszélyhelyzetre tekintettel történő szigorítása igazolható. Álláspontom szerint olyan szabályozás egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és 54. cikkével, amely nem generális tilalmat állapít meg, hanem meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a gyülekezési hatóságnak mérlegelnie kell, és döntését a járványhelyzet érintett időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz tudja igazítani.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [67] Egyetértek az indítványnak a határozat rendelkező része 2. és 3. pontjaiban foglalt elutasításával, de nem tudom támogatni az 1. pontjában a hivatalból való eljárás alapján a jogalkotás számára megállapított alkotmányos követelményt, mivel arra az Alkotmánybíróságnak – az ugyancsak különvéleménnyel élő alkotmánybíró társaimmal egyező álláspontom szerint – nincs hatásköre.
- [68] Ezen álláspontom alátámasztására utalni kívánok arra is, hogy a határozat által precedensnek tekintett 8/2020. (III. 2.) AB határozat sem szolgálhat alkotmányértelmezési alapként, mivel az nem alapjogot érintő kérdéskörben, hanem államszervezési jellegű alaptörvényi háttérű kérdésben jutott arra a következtetésre, hogy a jogalkotó számára határozata rendelkező részében kivételesnek tekintett alkotmányos követelményt írjon elő.
- [69] Megjegyzem ugyanakkor, hogy támogatni tudtam volna, és javaslatot is tettem a határozathozatal során egy olyan megoldásra, amely kizárólag azt célozta, hogy az Alkotmánybíróság – a nem kívánt vészhelyzet megismétlődése esetén, amennyiben a jelen ügyben okafogyottá vált intézkedések újbóli elrendelése válna szükségessé – alkotmányos iránymutatásával segíthesse a jogalkotót a gyülekezési szabadság korlátozására vonatkozó jövőbeni szabályozásnak az Alaptörvénnyel összhangban álló kialakításában. Egyetértettem volna tehát azzal, hogy a határozat rendelkező része helyett az alkotmányos követelmény lényegi tartalma – és *mutatis mutandis* szövege is – az indokolása IV/4. pontja (Indokolás [34] és köv.) kiegészítéseként a határozat utolsó mondatában

szerepeljen, mintegy rámutatva arra, hogy a jogalkotónak a gyülekezési jog szabadságának korlátozó intézkedése milyen feltételek mellett van összhangban az Alaptörvénnyel veszélyhelyzet idején.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleménye

- [70] A többségi határozat rendelkező résznek 1. pontját és az indokolás vonatkozó részét az alábbiak miatt nem tudtam támogatni.
- [71] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság – jogkövetkezményként – megállapíthat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató olyan alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.
- [72] Álláspontom szerint az Abtv. egyértelmű abban a tekintetben, hogy az alkotmányos követelményt mindig (a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó, tehát konkrétan meghatározott) jogszabályhoz kell fűzni. A törvényi szabály nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság általánosságban határozhatja meg alkotmányos követelményt az Alaptörvény valamely rendelkezésének érvényesülése érdekében. Ha ez így lenne, akkor lényegében az adott tárgykörben valamennyi jogszabályra – a jövőben megalkotásra kerülőkre is – kiterjedne a követelmény: azaz a jogalkalmazás helyett a jogalkotó válna annak címzettjévé.

Budapest, 2021. június 22.

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

- [73] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. június 22.

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

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleménye

- [74] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének első pontjában rögzített alkotmányos követelmény megállapításával; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [75] Az alkotmányos követelmény megállapítását nem támogatom, az alábbi indokokra tekintettel.
- [76] Egyrészt véleményem szerint az alkotmányos követelmény megállapítása az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg. Az Abtv. rendelkezése szerint az Alkotmánybíróság meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, melyeknek a jogszabály alkalmazása során meg kell felelni. Ezzel szemben



a többségi határozat a jogalkotó számára fogalmaz meg alkotmányos követelményként lényegileg egy olyan kötelezettséget, mely nem vezethető le sem az Alaptörvényből, sem az Abtv.-ből.

- [77] A fentiekén túl az alkotmányos követelménynek a vizsgált vagy a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályhoz kellene kapcsolódnia az Abtv. szövege szerint. Az alkotmányos követelménybe szövegszerűen belekerült ugyan „a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabállyal összefüggésben” kitétel, azonban lényegi tartalom nélkül, azaz a vizsgált vagy alkalmazandó jogszabály, jogszabályi rendelkezés megjelölése és az alkotmányos követelmény funkciójából egyébként következő értelmezése hiányzik – ami a fentiekben írtak szerint abból is ered, hogy az alkotmányos követelmény adott esetben nem a jogalkalmazó számára került megfogalmazásra. Álláspontom szerint ezáltal összességében az Alkotmánybíróság túllép a törvényi lehetőségein: olyan jogkövetkezményt állapít meg és olyan módon, amit az Abtv. nem tesz lehetővé.
- [78] Másrészt az alkotmányos követelmény megállapítását nem tartom időszzerűnek sem. Az R. (többszöri) módosítása éppen azt igazolja, hogy a jogalkotó időről-időre (ahogy a többségi határozat fogalmaz: „észszerű időközönként”) megvizsgálja/megvizsgálta a teljes korlátozás indokoltságát, és a legutolsó módosítással a teljes gyülekezési tilalmat fel is oldotta.
- [79] A fentiekből következően véleményem szerint nincsen szükség egy egyébként az Abtv.-ből nem következő és az aktualitást is nélkülöző alkotmányos követelményre.

Budapest, 2021. június 22.

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

- [80] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. június 22.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/288/2021.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 132. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2021. (VII. 21.) AB HATÁROZATA

a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 187. § (1) bekezdés b) pontjával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Handó Tünde, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmét okozó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 187. § (1) bekezdés *b)* pontjával összefüggésben nem a normavilágosság alkotmányos követelményének megfelelően szabályozta a cselekmény elkövetési magatartását.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. március hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 187. § (1) bekezdés *b)* pontja 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. Németh László (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője (dr. Baltay Levente ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján kérte a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 187. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] A Btk. kifogásolt rendelkezése szerint, aki ellenszolgáltatásért vagy rendszeresen az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenységet jogosulatlanul fejt ki, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Az indítványozó álláspontja szerint a Btk. kifogásolt rendelkezése elentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a XII. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (4) bekezdésével.
- [3] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés nem tesz eleget a normavilágosság követelményének, mert nem egyértelműen körülhatárolt magatartást szankcionál. A pszichoterápia fogalmát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 103. §-a határozza meg. Az indítványozó szerint a pszichoterápia fogalom önmagában nem kellően meghatározott, de a Btk.-ban foglalt büntető tényállás által tartalmazott bizonytalan fogalmakkal (pl. „körébe tartozó”, „jogosulatlanul”) együtt olvasva további bizonytalanságot okoz. Az indítványozó szerint a Btk. kifogásolt rendelkezése nem alkalmas arra, hogy abból a szankcionált magatartás a jogalkalmazó számára határozottan, világosan és körülhatároltan kiderüljön.
- [4] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikkével összefüggésben kifejtette, hogy a munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog korlátozottsága azáltal valósul meg, hogy a jogalkotó egy, a munkavégzés körébe tartozó magatartást rendel büntetni. Ugyanis a támadott rendelkezés szerint a „szakképesítéshez kötött gyakorlat körébe tartozó tevékenység” jogosulatlan kifejtése büntetendő. Az indítványozó álláspontja szerint nem egyértelmű, hogy a jogalkotó csak a formálisan is végzettségi követelményekhez kötött munkakörök végzettség nélküli ellátását rendeli büntetni, vagy bármely olyan foglalkozás üzését, amely megfeleltethető az Eütv. pszichoterápia-definíciójának, de nem szükséges hozzá az előírt végzettség. Hivatkozott továbbá a vállalkozáshoz való jog sérelmére azzal összefüggésben, hogy mivel tevékenységét vállalkozás formájában végzi, a támadott rendelkezés bizonytalanná teszi, hogy ezen vállalkozását folytathatja-e, vagy tevékenységét azonnal meg kell szüntetni.

- [5] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen* és *nulla poena sine lege* elvek sérelme kapcsán az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Btk. támadott rendelkezése alapján nem dönthető el egyértelműen, hogy kik a norma címzettjei, és milyen magatartástól kell tartózkodniuk, így nem láthatják előre magatartásuk lehetséges következményeit. Az indítványozó nem vitatta, hogy mások egészséghez való alapvető joga védelme érdekében szankcionálhatók azok a mentális segítő szakmák szabályaival ellentétes, tudományosan megalapozatlan tevékenységek, amelyek kifejezetten károsak lehetnek az azt igénybe vevők egészségére. Az indítványozó álláspontja szerint azonban a szükségesség és az arányosság feltételei nem teljesülnek. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy semmi nem utal arra, hogy a jogalkotó vizsgálta volna, hogy a büntetőjog eszközei a legmegfelelőbbek és a legszükségesebbek a kitűzött cél elérésére. Véleménye szerint a kifogásolt Btk. tényállás – bizonytalan és homályos megfogalmazása miatt – szubjektív alapjog-korlátozást valósít meg, a korlátozás tartalma azonban nem állapítható meg egyértelműen, amely a szubjektív korlátozást aránytalanná teszi.
- [6] 2. Az eljárás során az igazságügyi miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján *amicus curiae* beadványt terjesztett elő.

## II.

- [7] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

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

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

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

- [8] 2. A Btk. támadott rendelkezése:

„Kuruzslás

187. § (1) Aki ellenszolgáltatásért vagy rendszeresen

b) az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat [...]

körébe tartozó tevékenységet jogosulatlanul fejt ki, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntendő.”

- [9] 3. Az Eütv. érintett rendelkezése:

„103. § (1) A pszichoterápia többféle módszeren alapuló, tudományosan megalapozott, a pszichés és pszichoszomatikus zavarok esetén alkalmazott, egyéni vagy csoportos formában, több, meghatározott időtartamú ülésben történő terápiás eljárás, amelyet a pszichoterápiás eljárások végzésére képesítéssel rendelkező szakorvos vagy klinikai szakpszichológus végezhet önállóan.”

## III.

- [10] 1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága feltételeinek vizsgálatakor az alábbiakat állapította meg.
- [11] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. A Btk. kifogásolt rendelkezése 2020. február 15-én lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszt

2020. augusztus 13-án – a 180. napon – adták postára. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt határidőben benyújtották.

- [12] 1.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadásának központi kérdése az indítványozó (közvetlen és aktuális, vagyis a panasz benyújtásakor fennálló) érintettsége, amelynek alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság a következőképpen határozta meg: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]}. A személyes érintettség megállapításához az kell, hogy a norma személyesen (a jogsérelem az indítványozó személyét érintően bekövetkezett, illetve az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma közt szoros kapcsolat áll fenn), közvetlenül (a támadott jogszabály közvetlenül hatályosul, formális jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül, közvetlenül vezet a norma az indítványozó jogsérelméhez) és aktuálisan (az érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia) érintse. Ez utóbbi alól lehet kivétel, amennyiben a jogszabály erejénél fogva olyan helyzet következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [62], [66]}.
- [13] A büntetőjogi tényállások alkotmányjogi vizsgálatával kapcsolatosan az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az érintettség akkor is megállapítható, ha a kifogásolt rendelkezést az indítványozóval szemben még nem alkalmazták, mert az nem várható el senkitől, hogy a panasz benyújtása érdekében bűncselekményt kövessen el.
- [14] A konkrét ügyben az indítványozó részletesen kifejtette, és dokumentumokkal igazolta, hogy olyan „egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenységet” végez, amellyel kapcsolatban a Btk. és az Eütv. nem egyértelmű megfogalmazása miatt bizonytalan, hogy a büntetőjogi tényállás kiterjed-e ezen tevékenységre. Így az indítványozó abban a helyzetben volt, hogy nem volt egyértelmű számára, hogy foglalkozása gyakorlásával bűncselekményt követ-e el. A kifogásolt Btk. rendelkezés az indítványozó helyzetében személyes, közvetlen és aktuális hatást vált ki, mert a vitatott norma egyik lehetséges értelmezése alapján az indítványozónak azonnal fel kell hagynia eddig gyakorolt foglalkozásával, ellenkező esetben bűncselekményt követne el.
- [15] Az Alkotmánybíróság – a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatában foglaltakhoz hasonlóan – az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülésének vizsgálatakor figyelembe vette azt is, hogy a Btk. 187. § (1) bekezdés *b)* pontja korábban nem tiltott magatartásokat rendel büntetni, ezért a Btk. támadott rendelkezése közvetlenül hatályosulhat. Mivel a Btk. 187. § (1) bekezdés *b)* pontja viszonylag új jogszabály, nincs még az egyes tényállás elemeit együttesen értelmező bírói gyakorlat, amelyet figyelembe lehetne venni a közvetlen alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételei együttes teljesülésének ellenőrzéséhez.
- [16] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkövetelt kivételesség fennállása szükségessé teszi az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát.
- [17] 1.3. Az alkotmányjogi panasz eleget tett az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott követelményeknek, mivel tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (2) bekezdés és 27. §], valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (4) bekezdés], a támadott jogszabályi rendelkezést [Btk. 187. § (1) bekezdés *b)* pontja]. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét, indokolta továbbá azt is, hogy a támadott törvényi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel. Az indítványozó indokolást és kifejezett kérelmet is előterjesztett arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [18] 1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételes esetben



– a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – alapítható {lásd például: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 3244/2019. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [9]; 8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [54]}. Jelen ügyben az indítványozó nem ebben az összefüggésben állította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz ebben a részében érdemben nem vizsgálta.

- [19] 1.5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek vizsgálata körében az alábbiakat állapította meg. Alapvető alkotmányjogi kérdés az, hogy ki a kifogásolt büntetőjogi norma címzettje, kinek kell tartania attól, hogy foglalkozásának gyakorlása már eléri a büntetőjogi fenyegetettség szintjét. Mindenképpen szükséges vizsgálni, hogy a kifogásolt büntetőjogi tényállás kellően meghatározott és egyértelmű-e abban a tekintetben, hogy kinek kell tartania reálisan a büntetőjogi felelősségre vonástól. A támadott Btk. rendelkezés potenciálisan több ezer olyan szakembert érint, akik jelenleg is mentális segítségnyújtási tevékenységet végeznek, amelyek ugyan nem tartoznak szorosan a pszichoterápia körébe, azonban olyan módszerekkel dolgoznak, amelyek a pszichoterápia eszközkészletében is megtalálhatóak, így potenciálisan kiterjedhet rájuk a Btk.-ban foglalt tilalom.
- [20] 2. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 2021. január 19-én befogadta.

#### IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság először áttekintette, hogy mi a célja és a lényege a kuruzslás büntetőjogi tényállásának. A kuruzslás büntetőjogi tényállása az emberi egészséghez fűződő társadalmi érdek védelmében büntetni rendelte az orvosi gyakorlat körébe tartozó tevékenység jogosulatlan végzését. Az egyes törvényeknek az egészségügyi szolgáltatások fejlesztésével, valamint a bizonytalan minőségű, tisztázatlan háttérű egészségügyi szolgáltatók tevékenységének visszaszorításával összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 13. §-a bővítette a kuruzslás elkövetési magatartásait. A Módtv. által bevezetett, 2020. február 15-én hatályba lépett új szabályok alapján a természetgyógyászati tevékenység, valamint a nem-konvencionális gyógyító eljárások körébe tartozó és a pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenység jogosulatlan végzése is büntetendővé vált.
- [23] 1.1. Az emberi egészség védelméhez és az egészségügyi szolgáltatókba vetett bizalom megőrzéséhez hozzátartozik, hogy orvosi, természetgyógyászati tevékenységet, valamint a nem-konvencionális gyógyító eljárások körébe tartozó és a pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenységet csakis olyanok folytathassanak, akik rendelkeznek az ahhoz szükséges végzettséggel, képesítéssel és jogosultsággal. Ennek érdekében a törvény büntetni rendeli az „orvos-kontárok”, illetve az ún. „apoztróf doktorok” tevékenységét, akik a testi betegségek gyógyításának ígéretével, mentális működést érintő megközelítéseket alkalmaznak a gyógyulás reményének felkeltésében, illetve a tevékenységük során.
- [24] A tényállás értelmezéséhez és alkalmazásához egyéb jogszabályok ismerete és alkalmazása szükséges. Az orvosi gyakorlat körébe tartozó tevékenységeket sem a Btk., sem az Eütv. nem határozza meg. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény Nagykommentárja (szerk. Karsai Krisztina) szerint azok a tevékenységek tartoznak az orvosi gyakorlat körébe tartozó tevékenységek közé, amelyek elvégzéséhez egyetemen szerzett általános orvosi vagy fogorvosi oklevél, vagy ezekkel egyenértékű honosított oklevél szükséges. Ilyen például egyes betegségek gyógymódjának megállapítása, gyógyszer rendelése, adagolása, műtét levezetése vagy a foghúzás. Nem tekinthető viszont az orvosi gyakorlat körébe eső tevékenységnek az elsősegélynyújtás, sérülés bekötözése, sebfertőtlenítés, illetve a műfog készítése.
- [25] A Módtv. indokolása alapján a pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenység értelmezésekor az Eütv. 103. §-a irányadó. Ez alapján az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápia többféle módszeren alapuló, tudományosan megalapozott, a pszichés és pszichoszomatikus zavarok esetén alkalmazott, egyéni vagy csoportos formában, több, meghatározott időtartamú ülésben történő terápiás eljárás, amelyet a pszichoterápiás eljárások végzésére képesítéssel rendelkező szakorvos vagy klinikai szakpszichológus végezhet önállóan. A pszichoterápiás gyakorlat orvosi gyakorlattól való megkülönböztetését tehát az indokolja, hogy pszichoterápiás eljárást nemcsak orvos, hanem klinikai szakpszichológus is végezhet.

- [26] Az Eütv. szól a nem-konvencionális gyógyító eljárásokról is, amelyek célja az egészségi állapot kedvező befolyásolása, a betegségek megelőzése, valamint az egészséget veszélyeztető, illetve károsító tényezőkkel szembeni védekezés lehetővé tétele. A természetgyógyászati eljárások végzésének feltételeit a természetgyógyászati tevékenységekről szóló 40/1997. (III. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) és a természetgyógyászati tevékenység gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 11/1997. (V. 28.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet) szabályozza. Nem-konvencionális gyógyító és a természetgyógyászati tevékenység főiskolai, egyetemi egészségügyi végzettség, illetve egészségügyi szakképesítéstől függően tanfolyam elvégzése és vizsga letétele alapján végezhető, amely eljárások alkalmazása olyan egészségügyi tevékenység, amely a konvencionális gyógyítási módszereket kiegészíti, meghatározott esetekben helyettesíti. A végzésre jogosult személyek körét, valamint a kiegészítő, illetve helyettesítő tevékenységeket az NM rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.
- [27] 1.2. Az elkövetési magatartás csak akkor tényállásszerű, ha azt ellenszolgáltatásért vagy ellenszolgáltatás nélkül, de rendszeresen gyakorolják. A tényállásszerűség másik feltétele, hogy azt jogosulatlanul követik el. Az ellenszolgáltatás pénz vagy bármilyen értékkel bíró dolog, illetve vagyoni jellegű szolgáltatás lehet. A nem vagyoni, személyes jellegű szolgáltatás nem esik ebbe a körbe. Annak nincs jelentősége, hogy az ellenszolgáltatást az elkövető kérte, vagy a passzív alany ajánlotta fel. Rendszeresnek tekinthető a tevékenység gyakorlása, ha az huzamosabb időn keresztül, több ember tekintetében valósul meg. Az eseti jellegű, szíveségből történő elkövetés nem bűncselekmény. Jogosulatlanul az fejt ki a tevékenységet, aki orvosi gyakorlat körébe tartozó tevékenység esetén nem tartozik a Btk. 187. § (3) bekezdés a)–c) pontjaiban felsorolt jogosultak közé, a pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenység esetén az ilyen tevékenységek végzéséhez szükséges szakorvosi vagy klinikai szakpszichológusi végzettséggel nem rendelkezik, a nem-konvencionális gyógyító és természetgyógyászati eljárások esetén pedig az, aki nem felel meg az NM rendeletben foglalt feltételeknek.
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatát folytatta le. Az Alkotmánybíróság először az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmére alapított indítványi elemet vizsgálta.
- [29] 2.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az egyes magatartások bűncselekménnyé nyilvánításának tartalmi elemeivel.
- [30] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében megjelenő *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamiság elvének konkretizálása a büntető igazságszolgáltatás egész területén. Ebben az elvben jelenik meg a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciája, a jogbiztonság kifejeződése és biztosítója, amely az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátait és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét jelenti.
- [31] 2.1.1. A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elv több nemzetközi dokumentumban is megtalálható, így például az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 7. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 15. cikke, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 49. cikke is tartalmazza. Az Egyezmény 7. cikkének 1. pontja azt mondja ki, hogy senkit nem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény, és nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Az Egyezmény 7. cikkében foglalt garancia a jogbiztonság egyik elemeként megkívánja, hogy mind a bűncselekmény, mind a büntetés törvényes legyen, amely egyben azt is jelenti, hogy világos és egyértelmű törvényi megfogalmazást igényel, hogy mely cselekmény milyen büntetéssel sújtható. Ez a követelmény akkor teljesül, ha önmagából a törvényi megfogalmazásból kitűnnek a büntetőjogi felelősség konkrét feltételei [Kokkinakis kontra Görögország (14307/88), 1993. május 25., 52. bekezdés; Coëme és társai kontra Belgium (32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 és 33210/96), 2000. október 18., 145. bekezdés]. Ezt az értelmezést támogatja a Charta 49. cikkét értelmező Európai Unió Bírósága is, amelynek gyakorlata szerint a – közösségi jog általános jogelvei közé tartozó, és a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját képező – *nullum crimen*, *nulla poena sine lege* elvből az következik, hogy a törvénynek világosan meg kell határoznia a jogsértéseket és a hozzájuk kapcsolódó büntetéseket [Advocaten voor de Wereld VZW kontra Leden van de Ministerraad, C-303/05., 2007. május 3., 66–68. bekezdések].

- [32] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvből fakad az államot terhelő azon minimális közjogi alkotmányos követelmény, hogy a büntetőhatalom gyakorlásának feltételeit előzetesen törvényben rögzíteni kell, vagyis a bűncselekményt törvényben kell tiltani és törvényben kell büntetéssel fenyegetni. Az elv érvényesülése emellett azt is megköveteli, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás, az elítéltetés és büntetés törvényes és törvényen alapuló legyen. A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek jogszerű tartalmát számos büntetőjogi szabály adja meg. Ilyen szabály például a bűncselekmény-fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. Az egyén alkotmányos szabadságát és emberi jogait azonban nemcsak a büntetőjog különös részi tényállásai és a büntetési tételek érintik, hanem a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 86; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352; 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 315; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 120; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 501].
- [33] Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében a büntetőjogi felelősségre vonás feltételeinek konkrét meghatározásával összefüggésben az alábbiakat rögzítette. A jogalkotónak gondoskodnia kell arról, hogy a jogi szabályozás a lehető legteljesebb mértékben visszatükrözze a büntető tényállás által védeni kívánt jogi érdek megsértésének rendszeresen megjelenő típusait [58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 353].
- [34] 2.1.2. A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvből levezethetők olyan követelmények és tilalmak, amelyek a büntetőjog valamennyi olyan szabályára irányadók, amelyek az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentősek. Ezek közül kiemelendő a meghatározottság követelménye, a visszaható hatály tilalma, a parlament által meghozott törvény követelménye, valamint az az elv, miszerint ha a törvény a bűncselekmény elkövetése és az elítélés között változik, akkor a terheltre nézve enyhébb törvényt kell alkalmazni. Ezen követelmények közül az Alkotmánybíróság a 16/2014. (V. 2.) AB határozatban a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával foglalkozott részletesebben (Indokolás [33]).
- [35] Jelen ügy kapcsán az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó másik követelmény, a büntetőjogi normák, különösen a jelen ügyben is érintett keretdiszpozíció határozottságára vonatkozó követelmények érvényesülését kellett vizsgálnia a kifogásolt Btk. tényállás alaptörvény-ellenességének megítélésekor.
- [36] A büntetőjogi normák határozottságának követelménye szükséges ahhoz, hogy az egyén büntetőjogi felelőssége megállapítható legyen. A büntetőjog alaptörvényi garanciáiból származó követelmények szerint a büntetőjog által védett jogtárgynak és a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartás leíró diszpozíciónak határozottnak, világosan megfogalmazottnak és körülhatárolhatónak, azaz kiszámíthatónak és egyértelműnek kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el a büntetőjog által szankcionált jogsértést [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 112; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 130; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 786; 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59]; 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [50]]. A büntetőjogilag tilalmazott magatartás határozottsága, ebből fakadóan a jogalkalmazás kiszámíthatósága, az önkényes jogértelmezés lehetőségének a kizárása jelentik egy büntetőtörvényi tényállás Alaptörvénynek való megfelelését a XXVIII. cikk (4) bekezdése szempontjából.
- [37] 2.1.3. A normatartalom értelmezése szempontjából sajátos megítélést igénylő kerettényállások kapcsán az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezte le, hogy a büntetőjogi normák esetében a kerettényállásos kodifikációs technika alkalmazása, vagyis az, hogy a büntetni rendelt magatartás egy-egy elemének tartalmát nem maga a büntetőtörvény, hanem más jogág törvényei vagy alacsonyabb szintű jogszabályai határozzák meg, „önmagában és általánosságban” nem okoz alaptörvény-ellenes helyzetet. A keretdiszpozíció bizonyos esetekben elkerülhetetlen megoldás. Lehet kívánatos cél, de semmiképpen nem lehet minden bűncselekmény esetén alkotmányosan előírt követelmény, hogy a Különös Részen szereplő bűncselekményi diszpozíció minden elemét maga a büntetőtörvény határozza meg [31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [51]].
- [38] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelménynek, a norma határozottságának ugyanakkor a keretrendelkezésekkel kapcsolatban is érvényesülnie kell. A keretet kitöltő szabályok létezése csak jogi technikaként szolgálhat, nem idézhet elő zavarokat a büntetőjog működése során, többek között azzal, hogy a jogalanyok számára kiszámíthatatlan és követhetetlen állapotot teremtet.

- [39] 2.2. Jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a kuruzslás Btk. 187. § (1) bekezdés *b)* pontjában szabályozott esete megfelel-e a normatartalommal szemben az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadóan fennálló követelményeknek, a büntetőjog alaptörvényi korlátainak, azaz a tényállás határozottan, körülhatároltan és egyértelműen jelöli-e ki a büntetendő magatartások körét.
- [40] A kifogásolt rendelkezés az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenységekkel összefüggésben mondja ki annak a büntetőjogi felelősségét, aki ilyen tevékenységet jogosulatlanul fejt ki. A Btk. kifogásolt rendelkezését módosító Módtv.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint a pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenység értelmezése kapcsán az Eütv. 103. §-ában meghatározott pszichoterápia fogalmából kell kiindulni. Az Eütv. 103. §-a a pszichoterápia fogalmát határozza meg. Az Eütv. által meghatározott pszichoterápiás eljárásokat kifejezetten ilyen tevékenység végzésére szakképesítéssel rendelkező szakember végezheti. Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítésről szóló 22/2012. (IX. 14.) EMMI rendelet szakorvosi, illetve szakpszichológusi ráépített szakképzési programként teszi lehetővé a pszichoterápiás szakképzést.
- [41] A Btk. azonban az Eütv.-ben meghatározott fogalmaktól eltérő fogalmakat használ. A kuruzslás kifogásolt fordulata ugyanis nem az Eütv. 103. §-ában használt pszichoterápia vagy a pszichoterápiás eljárás fogalmat, hanem a „pszichoterápiás gyakorlat” fordulatot tartalmazza. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint kifogásolt Btk. tényállás nem határozza meg egyértelműen, hogy a Btk. 187. § (1) bekezdés *b)* pontjában alkalmazott „pszichoterápiás gyakorlat” maradéktalanul megfeleltethető-e az Eütv. 103. §-ában foglalt pszichoterápia, illetve pszichoterápiás eljárás fogalmaknak. A „pszichoterápiás gyakorlat” fogalom nem kellően meghatározott, mert nem egyértelmű, hogy az kizárólag a pszichoterápiás eljárásokra, vagy más, a pszichoterápia egyes módszereit alkalmazó tevékenységekre, vagy mindkettőre vonatkozik.
- [42] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Btk. és az Eütv. egymásra vonatkoztatható értelmezését tovább nehezíti az is, hogy a pszichoterápia Eütv.-ben meghatározott fogalma sem kellően cizellált. Az Eütv. megfogalmazása szerint ugyanis a pszichoterápia többféle módszeren alapul, azonban az sem az Eütv.-ben, sem más jogszabályban nem kerül meghatározásra, hogy melyek ezek a módszerek. Ehhez kapcsolódóan az sem egyértelmű, hogy a pszichoterápiás gyakorlat körébe eső tevékenység végzéséhez szükséges egészségügyi szakképesítés a szakorvosi, klinikai szakpszichológusi tevékenységre vonatkozik, vagy más olyan egészségügyi szakképesítésre, amellyel a pszichoterápia egyes módszereit alkalmazó tevékenységek végezhetőek (pl. szakpszichológus, családterapeuta, művészetterapeuta, mozgásterapeuta vagy mentálhigiénés szakember).
- [43] 2.3. Az Alkotmánybíróság – korábbi döntéseire tekintettel is – hangsúlyozta, hogy ha egy Btk.-ban szereplő tényállás túl részletező, túl szűk vagy túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót, és megakadályozza vagy megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Az absztrakt jogi norma értelmezése a konkrét esetben klasszikus bírói feladat. A bűnösség megállapítása, az elengedhetetlenül szükséges tényállási elemek fennállásának a konkrét ügyben történő, a jogszabályoknak és a bírói gyakorlatnak megfelelő körültekintő vizsgálata, valamint az erre vonatkozó bizonyítékok mérlegelése minden esetben az eljáró bíróság feladata, felelőssége, ami nem alkotmányossági kérdés. A bíróságnak azonban mindig azt kell vizsgálnia, hogy megvalósult-e a Btk.-ban rögzített törvényi tényállás valamennyi eleme [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608; 435/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1080, 1084; 481/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 998, 1013].
- [44] Az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságoknak a jogszabályok értelmezése során figyelembe kell venniük a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását is. Az új tényállást alkalmazó bíróság annak értelmezése során köteles a miniszteri indokolásból kiindulni. Az Alkotmánybíróság azonban rámutat arra, hogy a miniszteri indokolás a jogszabály értelmezéséhez nyújt kiindulópontot, nem az határozza meg a jogszabály értelmét. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elvből fakadó határozottság követelményének megfelelően egy bűncselekmény törvényi tényállását meghatározó büntetőjogi szabálynak világosan tükröznie kell az intézményes büntetőjogi beavatkozás kiváltó okait és feltételeit. Nem teremthető olyan helyzet, hogy a szükségképpen a szabadságjogokba történő erőteljes beavatkozás lehetőségét megteremtő büntető anyagi jog szabályainak eltérő és esetleges értelmezése, fogalmi zavarai és tartalmi kiszámíthatatlansága folytán a jogalanyoknak ne azonos mértékben legyen módja a célszerű és tudatos cselekvésre. Ez közvetlenül is a jogállami garanciák sérelmét idézi elő.
- [45] Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a keretdiszpozíciók alkalmazásakor figyelemmel kell lenni a keretet kitöltő szakmai szabályoknak a büntetőjogi tényállás megítélésére szempontjából megfelelő részletességére is.



Ha a keretet kitöltő szakmai szabályozási környezet túlságosan összetett, esetlegesen egymásnak ellentmondó vagy hiányos, akkor a keretdiszpozíciónak kell pontosabbnak és egyértelműbbnek lennie ahhoz, hogy a büntetőjogi norma megfeleljen a határozottság követelményének.

- [46] 3. Az Alkotmánybíróság összegzésként megállapítja, hogy a Btk. 187. § (1) bekezdés *b*) pontjával összefüggésben nem teljesülnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében meghatározott követelmények, mert sérül az itt hivatkozott alapjogi rendelkezéssel kapcsolatosan támasztható, a jogbiztonságból következő normavilágossággal konjunktív összefüggésben lévő szabályozási igény alkotmányos követelménye. Ennek a konjunktív szabályozási igénynek mint jogbiztonsági követelménynek tehát a jelen esetben a tárgyalt alapjogi rendelkezés biztosítja az alaptörvényi vetületet és hátteret. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alaptörvény-ellenes helyzetet az okozza, hogy a kifogásolt tényállás megfogalmazásában nem egyértelmű, hogy milyen tevékenységeket foglal magában az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenység, így az elkövetési magatartás nem elég határozott, mert nem egyértelmű, milyen magatartásokra vonatkozik a büntetőjogi tilalom.
- [47] 4. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a 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 46. § (2) bekezdés *c*) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [48] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen esetben a vizsgált büntetőjogi tényállás esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a szankcionálandó magatartást. Ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott tényállás megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé.
- [49] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény XXVII. cikk (4) bekezdésének sérelmét okozó alaptörvény-ellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés elmulasztotta azon rendelkezések megállapítását, amelyekből a Btk. 187. § (1) bekezdés *b*) pontjának alkalmazásakor a bűncselekmény elkövetési magatartása a normavilágosság követelményét kielégítő módon meghatározható. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2022. március hó 31. napjáig tegyen eleget.
- [50] 5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott arra, hogy az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenység fogalom bizonytalansága miatt sérül az Alaptörvény XII. cikkében foglalt foglalkozás szabad megválasztásához való joga, valamint a vállalkozáshoz való joga.
- [51] Az Alkotmánybíróság a 26/2017. (X. 17.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy „[a]z Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának jogát vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja.” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}
- [52] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. 187. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt tényállás elkövetési magatartásának pontosításával, a pszichoterápiás gyakorlat körébe eső tevékenység büntetőjogi fogalmának meghatározásával feloldható az Alaptörvény XII. cikke és a Btk. kifogásolt rendelkezése közötti ellentmondás. A Btk.-ban foglalt tilalmazott tevékenységek egyértelmű meghatározása esetén a tényállás nem korlátozza a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát, mert olyan tevékenységek tilalmát rendel büntetni, amelyekre nem terjed ki az Alaptörvény XII. cikke.

- [53] 6. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény és a Btk. 187. § (1) bekezdés *b*) pontja között. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Btk. 187. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

## V.

- [54] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. június 29.

*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. Horváth Attila*  
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. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
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. Pokol Béla*  
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. Szívós Mária*  
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. Juhász Imre*  
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. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

- [55] Nem támogatom a többségi határozat mulasztást megállapító rendelkező részi pontját, csak az elutasítást tudom támogatni.
- [56] Az indokolásban az első gond azzal van, hogy Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elv mellé érvelés nélkül felveszi a *nulla poena sine lege* elvet, amit a magyar Alaptörvény nem tartalmaz. Megfelelő értelmezési érveléssel ki lehet bővíteni egy alaptörvényi rendelkezést, de ezt csak expliciten lehet. Így a lehetséges több értelmezési érvelés mellett megfelelő lehet erre, ha a két büntető alkotmányossági elv történeti múltba visszanyúló összetartozását mint a magyar történeti alkotmány vívmányai közé tartozó elveket indokoljuk meg, és az Alaptörvény hiányos tartalmának kibővítését erre alapozzuk. Az indokolás azonban eltekint minden ilyen törekvéstől, és a tényleges helyzettől eltérően csak azt állítja, hogy a XXVIII. cikk

(4) bekezdése tartalmazza a *nulla poena sine lege* elvet is, és ez – egyszerű elolvasással megállapíthatóan – nem felel meg a valóságnak.

- [57] Rátérve a *nullum crimen* elvből következő pontos megfogalmazási követelményekre a büntető tényállásokra tekintettel az indokolásban olyan megfogalmazások szerepelnek, melyeket nem tudok elfogadni. Ezek lényegében azon az állásponton van, hogy ha egy büntetőtényállás túl általánosan van megfogalmazva, akkor gyakorlati alkalmazásának feltételei kiszámíthatatlanok lehetnek, ez pedig felveti a *nullum crimen sine lege* elv sérelmét.
- [58] Különösen az indokolás [36] bekezdésében van tézisszerű megfogalmazás erre: „a tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, világosan megfogalmazottnak és körülhatárolhatóan, azaz kiszámíthatóan és egyértelműnek kell lennie.” Található olyan régebbi alkotmánybíróági határozat is, mely szerint valamely cselekmény törvényi tényállás alá vonhatóságának következnie kell a törvényi megfogalmazásból, és általában nem elég, ha csak a bírósági joggyakorlat alapján lehet az egyes cselekmények törvényi tényállás alá tartozásáról dönteni.
- [59] Számomra a normavilágosság alkotmányossági formulája azt tartalmazza, hogy beleütközik ebbe a követelménybe egy büntetőtörvényi tényállás, ha a bevett jogértelmezési módszerekkel nem állapítható meg a tartalma. Minden, ezen túli pontossági követelmény már korlátozza a törvényhozási és bírói döntési szabadságot, és bírói döntési hierarchia lépcsőfokai azok, melyek egy máskülönben értelmezhető törvényi tényállás pontos értelmét megadják. Ezen álláspontom alapján nem támogatom az itteni mulasztás-megállapítást sem.

Budapest, 2021. június 29.

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

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [60] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában a jogalkotói mulasztás hivatalból történő megállapításával; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [61] 1. A rendelkező részi elutasítást ugyan támogattam, de álláspontom alapján a megfelelő döntés az indítvány visszautasítása lett volna, ugyanis az indítványozó érintettsége jelen ügy kapcsán nem áll fenn. Ahogy a többségi határozat is utal rá, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtása esetén akkor tekinthető valaki érintettnek, ha az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és aktuálisan érinti, amely következtében sérülnek az indítványozó alapjogai. Az indítványozó esetében ezen feltételek nem teljesülnek.
- [62] A többségi határozat indokolása – álláspontom alapján tévesen – elfogadja az indítványozó azon érvelését, hogy olyan „egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe tartozó tevékenységet” végez, amellyel kapcsolatban – véleménye szerint – a Btk. és az Eütv. nem egyértelmű megfogalmazása bizonytalanságot teremt számára, abban a tekintetben, hogy a büntetőjogi tényállás kiterjed-e az általa végzett konkrét tevékenységre. Az indítványozó számára nem egyértelmű, hogy bűncselekményt követ-e el a foglalkozásának gyakorlásával. Álláspontja szerint a büntetőnorma „bizonytalansága” miatt olyanok is minősülhetnek kuruzslóknak, akik megfelelő képzettséggel és gyakorlattal rendelkeznek.
- [63] Véleményem szerint a Btk. 187. § (1) bekezdés a), b) és c) pontjában – az indítványozó álláspontjával ellentétesen – teljesen egyértelműen fogalmaz.
- [64] A kuruzslás törvényi tényállás elkövetési magatartása: az orvosi gyakorlat körébe tartozó tevékenység kifejtése, illetve 2020. február 15. napjától kezdődő hatállyal az egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat vagy a nem-konvencionális gyógyító és természetgyógyászati eljárások körébe tartozó tevékenység kifejtése, amely kizárólag aktív magatartással valósítható meg.

- [65] Az elkövetési magatartás azonban csak akkor tényállásszerű, ha azt egyrészt ellenszolgáltatásért, vagy ellenszolgáltatás nélkül, de rendszeresen gyakorolják, másrészt azt jogosulatlanul fejtik ki (követik el). Rendszeresség alatt a huzamosabb időn keresztül, több ember tekintetében való megvalósulást értjük. Az eseti jellegű, szíves-ségből történő elkövetés nem bűncselekmény. Ellenszolgáltatás pénz vagy bármilyen értékkel bíró dolog, vagy vagyoni jellegű szolgáltatás lehet.
- [66] A törvényi tényállás részét képező „körébe” és „jogosulatlanul” fogalmak is igen egyszerűen értelmezhetők. A teleologikus magyarázat helyett egyszerű Btk.-beli példákkal könnyen szemléltethető ezen elemek egyértelműsége és így a tényállás világossága. A „körébe” fogalmát a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetéssel lehet legjobban szemléltetni. Ebben az esetben az elkövetési magatartás a foglalkozási szabályok megszegése, amely igen tág kategória, azonban mégis mindenki számára érthető, és a vonatkozó keretszabályok alapján értelmezhető a jogalkotó szándéka, a büntetendő magatartás. Hasonlóan így van az alapul fekvő kuruzslás tényállásánál is, a vonatkozó Eütv. alapján maradéktalanul értelmezni lehet a tényállási pontokat, azok teljesen világosak.
- [67] A „jogosulatlanul” fordulat számtalan Btk.-beli tényállásban szerepel. Említhetjük a zugírászatot, a minősített adattal visszaélést, az üzleti titok megsértését vagy a tanúvallomás jogosulatlan megtagadását is. A jogosulatlanul jelentése tehát egyszerűen megfogalmazva az, hogy sem jogszabályi engedélye, sem kötelmi jogviszonyból eredő jogosultsága nincs a tevékenység végzésére, így azt nem végezheti. Jogosulatlanul fejt ki a tevékenységet jelen ügy kapcsán, aki a Btk. 187. § (1) bekezdés a)–c) pontjaiban felsorolt jogosultak közé azért nem tartozik, mert a) nincs orvosi diplomája, vagy b)–c) nem felel meg az Eütv. 103–104. §-ába tartozó szabályoknak, illetve a Korm. rendeletben és az NM rendeletben foglaltaknak.
- [68] Véleményem szerint – a csatolt dokumentumok és az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján – az indítványozó igazoltan, a tevékenységéhez kötött szükséges előírásoknak megfelelő képesítéssel rendelkezik, így egyáltalán nem fenyegeti az a veszély, hogy ezen tevékenysége gyakorlásával bűncselekményt követne el. Ezt támasztja alá többek között az is, hogy a vonatkozó jogszabályhely Btk.-hoz fűzött kommentárjában a bűncselekmény jogi tárgyának vizsgálatánál egyértelműsítik azt is, hogy „orvosi, természetgyógyászati tevékenységet, valamint a nem-konvencionális gyógyító eljárások körébe tartozó és a pszichoterápiás tevékenységet csakis olyanok folytassanak, akik rendelkeznek az ahhoz szükséges végzettséggel, képesítéssel és jogosultsággal”.
- [69] Nem értek egyet tehát a többségi határozat azon megállapításával sem, hogy az érintettségét az alapozza meg, hogy: „a vitatott norma egyik lehetséges értelmezése alapján az indítványozónak azonnal fel kell hagynia eddig gyakorolt foglalkozásával, ellenkező esetben bűncselekményt követne el.” Az érintettség vizsgálatánál ez a hipotetikus megállapítás véleményem szerint nem lehet irányadó.
- [70] Az indítványozóval szemben nem indult büntetőeljárás sem, így panasza burkoltan utólagos normakontrollra irányul, amelyre egyébként nem jogosult. Erre tekintettel teljes mértékben egyetértek az igazságügyi miniszter *amicus curiae* beadványában foglaltakkal.
- [71] Az érintettség hiányát támasztja alá a támadott rendelkezéssel kapcsolatos bírói gyakorlat hiányára történő utalás is. Ez ellentétben áll a többségi határozat azon megállapításával miszerint: „a vitatott norma egyik lehetséges értelmezése alapján az indítványozónak azonnal fel kell hagynia eddig gyakorolt foglalkozásával, ellenkező esetben bűncselekményt követne el.”
- [72] Miután tehát még nincs kialakult bírói gyakorlat sem, valamint az indítványozó rendelkezik megfelelő képesítéssel is foglalkozása gyakorlásához, és annak, valamint a támadott törvényhely kritériumainak teljes mértékben eleget tesz, nem igazolja semmi, hogy a büntetőeljárás veszélye fenyegetné.
- [73] Véleményem szerint tehát – a fenti indokokra tekintettel – az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani.
- [74] 2. A határozat hivatalból megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmét okozó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Btk. 187. § (1) bekezdés b) pontjával összefüggésben nem a normavilágosság alkotmányos követelményének megfelelően szabályozta a cselekmény elkövetési magatartását. Ezzel a megállapítással egyáltalán nem tudok egyetérteni, azt teljes mértékben feleslegesnek tartom.
- [75] Megjegyezném ezzel kapcsolatosan a fentiekben előadottakon túl, hogy a Btk.-ban több olyan tényállás található, amely a többségi határozatban kifejtett érvrendszer alapján nem felelne meg a jogbiztonság és a normavilágosság követelményének. Gondoljunk csak az emberölés tényállására, amely úgy szól, hogy: „Aki mászt megöl, büntett miatt öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Ez egy egyszerű diszpozíciós különös részi, tipikusan nyitott törvényi tényállás, ahol az eredmény bekövetkezéséhez alkalmas, bármi-



lyen magatartás tényállásszerű lehet. Az emberölés alapeseténél tehát nincs konkrétan meghatározva az elkövetői kör, az elkövetés módja, helye, ideje, elkövetési magatartás, célja stb. Vannak olyan törvényi tényállások is, ahol taxatív fel vannak sorolva az elkövetési magatartások vagy az elkövetési módok, ezenkívül gyakori a magatartás csupán körülírása, amelybe értelmezés alapján több lehetőség is tartozhat.

- [76] A jelen ügy tárgyát képező törvényi tényállás keretdiszpozíciós, tehát a norma tartalmát, a büntetni rendelt magatartást adott esetben nem csupán maga a Btk., hanem egyes részeit más jogágból származó jogszabályok rendezik. Ezzel kapcsolatosan a többségi határozat is utal a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra, az alábbiak szerint: „semmiképpen nem lehet minden bűncselekmény esetén alkotmányosan előírt követelmény, hogy a Különös Részben szereplő bűncselekményi diszpozíció minden elemét a büntetőtörvény határozza meg.” Jól látszik, hogy amennyiben törvényi tényállásban, ha csak a legszükségesebb elemek szerepelnek, vagy egyes kérdéseket más jogszabályok rendeznek, azok akkor is elegendőek a büntető jogpolitikai célok eléréséhez, emellett teret engednek a bírói mérlegelésnek is. Annak ellenére tehát, hogy nem térnek ki minden részletre és lehetőségre, ezek a tényállások teljesen egyértelműen szabályoznak, azokat nem kérdőjelezzük meg, mégis eleget tesznek a normavilágosság követelményének.
- [77] Ahogy az alapul fekvő ügyben is a szabályozás teljesen egyértelmű, a törvényhely módosítása annak megértését csak elősegítette, ezáltal álláspontom alapján – az igazságügyi miniszter beadványában foglaltakkal egyetértve – a hatályos szabályozás is maximálisan megfelel az alaptörvényi kritériumoknak. A többségi határozat viszont ezeket figyelmen kívül hagyva, a jogértelmezés beszűkítésével olyan feladatra hívja fel a jogalkotót, amellyel – álláspontom szerint – feleslegesen túlszabályozná a Btk. vonatkozó rendelkezését.
- [78] Az Alkotmánybíróság – többek között – a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatban megerősítette a normavilágosság értelmezésével összefüggésben kialakult töretlen gyakorlatát. Ennek megfelelően kimondta, hogy „[a]z 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy »a jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabály-értelmezésekre támaszkodva rutinná vált. [...] Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. [...] A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.« (ABH 1993, 607, 608) Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenessé csak az a jogszabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható, csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301].” {Lásd: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [23]}
- [79] Az adott ügyben nem áll rendelkezésre semmilyen bírói gyakorlat, így eleve nem lehet állást foglalni a norma kiszámíthatatlansága vagy értelmezhetetlensége vonatkozásában. E tekintetben irányadó az Alaptörvény 28. cikke, melynek megfelelően a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, 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.
- [80] A normavilágossággal kapcsolatos aggályok kapcsán hangsúlyoznám azt is, hogy a kuruzslás tényállása a Módtv. által beiktatott, 2020. február 15-én hatályba lépett módosítás előtt a korábbi tényállásban a Btk. csupán „az orvosi gyakorlat körébe tartozó tevékenység” jogosulatlan végzését szabályozta és szankcionálta. A módosítás tehát éppen (ahogy a törvény címéből is kitűnik) a sérelmesnek vélt „normavilágosság” érdekében egyértelműsítette, és ezáltal bővítette ki a szankcionálandó tevékenységi köröket. A törvényhez tartozó kommentár is hosszan példálózik azzal, hogy mi tartozik bele és mi nem az indítványozó által kifogásolt és szerinte nem kellően világos egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat körébe, tehát hogy ki is a norma konkrét címzettje.
- [81] Véleményem szerint tehát a támadott jogi szabályozás alkalmazása, illetve értelmezése az alkotmányosság szintjére felérő problémát nem vet fel.
- [82] A többségi határozat maga is kiemeli, hogy „[a]z absztrakt jogi norma értelmezése a konkrét esetben klasszikus bírói feladat”. A fentebb kifejtettek szerint pedig a bíróságokra nézve az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály folytán figyelembe veendő, a módosítást beiktató törvényhez fűzött indokolás is alátámasztja

mindazt, hogy a cél a tényállás kibővítése és az elszaporodó visszaélések visszaszorítása miatti szabályozás volt. Összességében a korábban fennálló „tágan” szabályozott tevékenységi kör egyértelműsítése, pontosítása volt a jogalkotó szándéka. A kuruzslás törvényi tényállásának új elemei tekintetében tehát nem áll rendelkezésre egyetlen bírósági határozat sem, mely igazolná, hogy a támadott rendelkezés a normavilágosság sérelmét, a támadott rendelkezés kiszámíthatatlanságát, ezáltal többségi határozattal megállapított jogalkotói mulasztás fennállását okozná.

[83] 3. A fenti indokok alapján a törvényalkotói mulasztás hivatalbóli megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2021. június 29.

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

[84] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. június 29.

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

[85] A különvélemény 2. és 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. június 29.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1409/2020.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 138. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2021. (VIII. 11.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés **a)** és **b)** pontjai, 47. § (4) bekezdése, valamint a 48. § (2) bekezdés **e)** pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról, és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Schanda Balázs és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Imre, dr. Márki Zoltán, dr. Pokol Béla és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés **a)** és **b)** pontjai, 47. § (4) bekezdése, valamint a 48. § (2) bekezdés **e)** pontja alaptörvény-ellenesek.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény 1. §-a és 2. §-a, valamint a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 55. § (4) bekezdése együttes alkalmazásakor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a műemlékvédelmi hatósági jogkör címzettje döntéshozatala során a műemlékvédelmi érdekeket ne rendelje egyéb szempontok alá, így a vételi jog gyakorlásának feltételeként, a műemlékvédelmi szempontokat figyelembe véve adjon hozzájárulást az elidegenítéshez.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

[1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés *i)* pontjában biztosított jogkörénél fogva – az Országgyűlés 2021. június 15-i ülésnapján elfogadott T/16223. számú, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a, 2. §-a és 3. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] 2. A köztársasági elnök indítványában rögzítette, hogy a Törvény kifejezett célja, hogy a rendszerváltoztatást megelőző kizárólagos állami tulajdon privatizációja keretében 1994. március 31-étől 1995. november 30-áig az állami és önkormányzati lakásokra biztosított vételi jogból kizárt műemléképületben lévő lakások bérlői számára lehetővé tegye az általuk bérelt lakások tulajdonjogának megszerzését. Ennek érdekében az 1. §-ban vételi jogot alapít a világörökségi helyszínen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonban álló műemléképületben lévő lakásokra.

- [3] Álláspontja szerint önmagában ez a jogalkotói cél, és különösen az ebből a célból alapított vételi jog intézménye nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az 1990-es években lezajlott és lezárult privatizáció során a jogalkotó a műemléképületekben lévő lakásokra, az azokra vonatkozó speciális védelmi és karbantartási feladatok miatt nem engedett vételi jogot. Emlékeztetett rá, hogy kifejezetten ennek a kérdésnek az alkotmányosságát is vizsgálta az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.).
- [4] Hangsúlyozta, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a kulturális örökséget illetően még szigorúbb követelményeket támaszt. A kulturális örökség része az épített környezet, és közöttük kifejezetten a műemléki védelem alatt álló építmények. A védelem és megóvás egyik garanciája pedig a visszalépés tilalma, amely követelmény az egész jogrendszert áthatja. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság kezdetektől követett gyakorlata értelmében az egyszer már elért védelem szintje nem csökkenhet, és a színvonal megőrzéséhez hatékony megelőző biztosítékok kellene.
- [5] A köztársasági elnök rögzítette, hogy jelen esetben a vételi jog a világörökségi helyszínen és védőövezetében lévő lakásokra vonatkozik. Magyarország az 1985. évi 21. törvényerejű rendelettel hirdette ki a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülészakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezményt (a továbbiakban: Világörökségi Egyezmény), amelynek a hatékony végrehajtásához szükséges rendelkezéseket a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Vötv.) foglalja össze. Abból kiindulva, hogy a világörökségi és a várományos terület védelme és a fennmaradását szolgáló, értékőrző használata közérdek, a kiemelkedő egyetemes értékek megőrzéséhez sajátos használati, fejlesztési előírásokat és követelményeket állapít meg.
- [6] A vételi jog jogintézményének megítéléséhez megjegyezte azt is, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) hatályos rendelkezései jelenleg sem zárják ki az állami és önkormányzati tulajdonban álló lakások elidegenítését. Az Lt. 55. § (4) bekezdése szerint műemléképületben lévő lakást vagy helyiséget azonban kizárólag a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezéseinek figyelembevételével lehet elidegeníteni.
- [7] Álláspontja szerint a világörökségi területen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonú, a kulturális örökség részét képező műemléki ingatlanok teljes körének vételi joggal történő megterhelése, és ezáltal feltétel nélküli magántulajdonba adása, a világörökségi és műemléki speciális védelmi igényre tekintettel, valamint a visszalépés tilalmából következő biztosítékok és garanciák, továbbá az egyedi mérlegelés hiánya miatt nem felel meg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek, ezért alaptörvény-ellenes.
- [8] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben rögzítette, hogy a vételi jog intézménye ugyan nem tulajdonelvonás, de a tulajdonjog megterhelése, korlátozása. A vételi jogot általában a tulajdonos szerződéssel alapítja. Kivételesen jogszabály is alapíthat vételi jogot, ez azonban rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, mert a tulajdonváltás a jogosult egyoldalú akaratától függ. Mivel a jogosult döntésével szemben, amely a tulajdonátzállásról rendelkezik, nincs a kisajátításhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, ezért az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kimondta – amit később több határozatában megerősített –, hogy a tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírósági vizsgálata pótolhatja.
- [9] Az indítvány kiemelte, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság önmagában az állami és önkormányzati lakásokra alapított vételi jogot az adott társadalmi helyzetben nem találta alkotmányellenesnek, hiszen a lakásrendszer piaci alapokra helyezése, a lakásvagyon privatizációja a gazdasági rendszerváltás része volt. A vételi jog alapításának közérdekűségére és szükségességére azonban több mint huszonöt évvel később történő hivatkozás a köztársasági elnök álláspontja szerint nem megalapozott, különösen mivel az időmúlás következtében vélhetően más jogosultakról és a privatizációból egyébként is eredetileg kizárt lakásokról van szó.
- [10] Az indítványozó nyomatékosította, hogy a tulajdonkorlátozás alkotmányossága megítélésének további szempontja a korlátozás arányossága. Emlékeztetett, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság az arányosságot illetően rögzítette: a vételi jog csak az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos, vagyis a kártalanításnak ebben az esetben is a klasszikus kisajátításhoz megkövetelt teljes kártalanításnak kell lennie. A Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 47. § (3)–(5) bekezdése szerinti szabályozás álláspontja szerint nyilvánvalóan nem felel meg az értékgaranciából következő teljes kártalanításnak.
- [11] A köztársasági elnök véleménye szerint a vételár összegének megállapítása, pontosabban annak csökkentése szempontjaként a hosszabb idejű bérleti jog figyelembevétele önmagában is vitatható, hiszen a hosszabb ideje



a piaci árhoz képest lényegesen kisebb bérleti díjat fizető bérlőknek a lakások karbantartásával, felújításával kapcsolatban nem merültek fel költségeik, azokat a közpénzből gazdálkodó tulajdonos viselte. Amennyiben mégis a bérlő fizette, akkor megtérítették számára, vagy lakbérmérséklésként beszámíthatta. A bérleti jog időtartama szerinti vételárcsökkentésnek – álláspontja szerint – tehát nincs észszerű indoka. Hasonlóképpen nem alapozhatja meg a forgalmi érték 65%-ának elengedését a tulajdonjog cseréje sem.

- [12] Az indítványozó rögzítette, hogy a Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 46. § (2) bekezdése a vételi jogot kiterjeszti a folyamatban lévő átalakítás, korszerűsítés, felújítás alatt álló épületben lévő lakásokra is azok elkészülte után, vagyis egy átalakított, korszerűsített, felújított épületben lévő lakás akár a forgalmi érték 14,25%-ának megfelelő vételáron kerülhet a bérlő tulajdonába, ami viszont feltűnően nagy értékaránytalanságot eredményez.
- [13] Hivatkozva az Alkotmánybíróság 20/2014. (VII. 3.) AB határozatára, kiemelte azt is, hogy a Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 48. § (2) bekezdés e) pontja szerint a vételi jog jogosultjának a részletfizetés ütemezésére biztosított egyoldalú jogosultság a kártalanítás elhúzódása folytán az azonnaliság és az értékgarancia elvét sérti.
- [14] Álláspontja szerint hasonlóképpen a korlátozás arányossága kérdését veti fel a Törvény 1. §-ába foglalt, az Lt. új 45. § (1) bekezdése abból a szempontból is, hogy az öt évnél rövidebb, de 2020. december 31-én fennálló bérleti jogviszonyok esetében a vételi jog lehetőségét a bérlőknek az öt év eléréséig, tehát legkésőbb 2025. december 31-éig nyitva hagyja. Az időtartam hossza és bizonytalansága miatt megítélése szerint ez a rendelkezés is aránytalan.
- [15] 4. A fentiekben kifejtett indokok alapján a köztársasági elnök kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény 1. §-ába és szoros összefüggés okán a 2–3. §-ába foglalt, az Lt.-t módosító rendelkezések sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint a XIII. cikk (1) és (2) bekezdését.
- [16] 5. Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére tájékoztatást küldött, amelyben kifejtette az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját.

## II.

- [17] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„XIII) cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.  
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

- [18] 2. A Törvény támadott rendelkezései:

„1. § A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakástörvény) Harmadik része a következő 45–48. §-okkal egészül ki:

»45. § (1) Ha e rendelkezés hatálybalépését követően világörökségi helyszínen és védőövezetében az önkormányzati, valamint az állami tulajdonú lakásra a 2020. december 31. napján hatályban lévő határozatlan idejű bérleti jogviszony időtartama eléri az öt évet, abban az esetben a lakásra vételi jog illeti meg a (2) bekezdésben megjelölt magánszemélyeket, amennyiben a lakás 1995. november 30. napján

a) műemléképületben lévő lakásnak minősült;

b) elidegenítési és terhelési tilalommal terhelt lakás volt és a tilalom e rendelkezés hatálybalépésekor már nem áll fenn; vagy

c) az önkormányzat 1994. január 1-jét megelőzően hozott döntése alapján átalakításra, korszerűsítésre, felújításra, bontásra kijelölt épületben volt vagy az épület a település rendezési terve alapján rehabilitációra kijelölt területen volt, és a kijelölés e rendelkezés hatálybalépésekor már nem áll fenn.

(2) Az (1) bekezdés szerinti vételi jog

a) a magánszemély bérlőt;

b) a magánszemély bérlőtársakat együttesen és egyenlő arányban;

c) a magánszemély társbérlőket együttesen az általuk kizárólagosan használt lakóterületek arányában;

d) az a)–c) pontban felsoroltak helyett hozzájárulásukkal azok egyenesági rokonát, valamint örökbe fogadott gyermekét illeti meg.

(3) Társbérllet esetén a közösen használt lakóterületet a (2) bekezdés c) pontja szerinti arányban kell figyelembe venni.

(4) A bérleti jogviszony (1) bekezdés szerinti fennállása időtartamának megállapításakor

a) a 23/A. § (2) bekezdés és a 26. § szerinti cserelakás felajánlása esetén – ha a bérlő személye azonos – az érintett lakásra és a korábbi lakásra vonatkozó határozatlan idejű bérleti jogviszony időtartamát,

b) a bérleti jogviszony 32. § szerinti folytatójának minősülő személyek és jogelődjeik bérleti jogviszonyának időtartamát össze kell számítani.

(5) Az e rendelkezés hatálybalépésekor már fennálló bérlőtársi jogviszony esetén az (1) bekezdés szerinti időtartam szempontjából minden bérlőtárs tekintetében a bérleti jogviszonyt elsőként létesítő, vételi jog gyakorlására jogosult bérlő bérleti jogviszonyának időtartama irányadó.

(6) Az e §-ban szabályozott vételi jog jogosult általi gyakorlása esetén az önkormányzatot, továbbá az államot jogszabály alapján megillető elővásárlási jog nem gyakorolható.«

»46. § (1) Nem áll fenn vételi jog

a) az olyan önkormányzati lakásra, amely az önkormányzat 2021. január 1-jén hatályos döntése alapján bontásra kijelölt épületben van;

b) a bérlőkijelölési és az ismételten gyakorolható bérlőkiválasztási joggal érintett lakásra;

c) jogszabály alapján szolgálati vagy vállalati bérlakásnak minősülő, illetve szerződés alapján valamely feltétel bekövetkezéséig bérbe adott lakásra;

d) az elidegenítési és terhelési tilalommal terhelt lakásra;

e) a nyugdíjasházban, a garzonházban lévő lakásra;

f) a műteremlakásra, a szobabérlők házában lévő lakrészre.

(2) Az olyan önkormányzati lakásra, amely az önkormányzat 2021. január 1-jét megelőzően hozott döntése alapján már folyamatban lévő átalakítás, korszerűsítés, felújítás alatt álló épületben van, a vételi jog 2022. június 30. napját követően, illetve ha az korábbi, az átalakítás, korszerűsítés, felújítás befejezését követően gyakorolható.

(3) Nem gyakorolhatja vételi jogát a jogosult, ha e rendelkezés hatályba lépését megelőző egy évben három havi lakbért meghaladó bérleti díj tartozása állt fenn a bérbeadó felé.

(4) Nem gyakorolhatja vételi jogát a jogosult, ameddig adó- vagy adók módjára behajtandó köztartozása, a társadalombiztosítási alap javára teljesítendő tartozása, vagy a tulajdonos állam vagy önkormányzat felé bármilyen jogcímen lejárt és ki nem egyenlített tartozása áll fenn.

(5) A vételi jog jogosultja a vételi joggal érintett lakást a tulajdonjogát bejegyző határozat keltét követő négy éven belül nem idegenítheti el. A tilalomba ütközően megkötött szerződés semmis, az ilyen szerződésen alapuló bejegyzési kérelmet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 51. §-a szerint el kell utasítani.

(6) A vételi jog jogosultja tulajdonjogának bejegyzésével egyidejűleg az ingatlanügyi hatóság a lakásra elidegenítési tilalmat köteles négy évre az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezni.«

»47. § (1) Az e törvény alapján vételi joggal érintett lakásnak az 52. § szerint megállapított forgalmi értékét a vételi jog jogosultjával az erre irányuló kérelme benyújtásától számított hat hónapon belül közölni kell. A közlés késedelméből eredő kárért a tulajdonos állam, illetve önkormányzat felel. A vételi jog jogosultja a forgalmi érték megállapítását a tulajdonos államtól, illetve önkormányzattól e rendelkezés hatálybalépését követő – vagy ha a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony időtartama e rendelkezés hatálybalépésekor az öt évet még nem éri el, úgy az öt év elteltét követő – egy éven belül kérheti, e határidőt követően benyújtott kérelme esetén vételi jogát nem gyakorolhatja.

(2) Ha a tulajdonos önkormányzat az (1) bekezdés szerinti forgalmi értéket a vételi jog jogosultjával hat hónapon belül nem közli, úgy a vételi jog jogosultjának kérésére az állam köteles a forgalmi érték megállapításáról és

annak jogosulttal való közléséről gondoskodni, amely esetben az állam részéről ezzel kapcsolatosan felmerült költségeket a tulajdonos önkormányzat köteles az állam részére megtéríteni.

(3) A vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték

a) 80 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 5 év és 15 év közötti;

b) 50 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 15 év és 25 év közötti;

c) 15 százaléka, amennyiben a vételi jog szempontjából alapul vett bérleti jogviszony időtartama az egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában eléri vagy meghaladja a 25 évet.

(4) A (3) bekezdés a) és b) pontjától eltérően a vételi joggal érintett lakás vételára a forgalmi érték 35 százaléka abban az esetben, ha a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony a 29. § szerinti csere útján jött létre és a csere során tulajdonjogot cseréltek bérleti jogra.

(5) A vételár egy összegben való megfizetése esetén a jogosultat a vételárból további 5 százalék árengedmény illeti meg.

(6) A bérleti jogviszony (3) bekezdés szerinti időtartamának megállapításakor a 45. § (4) és (5) bekezdését alkalmazni kell.«

»48. § (1) Vételi jogát a 45. § szerinti jogosult a forgalmi érték közlésétől számított hat hónapon belül gyakorolhatja a tulajdonoshoz intézett egyoldalú nyilatkozattal. A joggyakorlást be kell jelenteni a lakás fekvése szerint illetékes fővárosi, megyei kormányhivatalnak (jelen alkalmazásában a továbbiakban: kormányhivatal).

(2) A vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozatnak tartalmaznia kell

a) az Inytv. 32. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti adatokat, illetve az Inytv. 32. § (1) bekezdés g) pontja szerinti nyilatkozatot;

b) az érintett lakás Inytv. 32. § (1) bekezdés c) pontja szerinti pontos megjelölését (település neve, helyrajzi szám) és a bejegyzéssel érintett tulajdoni hányadot;

c) a 47. § szerint közölt forgalmi értéket;

d) a 47. § alapján megállapított vételárat;

e) a vételár megfizetésének ütemezését, azzal, hogy legfeljebb huszonöt évi havonkénti egyenletes összegű részletfizetés határozható meg és a vételi jogot gyakorló nyilatkozat közlésétől számított nyolc napon belül legalább a vételár tíz százaléka egy összegben megfizetendő;

f) a vételi jog gyakorlására, a tulajdonjog megszerzésére irányuló feltétlen és visszavonhatatlan nyilatkozatot;

g) a jogváltozás jogcímét.

(3) Részletfizetés esetén az önkormányzatot, illetve az államot a vételár összegének erejéig a vételár megfizetésének biztosítására a teljes vételár megfizetéséig törvényes jelzálogjog illeti meg a lakásra. Az önkormányzat, illetve az állam a vételár teljes összegének részére történt megfizetésétől számított 30 napon belül köteles kiadni ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére alkalmas formában és mellékletekkel a jelzálogjog törléséhez – feltétlen és visszavonhatatlan – hozzájáruló nyilatkozatát.

(4) A (2) bekezdés szerinti nyilatkozathoz csatolni kell azokat az okiratokat, amelyekből a vételi jog gyakorlásának jogszerűsége megállapítható.

(5) A tulajdonos állam, illetve önkormányzat a (2) bekezdés szerinti nyilatkozatot és mellékleteit az átvételtől számított 15 napon belül köteles jóváhagyásra a kormányhivatal elé terjeszteni. Ha a tulajdonos szerint a vételi jog gyakorlásának valamely e törvényben meghatározott feltétele nem teljesül, a (2) bekezdés e) pontja szerinti első vételárrészlet hiánytalanul nem került megfizetésre vagy a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozat hibás vagy hiányos, köteles erre vonatkozó indokolt írásbeli észrevételét a kormányhivatal részére a (2) bekezdés szerinti nyilatkozattal és mellékleteivel együttesen megküldeni.

(6) A kormányhivatal a nyilatkozatot, az esetleges észrevételt és a csatolt okiratokat megvizsgálja, és szükség esetén megfelelő határidő tűzésével hiánypótlásra hívja fel a nyilatkozattevőt, illetve a tulajdonost.

(7) Ha a kormányhivatal álláspontja szerint a vételi jog gyakorlása valamely e törvényben meghatározott feltételének teljesülése a hiánypótlásra történő felhívás után sem igazolt, a (2) bekezdés e) pontja szerinti első vételárrészlet a hiánypótlás során sem került megfizetésre vagy a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozat a hiánypótlásra felhívás után is hibás vagy hiányos, a kormányhivatal a jóváhagyást megtagadja.

(8) Ha a kormányhivatal a jóváhagyást megadja, határozatával elrendeli a vételi jog jogosultja tulajdonjogának bejegyzését, a (3) bekezdés szerinti jelzálogjog bejegyzését, és a 46. § (6) bekezdése szerinti elidegenítési tilalom feljegyzését, és a bejegyzés iránt megkeresi az ingatlanügyi hatóságot.

(9) A kormányhivatal (8) bekezdés szerinti határozatot tartalmazó megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóság határoz a vételi jog jogosultja tulajdonjogának bejegyzéséről, a (3) bekezdés szerinti jelzálogjog bejegyzéséről és a 46. § (6) bekezdése szerinti elidegenítési tilalom feljegyzéséről.«”

„2. § A Lakástörvény 50. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»50. § (1) Annak a bérlőnek a lakását, aki nyugdíjas vagy jogszabályban meghatározott nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátásban részesül, és az elővásárlási jogával nem él, a szerződésének fennállásáig harmadik személy részére csak a bérlő írásbeli hozzájárulásával lehet elidegeníteni.

(2) Annak a bérlőnek a lakását, aki nem él az e törvényben biztosított vételi jogával, amennyiben az érintett lakásingatlanra vonatkozó bérleti jogviszonya korábban nem szűnik meg, élete végéig csak a bérlő írásbeli hozzájárulásával lehet elidegeníteni.

(3) A (2) bekezdésben foglaltakat a 81. § (1) bekezdésével érintett, az állam tulajdonában álló lakásokra nem kell alkalmazni.«”

„3. § A Lakástörvény 51. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(1) Az első adásvételi szerződés megkötését, illetve az első forgalmi érték közlésére a 47. § (1) bekezdésben előírt határidő lejártát megelőzően az egyalakásos vagy az egy helyiségből (helyiségcsoportból) álló épület kivételével az épületet társasházzá kell alakítani. A társasházalapítás késeleméből eredő kárért a tulajdonos állam, illetve önkormányzat felel.«”

### III.

- [19] 1. Az indítvány szerint a Törvény megjelölt rendelkezései azért ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, az épített környezet védelmére is vonatkozó visszalépés tilalmának elvével, mert a tárgybeli, világörökségi területen elhelyezkedő, műemléki védettséget is élvező ingatlanokban található lakások értékesítését (vételi jog gyakorlása) nem köti az állam (közigazgatási szerveken keresztül gyakorolt) jóváhagyásához.
- [20] Az Alkotmánybíróság ennek megítélése körében először áttekintette a világörökségi területen lévő műemléki ingatlanok adásvételére vonatkozó szabályanyagot, ezt követően kitért a visszalépés tilalma kulturális örökségre vonatkozó elvének értelmezésére, végül elemezte, hogy a visszalépés tilalmának alkotmányos követelménye teljesül-e a támadott rendelkezések vonatkozásában.
- [21] A Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései az Lt. állami és önkormányzati lakások elidegenítésére vonatkozó speciális rendelkezéseket tartalmazó Harmadik Részét érintik, mégpedig úgy, hogy a Törvény világörökségi helyszínen és védőövezetében található lakások estében meghatározott személyi kör tekintetében vételi jogot állapítanak meg, és rendelkeznek annak érvényesítésére vonatkozó alaki (eljárási) szabályokról.
- [22] Az állami, önkormányzati (tulajdonú) lakások egy része – korbelti sajátosságuk, vagyis az általuk esetlegesen képviselt történeti érték alapján – megkülönböztetett, vagyis kulturális örökség kategóriájába tartozó védettséget élvez(het). Megjegyzendő, hogy hazánkban az állami tulajdonú műemlékek az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.) alapján kerültek önkormányzati tulajdonba (3–6. §).
- [23] 1.1. A hazai jogrendszerben az ingatlanok adásvételére vonatkozó általános szabályokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi jogi része tartalmazza. E főszabálytól a jogalkotó valamely speciális jellemzővel rendelkező ingatlan esetében eltérő, illetve kiegészítő rendelkezést is alkothat. A műemlékekre vonatkozó speciális szabályalkotást indokol e területen az ingatlan valamely (történeti, esztétikai) értéke szerinti megkülönböztetés, vagyis az az eset, ha az adásvétel tárgyát képező ingatlan a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötvt.) valamely védettségi kategóriájába tartozik.
- [24] A Kötvt. szabályozási koncepciója szerint integrált védelmet valósít meg három tárgykör tekintetében: a műemlékekre, a régészeti örökségre, valamint az ingó kulturális javakra vonatkozóan. A Kötvt. szabályai a magyar állam által védett kulturális örökségre vonatkoznak, ettől eltérő az úgynevezett világörökségi védettség. Míg a Kötvt. a magyar nemzet szempontjából jelentős értékek védelmére születte, addig az emberiség egyetemese értékeinek védelmével összefüggésben a Vötvt. rendelkezik. Utóbbi a Világörökségi Egyezmény végre-



hajtására jött létre, fő célkitűzése a világörökségi szempontok érvényesítése a kulturális örökségre vonatkozó szabályanyag megalkotása és végrehajtása során.

- [25] Hazánk a világörökségi területek védelmével, kezelésével összefüggő speciális jogi szabályozást alkotott, így a Világörökségi Egyezmény és annak kihirdetése mellett a Vötv. megalkotásával saját nemzeti szabályozás jött létre.
- [26] A Vötv. tárgyi hatálya kiterjed mind a világörökségi elismerést már élvező, mind pedig a világörökségi várományos területekre, utóbbiak esetében az elismerést biztosító eljárás folyamatban van.
- [27] A jogalkotó a Vötv. megalkotásával megteremtette a nemzeti és az egyetemes védettséget élvező kategóriák közötti átmenetet, hiszen a Vötv. 1. § (2) bekezdése szerint világörökségi vagy várományosi területté csak a korábban hozott miniszteri döntéssel, határozattal vagy a kulturális örökség védelméről szóló törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánított és ekként kulturális örökségi védelmet élvező műemléki érték vagy nyilvántartott régészeti lelőhely; vagy a természet védelméről szóló törvény erejénél fogva védett vagy a természet védelméről szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján védetté nyilvánított országos jelentőségű védett természeti terület, továbbá az országos jelentőségű védett természeti terület kijelölt védőövezete nyilvánítható.
- [28] Mindez azt jelenti, hogy a világörökségi védettség a hazai jogrendszerben meghatározott feltételek szerint védettséget élvező kulturális vagy természetvédelmi szempontból védett ingatlanokhoz kötődhet másodlagos jelleggel.
- [29] A Vötv. fogalomhasználatában szereplő kulturális örökség fogalma úgy határozható meg, mint olyan ingó, valamint ingatlan dolog, amelynek alapkritériuma, hogy történeti, művészeti, etikai vagy esztétikai értékkel rendelkezzen. Egyszersmind e kritériumok különböztetik meg a világban fellelhető egyéb ingatlantól, valamint ingó használati tárgytól a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó értékeket.
- [30] Jelen ügy tárgya, vagyis az, hogy állami és önkormányzati lakások a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó műemléki érték vagy műemlék kategóriájába tartozhatnak védettségük esetén, a nemzeti szintű védelmen túl az érték, az emberiség szempontjából meglévő jelentőségét pedig az UNESCO Világörökségi Bizottsága a világörökségi cím adományozásával ismerheti el, amely két kategória a Vötv. rendelkezései értelmében fedi egymást.
- [31] Az épített örökségi elemek védelme különböző lehet azok földrajzi kiterjedése és a védettséget elrendelő fórum alapján is. A védett tárgy jellege alapján a védelem kiterjedhet egyrészt egyedi építményekre, de kiterjedhet épületegyüttesekre és azok természetes környezetére is. A védettséget elrendelő fórumrendszer pedig lehet egyrészt a nemzeti védettséget elrendelő állam, amely kategórián belül további két alkategória: a nyilvántartásba vett műemléki érték és a védetté nyilvánított műemlék különíthető el, előbbi esetében a védettsége ténye egyedi hatósági döntéssel, utóbbi esetében pedig miniszteri rendeleten alapul. Ha pedig a védett tárgy értéke az emberiség szempontjából is kiemelkedő, akkor a világörökségi védettségről, vagyis nemzetközi védelmi szintről beszélhetünk.
- [32] 1.2. Az alapfogalmak áttekintése után az Alkotmánybíróság vizsgálta az e tárgyakra vonatkozó szabályozási koncepció jellemzőit abból a szempontból, hogy átruházásuk esetére milyen speciális előírások alkalmazandóak.
- [33] Előjáróban megjegyzendő, hogy a Kötv. védett műemléki értékekre vonatkozó szabályanyagát a világörökségi területeken is alkalmazni kell, a fenti fogalommagyarázat alapján.
- [34] Alapvetően a védett ingatlan kiemelkedő jelentőségének igazolásához fűződő szempontrendszernek való megfelelés képezi az állami védettség alapját, egyszersmind indokolja azt is, hogy a főszabálytól eltérő módon mehet végbe a műemléki ingatlanok (lakások) adásvétele.
- [35] A Kötv. emellett, hogy a kulturális örökség védelmének általános szabályait tartalmazza, az egyes elemekre vonatkozó speciális rendelkezéseket is megállapít, így önálló fejezetet szentel a műemlékeknek. A műemléki értékek kategóriáján belül elhelyezhető műemlékek megőrzése körében tartalmaz rendelkezéseket 1. a védett értékek fenntartására, 2. méltó használatára és helyreállítására, valamint 3. azok hasznosítására és tulajdonjogának átruházására vonatkozó jogügyletekre nézve.
- [36] A műemléki védettség alatt álló ingatlanok tekintetében a szabályozás érinti az ezzel összefüggő jogügyletek, ezen belül azok adásvétele speciális szabályainak meghatározását. A szabályozási rendszer alapján az állam két eszközzel garantálhatja a védett ingatlan értékének fenntartását az adásvételt követően is.
- [37] Az egyik ilyen eszköz az államot és/vagy önkormányzatokat megillető elővásárlási jog. A Kötv. 32. § *d)* pontja alapján a műemléki védettséget elrendelő miniszteri rendeletnek tartalmaznia kell az elővásárlási jogra nézve

előírást, ezen túl a műemlékeken fennálló elővásárlási jog részletszabályait a Kötv. 86. §-a tartalmazza. A Kötv.-t mint háttérszabályt egészíti ki a Vötv. 6/A. §-ának világörökségi területre vonatkozó rendelkezése. A magyar állam számára elővásárlási jogot állapít meg a világörökségi helyszínen található ingatlan tekintetében, ám ez nem vonatkozik a lakhatás céljára szolgáló rendeltetés szerinti jellegű épületet (különösen: lakás, lakóház), valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény szerinti földre (Lt. 6/A. §).

- [38] A másik állami garancia tulajdonosváltás esetén a védett érték megőrzésére az ügylet „jóváhagyásának” jogintézménye.
- [39] A Kötv. 44. §-a értelmében miniszteri jóváhagyás szükséges 1. az olyan jogügylethez, amelynek alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjoga átruházásra kerül, vagy az egyéb módon kikerül a nemzeti vagyon köréből, vagy azon osztott tulajdon létesül, 2. az olyan jogügylethez, amely az állami vagyon körébe tartozó műemléket – a jogszabályban foglaltak szerint, közérdekből alapított használati jog, vezetékjog, szolgálat kivételével – megterheli, biztosítékul adja, 3. az állami tulajdonban álló műemlék vagyongazdálkodójának kijelöléséhez vagy annak megváltoztatásához, végül 4. vagyongazdálkodó hiányában az állami tulajdonban álló műemlék hasznosítására irányuló bármely jogügylethez.
- [40] E jóváhagyás a Kötv. 44. § (2) bekezdése szerint a jogügylet érvényességi kelléke, amely csak abban az esetben tagadható meg, ha a jogügylet a védettséget megalapozó értéket veszélyezteti, vagy az a védett érték egységes tulajdonosi szerkezetének kialakítását, egységes hasznosítását nem szolgálja. E hozzájáruló nyilatkozat a jogügyletekkel kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási kérelem kötelező melléklete.
- [41] A Kötv. rendelkezésén túl az Lt. 55. §-a az állami vagy önkormányzati bérlakások és helyiségek elidegenítését hatósági hozzájáruláshoz köti (hozzájárulás elidegenítéshez). E szabályozási körbe tartoznak az Lt. 55. § (4) bekezdése szerint a műemléképületben lévő lakások vagy helyiségek, amelyeket a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezéseinek figyelembevételével lehet elidegeníteni. Ezzel az Lt. a Kötv.-ben található jóváhagyás jogintézményéhez képest műemléki védettséget élvező állami vagy önkormányzati lakások esetére speciális hozzájárulást tesz kötelezővé.
- [42] A Kötv., a Vötv., valamint az Lt. e pontban elemzett rendelkezései alapján megállapítható, hogy a Törvény világörökségi vagy várományosi helyszínen található bérlakásokra vonatkozó, vételi jogot megállapító rendelkezése, a védettség kettősségére tekintettel együttesen alkalmazandó.
- [43] Az Lt. 91/A. § 15. pontja szerint ugyanis műemléképületben lévő lakás: a külön jogszabályok alapján műemléknek nyilvánított épületben lévő lakás. A műemlék fogalmát pedig a Kötv. 7. § 15. pontja tartalmazza: olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak.
- [44] A világörökségi és egyben műemléki védettséget élvező ingatlanokban található lakásokkal összefüggő bármilyen jogcímen történő tulajdonátruházáshoz/elidegenítéshez (nem csupán adásvételhez) előzetesen be kell szerezni az örökségvédelmi hatóság hozzájárulását.
- [45] Az elidegenítéshez való hozzájárulás a Ptk. 6:118. §-a szerinti jóváhagyásnak minősül, amely elmaradása esetén a szerződés nem válik hatályossá, a szerződés teljesítése tehát nem követelhető. Ha pedig az mégis megtörtént, akkor az érvénytelen szerződésre vonatkozó jogkövetkezményeket kell alkalmazni. Továbbá a Ptk. 1:5. § (2) bekezdése szerinti jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadása esetén, ha ez nyomós közérdeket vagy különös méltánylást érdemlő magánérdeket sért, a bíróság a nyilatkozatot ítéletével pótolhatja, feltéve, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el.
- [46] A jogalkotó a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) örökségvédelmi (műemléki) hatóságként a fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelölte ki.
- [47] 2. Az indítvány értelmében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő visszalépés tilalma azért merül fel, mert a vételi jogot telepítő Törvény a világörökségi területen álló műemléki ingatlanok teljes körét érinti, úgy, hogy az érintett lakások speciális jellegét a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, így azok állagának fenntartását az állam a tulajdonosváltás során nem garantálja.
- [48] Az Alkotmánybíróság ennek elbírálása során az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének általános értelmezéséből indult ki. Értelmezésében az Alaptörvény e rendelkezése alapvetően állami garanciát, kötelezettségvállalást tartalmaz, amelynek alapjogi oldalát a természetvédelem esetében az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése tölti meg tartalommal. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése „a public trust környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, amelynek lényege, hogy az állam a jövő

nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé e kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak e kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekintendő, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt. [...] A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan sui generis kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül [13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]].” [14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [22], [34]]

- [49] 2.1. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a visszalépés tilalmához fűződő gyakorlatát, majd áttért annak elemzésére, hogy az elv az épített környezet elemeihez tartozó műemlékek vételi jogával összefüggésben hogyan érvényesül.
- [50] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszalépés tilalmának elvét az egészséges környezethez való joggal összefüggésben dolgozta ki az Alkotmány hatálya alatt. Az Alkotmánybíróság a környezetvédelmi tárgykörű, az Alaptörvény hatálybalépése előtt meglévő gyakorlata az alábbiak szerint jelen ügyben is felhasználható: „az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához” {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [81]}. A testület arra is rámutatott, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [51] Az Alkotmány hatálya alatt az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) máig ható dogmatikai megalapozottságát adta a környezethez való jogból következő állami kötelezettségek értelmezésének. Eszerint „a környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (ABH 1994, 134, 138) Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelezést jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (ABH 1994, 134, 139). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134, 140) Kimondta továbbá azt is, hogy a környezethez való jog érvényesítése azt is megkívánja, hogy az „állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.” {ABH 1994, 134, 141; összefoglalóan: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [81]}
- [52] Az Alkotmánybíróság szerint a visszalépés tilalmának lényege, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen”, kiegészítve azzal, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142).
- [53] Az Alaptörvényhez fűződő alkotmánybírósági gyakorlat az egészséges környezethez való jog és a P) cikk (1) bekezdésének együttes értelmezése során a következőket deklarálta.
- [54] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is



- következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]}.
- [55] „A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a »külö-nösen« kitétel), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötele-zettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}
- [56] Amíg az Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, és ezt elsősorban az Alkotmány-bíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatálybalépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmikép-pen se rontsa {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi: a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, „hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővi-gyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen »a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg«” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 17/2018. (X. 10.) AB ha-tározat, Indokolás [87]}.
- [57] Az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozatában összefoglalóan mutatta be a *non derogation* elv alkot-mányossági értelmezését. Megerősítette azt az értelmezést, miszerint a visszalépés tilalma az (egészséges kör-nyezethez való jog) alapjog alanyi oldalát képezi, korlátozhatósága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint ítéltető meg (Indokolás [42]). Az Alkotmánybíróság tehát rámutatott, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [94]}. A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sa-játosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkent-heti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökken-tésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [58] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszalépés tilalma nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvé-nyesül az irányadó alapjogi teszt alkalmazásával {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [95]}. A 4/2019. (III. 7.) AB határozatban lefektetett teszt szerint vizsgálendő, hogy 1. az indítványban előadottak az egészséges környe-zethez való jog hatálya alá tartoznak-e; 2. megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben; és ha igen, akkor 3. a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függ-vényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e (Indokolás [44]).
- [59] 2.2. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot későbbi gyakorlatában kiterjesztette az épít-tett környezet védelmére is. A 27/1995. (V. 15.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kör-nyezethez való jogból következik, hogy „az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető” (ABH 1995, 129, 134).
- [60] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog az Alaptörvény P) cikk (1) bekez-désében szinkronban értelmezve a műemlékek védelmére is kiterjed, a 3104/2017. (V. 8.) AB határozat (a to-vábbiakban: Abh2.) ugyanis így fogalmazott: „a műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezett-séget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat.” (Indokolás [40])
- [61] Az Abh2. szerint „a P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és min-denki általános alkotmányos felelőségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi” (Indo-kolás [37]).



- [62] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló fenntarthatóság követelménye „az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti” (Abh2., Indokolás [38]).
- [63] Az Abh2. hangsúlyozta az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettséget a műemlékek megőrzésére vonatkozóan. Amíg ugyanis az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján a környezethez való jogra visszavezetve vonatkoztatta a védettségi kötelezettséget a környezet épített elemeire, addig az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében e kötelezettség már önálló rendelkezésben jelenik meg. Így az Abh2. szerint „[a] nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki.” (Indokolás [39])
- [64] Az Alkotmánybíróság az intézményvédelmi garanciák mellett a fenntarthatóság követelményét is deklarálta a P) cikk (1) bekezdéséből következően, amelyen belül 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában kitért arra is, hogy a P) cikk (1) bekezdése védőhálójába tartozó ingatlanok esetében a tulajdonosi struktúra átalakítása milyen alkotmányos követelmények mentén lehetséges. Visszautalva az Abh1.-re, az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a „természetvédelmi célú kisajátítás törvényi alapjának megléte azonban nem jelenti azt, hogy védelmi kötelességének az állam ne tehetne más módon eleget. [...] Elvileg lehetséges az is, hogy a természetvédelmi szervek kezeléséből ismét magántulajdonosok használatába adják a védett területeket, mint ahogy lehetséges a védett és védelemre tervezett területek magántulajdonban, illetve magántulajdonosok kezelésében hagyása is; mindezekben az esetekben azonban a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (Abh1., ABH 1994, 134, 142; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [52])
- [65] A visszalépés tilalmát tehát az Alkotmánybíróság működésének kezdetén deklarálta a környezethez való jogból levezetve. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése az állam védelmi kötelezettségeinek tárgyköreit nevesítve immár feltünteteti a kulturális értékek védelmének kötelezettségét is. A környezethez való jogból következő visszalépés tilalmának elvét, valamint annak intézményvédelmi garanciáit az Alkotmánybíróság gyakorlata vonatkoztatta, átemelte a környezet azon épített elemeire is, amelyek különleges értékkel bírnak.
- [66] Az Alkotmánybíróság a természetvédelemmel összefüggésben bontotta ki a visszalépés tilalmának dogmatikáját az egészséges környezethez való jogból levezetve (vö. a határozat indokolásának III/2. pontjával, Indokolás [47] és köv.), jelen ügy tárgya azonban – illeszkedve a Törvény tárgyi hatályához – az épített környezet részét képező műemlékek védelmére vonatkozó állami garanciák meglétének vizsgálata, ezért a visszalépés tilalmának érvényesítése során a testület a környezetvédelmi alapjogi dogmatika figyelembevételével arra is kitért, hogy a „jövő nemzedékek számára történő megőrzés” állami kötelezettségéhez mely Alaptörvényben deklarált alapjog kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, környezetvédelemre vonatkozó állami kötelezettség alapjogi oldalát az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint töltötte meg tartalommal. A műemlékek védelme vonatkozásában ezen túl nyomatékkal értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a kulturális örökség megőrzéséhez fűződő állami kötelezettség fő célja egyrészt a jelenkor számára történő megismerhetővé tétel, másrészt a jövő nemzedékek számára megőrzés. Ezt alapul véve a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó elemek vonatkozásában a fenti kötelezettség alapjogi tükröképe „kulturához való jogként” is aposztrofálható, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében deklarált művelődéshez való jog. Míg az államnak kötelezettsége [az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XI. cikk (2) bekezdéséből következően] a kulturális jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer kialakítása, addig az állampolgároknak joguk van azok igénybevételére. Vagyis a műemlék védettségi szintjére vonatkozó visszalépés vizsgálatokor értékelni kell, hogy a kulturális örökség megismeréséhez, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdéséből következő alapjog és a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó állami garancia biztosított-e.
- [67] Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, a kulturális értékekre fennálló védelmi, fenntartó megőrzési állami kötelezettség maradéktalanul teljesül-e a Törvény támadott rendelkezéseivel összefüggésben.

- [68] 3. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján vizsgálta, hogy a Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései vizsgálatát jelentenek-e az érintett műemlékek védettségének elért szintjében.
- [69] 3.1. Előjáróban az Alkotmánybíróság kitért a Törvény tárgyi hatályára, amelynek segítségével megállapítható, hogy a *non derogation* elvnek kell-e ebben a körben érvényesülnie.
- [70] A kulturális örökség elemei nem elsősorban használati értékük vagy gazdasági hasznosságuk miatt kiemelkedő jelentőségűek, hanem sokkal inkább egyediségük, eredetiségük, pótolhatatlanságuk és többségében művészeti értékük miatt. E fogalomból az is következik, hogy a kulturális örökség tárgya többnyire valamilyen műalkotás. Értékük meghatározása szempontjából speciális dolgoknak minősülnek. Különlegességük abban áll, hogy kettős jellegük van: egyrészt közkincsnek minősülnek, másrészt a tulajdonjog tárgyát képező, használható dolgoknak. Ebből következik, hogy az úgynevezett piaci értéken túl számos más értékforma jellemzi őket. Ezek közül kiemelkedő az úgynevezett eszmei érték, amely a történeti, művészeti, morális értékek sajátos ötvözetét fejezi ki, hiszen a kulturális örökség fogalmába tartozó javaknak a társadalom jelentőséget tulajdonít, amelyet az állam a védelem jogintézményével fejez ki. Az eszmei érték tehát a közérdek megjelenési formája, hangsúlyozza a közkincsjellegét, valamint kifejezi a társadalom megbecsülését.
- [71] Az eszmei érték fogalmának meghatározásáról és annak mibenlétéről a Kötv. a műemléki értéket definiáló 7. § 10. pontja tesz említést, a „kiemelkedő jelentőségű” fordulatot használva: műemléki érték ugyanis minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely vagy sajátos terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetészerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyaival együtt. A kiemelkedő jelentőség világörökségi helyszínek esetében a Vötv. 2. § 1. pontja szerint a kiemelkedő egyetemes értékben keresendő, amely a világörökségi helyszín által megtestesített érték. Kivételessége és páratlansága miatt nemzetközi szempontból is kiemelkedő és egyedi kulturális örökségi, illetve természeti jelentőséggel bír, ennélfogva folyamatos megőrzése és védelme az egész emberiség, a jelen és jövő generációi számára kiemelkedő fontosságú. A világörökségi területek által megtestesített egyetemes érték létét UNESCO Világörökség Bizottsága fogadja el és jeleníti meg a védettség intézményében.
- [72] A jogalkotó – a világon szinte egyedülálló módon – a hazai jogrendszerbe beépítette a világörökségi védettség kategóriát. Mindezt nem a Kötv. rendszerébe elhelyezve tette, hanem önálló törvény megalkotásával fogalmazta meg azokat a garanciákat, amelyeknek a nagyobb földrajzi kiterjedésű, kulturális vagy természeti értékük miatt védett ingatlanok kezelésében alkalmazandóak. A világörökségi helyszínek sajátossága, hogy a környezet épített és természetes elemeinek védelmével egyidejűleg történik, például a kultúrtáj kategória esetében.
- [73] Az Alkotmánybíróság azt is értékelte, hogy jelen Törvény rendelkezései nem csupán a hazai védettséget élvező ingatlanokra, de egyetemes értéket képviselő kulturális elemekre is vonatkoznak.
- [74] Az UNESCO világörökség-mozgalmának célja, hogy a jövő számára megkönnyítse és elősegítse a múlt értékeinek megőrzését; tevékenysége különösen jelentős akkor, amikor környezeti katasztrófa, rombolás, megsemmisülés fenyegeti a védett kulturális vagy természeti értéketeket, mozgalma ugyanis nemcsak a kulturális örökség, hanem a természeti környezet védelmére is irányul. A világörökségi helyszínné nyilvánítás fokozott figyelmet irányít az adott épített örökségre, tájra és megőrzésére. A világörökség védelméről szóló egyezményt elfogadó országok – a Világörökségi Egyezményben vállalt kötelezettségük alapján – kiemelten foglalkoznak az érték-megóvás, fenntartás, kutatás, felújítás kérdéseivel. E kötelezettségek elsődlegesen arra az Egyezményben részes államra hárulnak, amelynek a területén a védett elem található. Az Egyezmény szerint az államoknak minden tőlük telhetőt meg kell tenniük saját erőforrásaik teljes igénybevételével, illetve ahol szükséges, mindennemű olyan nemzetközi, különösen pénzügyi, művészeti, tudományos és technikai segítség és együttműködés felhasználásával, amely módjukban áll. Az államoknak a területükön elhelyezkedő természeti és kulturális örökség minél hatékonyabb és aktívabb védelme, megóvása, valamint bemutatása biztosításának érdekében – tőlük telhetőleg, saját körülményeiknek megfelelően tett intézkedésekkel – a legnagyobb mértékben törekedniük kell a következőkre: 1. olyan általános politikát alakítsanak ki, amely a közösség életében a természeti és kulturális örökséget jelentőségének megfelelően kezeli, és ezen örökség védelmét beépíti az átfogó tervezési programokba; 2. saját területükön – ott, ahol ilyenek még nincsenek – hozzanak létre egy vagy több, a természeti és kulturális örökség védelmére, megóvására és bemutatására szolgáló szervezetet olyan személyi állománnyal, amely rendelkezik a rá háruló feladatok ellátását biztosító eszközökkel; 3. tudományos és műszaki tanulmányokat és kutatásokat fejlesszenek ki, valamint dolgozzanak ki olyan operatív módszereket, amelyek alkalmassá teszik

az államot a kulturális és természeti örökséget fenyegető veszélyek elhárítására; 4. tegyék meg a megfelelő jogi, tudományos, műszaki, igazgatási és pénzügyi intézkedéseket, amelyek ezen örökség kijelöléséhez, védelméhez, megóvásához, rendbehozatalához és helyreállításához szükségesek; 5. segítsék elő a természeti és kulturális örökség védelmével, megőrzésével és bemutatásával foglalkozó nemzeti vagy regionális képzési központok alapítását és fejlesztését, és kutatásokat ösztönözzenek e területen.

- [75] A Törvény érintett rendelkezései a műemléki védettséget élvező, világörökségi területen található lakások vételi jogára vonatkozik. Mivel az Abh2.-ben foglaltak alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló környezetvédelemben érvényesülő visszalépés tilalmának követelménye a műemlékvédelem körében is érvényesülő alkotmányos elv, így az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján az indítvánnyal támadott Törvény tárgyára vonatkozik, és alkalmazandó a visszalépés tilalmának elve.
- [76] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a visszalépés tilalmának elvét az – Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető – állami védettség léteéhez kötötte, így fogalmazott: „Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell” (Abh2., Indokolás [40]). Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jelen ügyben azt is értékelte, hogy a Törvény az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdéséből következő alapjog gyakorlására vonatkozik-e. Mivel a Törvény vizsgált rendelkezései nem érintik a tárgybeli ingatlanok műemléki védettségét, és nem vonatkoznak a műemléki védettség szintjének megváltoztatására, így nem befolyásolják a Kötv.-ben és az Övr.-ben biztosított, műemlékek általános védelmére és fenntartható használatára vonatkozó előírásokat sem. Ennek megfelelően a Kötv. 28. §-ában felsorolt, műemlékvédelem általános (állami) feladataira vonatkozó állami kötelezettségeknek a jövőben is érvényesülniük kell. Így biztosítani kell többek között a műemlékekre vonatkozó tudományos alaputatások és oktatás, szakirányú szakképzés, ismeretterjesztés előmozdítását.
- [77] Továbbá a vételi jog gyakorlását követően is eleget kell tenni az épület jellegéből adódó speciális építésügyi előírásoknak, amelyek gyakorlása, felügyelete a közigazgatási szervezetrendszeren belül lévő szakigazgatási (műemlékvédelmi) hatóságok hatáskörébe tartozik, mivel az érintett épület minősítése az alapja (és nem a tulajdonos személye) a védettséget biztosító és a jogrendszerben műemlékekre vonatkozóan létező, alkalmazandó anyagi és alaki eljárások aktiválásának.
- [78] A vételi jog telepítése során az Lt. 55. § (4) bekezdésében foglalt hatósági hozzájárulás megfelelő forma ahhoz, hogy az állam közigazgatási szervein keresztül vizsgálja, hogy a vételi jog jogosultja a műemléket annak jellege szerint fogja-e megőrizni a jövőben. Önmagában tehát a műemléki lakásokra alapított vételi jog nem eredményezi az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti védettségi szintben való visszalépést {vö. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [79] Ezért az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.
- [80] 3.3. Vizsgálata során az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatával azonos módon – mindvégig szem előtt tartotta ugyanakkor az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő elővigyázatosság és a megelőzés elvét {Abh1., ABH, 1994, 134, 140–141; 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [74]}.
- [81] „Az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is.” {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]}
- [82] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló állami intézményvédelmi kötelezettség a műemlékek hasznosítására is vonatkozik. Az alaptörvényi és nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségéből származó alkotmányos kívánalom, hogy a műemléki védettséget élvező ingatlanok értékesítése (hasznosítása) során az állam megfelelő garanciákkal biztosítsa, hogy a műemlék védettségi szintjének megfelelő kezelésbe kerül a tulajdonosváltást követően is. Különösen lényeges garancia ez a tárgybeli lakások esetén, amelyek zöme első alkalommal kerül ki az állami/önkormányzati tulajdonból.
- [83] A védettségi szint fenntartásánál műemlékek esetében alkotmányos kívánalom – különösen, ha ahhoz nemzetközi, világörökségi védettség kapcsolódik –, hogy a szabályozás ne csupán a megőrzésre (konzerválásra) és az azt ellenőrző, engedélyező szervekre, hanem az egyéb – közjogon kívüli – jogügyletekre is vonatkozzon.

- [84] A Kötv. önálló fejezetben tartalmazza a műemlékek általános védelmére (fenntartására, használatára) vonatkozó szabályokat, az Övr. pedig ehhez rendelten részletezi a szakmai védelem garantálásához szükséges anyagi és alaki szabályokat, valamint szól a műemléki hatóságok kijelöléséről.
- [85] A fenntartás és használat tekintetében a Kötv. a Ptk.-hoz képest többlétszabályokat ír elő. E többlétszabály nem a tulajdonjog részjogosítványainak kiegészítését jelenti, hanem a tulajdonjogból fakadó kötelezettségek betartásának szabályait tartalmazza. Nem elegendő például a műemlékek esetében csupán a jól ismert, általánosan előírt rendeltetésszerű használat követelményének eleget tenni. A tulajdonjogi részjogosítványok közül a Kötv. a használathoz fűződő jogot emeli ki, és ehhez kapcsolódó kötelezettségként nevesíti a fenntartási kötelezettséget. Ez is jelzi, hogy a műemlékek tulajdonosai e jogukból fakadóan több kötelezettséggel találják, találhatják szemben magukat.
- [86] Összhangban az épített környezet elemeinek fenntartására vonatkozó általános szabályozással, a fenntartás alapkötelezettsége a műemlék tulajdonosára hárul. Nem minden esetben lehet azonban megelégedni a meglévő állapot fenntartásával, hiszen a műemlékek védelmének lényeges eleme a műemléki értékek megőrzése is. A Kötv. 41. §-a értelmében a műemlékek fenntartásáról és jókarbantartásáról a tulajdonos, illetve a tulajdonosi jogok gyakorlója köteles gondoskodni. A műemlékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani. E fenntartási és jókarbantartási kötelezettség kiterjed a műemlék sajátos értékeit képező építészeti, képző- és iparművészeti alkotórészeire és tartozékaira is. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből eredő követelmény, hogy a törvényi – fenntartásra vonatkozó – kötelezettségnek való megfelelést jogszabályban meghatározott, egyedileg vizsgálható feltételek érvényesítésével igyekezzen garantálni. A Kötv. 42. § (1) bekezdése szerint, ha a műemlék tulajdonosának személye, lakóhelye, tartózkodási helye ismeretlen, a műemlék állagmegóvásáról vagy jókarbantartásáról – a tulajdonos költségére – a hatóság gondoskodik, vagyis az érték megőrzésére vonatkozó állami kötelezettség a magántulajdonban álló műemlékek esetében is mögöttes módon fennáll.
- [87] 3.4. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő kötelezettség tehát, hogy az állam a műemléket érintő (hasznosításra, ezen belül elidegenítésre vonatkozó) jogügyletek esetében is építsen be olyan garanciákat, amelyek hozzájárulnak a védelmi szint fenntartásához. Jelen esetben ennek formáját az Lt. 55. § (4) bekezdése a „hozzájárulás” jogintézményével deklarálja, amelynek tartalmára nézve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a vizsgált Törvény által telepített vételi jog érvényesítése során, a műemléki hatóság annak feltételeként vizsgálja a kulturális örökség védelmének szempontjait.
- [88] Az alkotmányos követelmény szerint a műemléki és világörökségi védettséget élvező lakásokat érintő vételi jog gyakorlásával összefüggő döntéshozatal során a hatóság a kulturális örökség védelmének szempontjait ne rendelje más szempontok alá, hanem egyedileg vizsgálja, hogy a vételi jog gyakorlása érinti-e a műemlék jövő nemzedék számára történő megőrzéssel egyidejű fenntartható használatát.
- [89] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti követelmény, hogy a műemléki lakások vételi jogának gyakorlására vonatkozó szabályok alkalmazása során a Törvény és az Lt. 55. § (4) bekezdése együttes alkalmazásával garantálja az állam, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.
- [90] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó fenti alkotmányos követelményt állapított meg.

#### IV.

- [91] 1. A köztársasági elnök indítványában az Alaptörvény XIII. cikkének megsértésére is hivatkozott, amelyet egyrészt arra alapoz, hogy az önkormányzat tulajdonát a Törvény által terhelő vételi jognak a közérdekűsége és szükségessége nem megalapozott. Másrészt az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmét a tulajdonkorlátozás arányosságának, így tartalmilag az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékarányosság megsértésére hivatkozással is állította.
- [92] 2. E körülmények vizsgálatakor az Alkotmánybíróság nem tekinthet el a szabályozás célját meghatározó – a jogalkotó által a Törvény indoklásában is hivatkozott – történeti előzmények áttekintésétől, és a tárgyi azonosság okán nem hagyhatja figyelmen kívül azt sem, hogy az Abh.-ban – amelynek 2012 utáni alkalmazhatóságát az Alkotmánybíróság számos határozata megerősített {18/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [26]; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59]; 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [34]} – foglalkozott az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokat terhelő vételi jog alkotmányosságának kérdésével.



[93] 2.1. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság összefoglaló jelleggel az alábbiakat állapította meg: „Az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása olyan jogalkotási folyamat keretében ment végbe, amelynek lezárásaként értékelendő az Lt. hatálybalépése. [...]

Az önkormányzatok tulajdonszerzésének folyamatát a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény [a továbbiakban: Ötv.] indította el. Az Ötv. 107. § (1) bekezdése rendelkezett az állami tulajdonban lévő vagyontárgyaknak arról a köréről, amelyek az önkormányzatok tulajdonába kerültek. E bekezdés e) pontja értelmében ilyen vagyontárgynak minősültek a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében lévő állami bérlakások. E lakások közül a tanácsi kezelésben lévők az Ötv. 107. § (2) bekezdése szerint a törvény erejénél fogva (*ex lege*), annak hatálybalépése napján (1990. szeptember 30-án) önkormányzati tulajdonba kerültek.

Megállapítható, hogy az önkormányzati lakások és helyiségek köre szélesebb az Ötv. 107. § (2) bekezdésében meghatározottnál. Az ezt meghaladó vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adása érdekében az Ötv. 107. § (3) bekezdése értelmében külön törvény megalkotása volt szükséges. Az egyik ilyen külön törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.), amelynek 1. § (1) bekezdése szerint a megszűnt tanács által alapított ingatlankezelő vállalat kezelésében álló lakóépület, valamint vegyes rendeltetésű és nem lakás céljára szolgáló épület, a bennük lévő állami bérlakások és állami tulajdonú nem lakás céljára szolgáló helyiségek, a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel – a más állami szerv által kezelt épületrész kivételével – a települési önkormányzat tulajdonába kerülnek. [...]

A Vátv. 2. § (7) bekezdés úgy szól, hogy az önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elosztására, bérletére, bérére és elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg. A (8) bekezdés értelmében pedig a lakások és helyiségek elosztása és elidegenítése, illetve bérlete és bére tárgykörében a helyi önkormányzat – a (7) bekezdésben említett törvény keretei között – a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében rendeletet adhat ki. A Vátv. 2. § (7) bekezdésében említett külön törvény az Lt. [...]

Az Lt.-nek a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítésére vonatkozó szabályai – a törvény harmadik és negyedik része – a jogalkotó szándéka szerint lezárják a »tulajdoni rendszerváltásnak« az ingatlanokra vonatkozó részét, megteremtve a piaci viszonyokhoz igazodó lakásgazdálkodás jogi feltételeit és megszüntetve a bérlakásrendszer ellentmondásait. (Lásd a törvény preambulumát)

Az Alkotmánybíróság már a kárpótlással kapcsolatos határozataiban is hangsúlyozta, hogy kizárólag a vizsgált törvény egyes rendelkezései alkotmányosságáról foglалhat állást, a szabályozási koncepciót a törvény szövegétől függetlenül nem minősítheti. [28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 15/1993. (III. 12.) AB határozat] Az Lt.-ben megtestesülő lakáspolitikai és tulajdonbaadási célkitűzések köréből is csak azok törvényi megvalósításának alkotmányossága lehet az alkotmánybírói vizsgálat tárgya. [...]

Az önkormányzatok a volt állami lakásokat az Ötv.-vel, illetve a Vátv.-vel tulajdonba kapták. A tulajdon átszállását tekintve egyik törvény sem hagy kétséget: »a törvény erejénél fogva, a törvény hatálybalépésének napján a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek« a felsorolt vagyontárgyak. [Ötv. 107. § (2) bekezdés, illetve Vátv. 2. § (2) bekezdés.]

A Vátv.-vel átadott lakásokat és nem lakás céljára szolgáló helyiségeket az önkormányzatok a Vátv. 2. § (7), (8) és (9) bekezdésében meghatározott teherrel – az akkor hatályos elidegenítési szabályok továbbélése mellett – szereztek meg.

Az önkormányzatoknak nem volt és nincs alanyi joga arra, hogy meghatározott tulajdoni tárgyakat vagy a tulajdont meghatározott feltételekkel szerezzék meg (1582/B/1990. AB). Az önkormányzatok tulajdonnal való ellátása az állami tulajdonból ingyenes szerzés volt, amelyre érvényesek a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban az ilyen tulajdon megterhelhetőségéről mondottak. [...]

Az Lt. az önkormányzatokra nézve súlyosabbá tette a lakáselidegenítés terheit ahhoz képest, ahogy az önkormányzatok a tulajdont megszerezték.

Az Lt. szerinti vételi jog súlyosabb megterhelése az önkormányzati tulajdonnak, mint a 32/1969. (IX. 2.) Korm. rendeletben szabályozott »vásárlási jog«. Noha voltak bírói ítéletek, amelyek a vásárlási jogot úgy értelmezték, hogy azt az ingatlant, amelynek elidegenítését a jogosult kezdeményezte, az önkormányzatnak ki kell jelölnie elidegenítésre, ez az értelmezés eseti és vitatott maradt. Ezzel szemben az Lt.-ben megadott vételi jog egyértelmű és vitathatatlan.

Súlyosabb terhet jelent az Lt. az elidegenítés ellenértékét tekintve is. A 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet alapján a lakások legmagasabb vételára a forgalmi érték 25–70%-a lehetett, azaz a felső határ 70%, szemben

az Lt. szerinti maximum 50%-kal. (Nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetén a korábbi 80% helyett az Lt. 60%-ban határozza meg a vételár felső határát.) A rendelet szerint a részletfizetés engedélyezése nem volt kötelező, az Lt. szerint igen.

[94] A vételi jog természetét tekintve különbözik az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kisajátítástól. A 16/1991. (IV. 20.) AB és a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat értelmében a vételi jog – akár szerződésen, akár törvényen alapul – nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltozás ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvénnyel való alapítása rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem veszi el a kötelezett a törvény erejénél fogva (mint a törvény általi kisajátításnál), de a jogosult egyoldalú aktusával szemben, amellyel az a tulajdonátszállásról rendelkezik, nincs ahhoz hasonlítható bírói felülvizsgálati lehetőség, mint a (szintén törvényen alapuló) egyedi, igazgatási határozattal való kisajátítás esetében. A vételi jog gyakorlásának jogszerűsége tehát bíróság előtt nem vitatható, s csak a körülmények jelentős változása elvének alkalmazása nyújthat szabadulást rendkívüli méltánylást érdemlő esetekben a tulajdonosnak. A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírói vizsgálata pótolhatja; s ez az Lt.-vel alapított vételi jog alkotmányossági vizsgálatát az önkormányzatok helyzetének egyéb súlyosbodása nélkül is szükségessé teszi.” (Abh., ABH 1993, 373, 376–379)

[95] 2.2. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a fenti megállapításokat alapul véve végezte el az Lt. akkori indítványokkal támadott rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát, és a következő főbb megállapításokat tette: „A törvényhozó jogosult tehát a lakások elidegenítését szabályozni; az önkormányzat a Vátv. alapján átszállt lakásokon eleve a rendelkezési jog eme korlátozásával szerzett tulajdont. [...] Az önkormányzati lakástulajdon sajátosságai – keletkezése, alanya, tárgya, funkciója, a törvényi szabályozás módja – alkotmányosan indokoltá tehetik az elidegenítési kötelezettség jogszerűségének elismerését, de csak az adott ügyhöz igazodó kompenzáció mellett.

Az, hogy az elidegenítésről való rendelkezést a törvényhozó fenntartotta magának, fogalmilag is azzal jár, hogy az állam a tulajdont azzal a teherrel adta át az önkormányzatnak, hogy az átadott tulajdon állagának védelméért nem vállalhatott garanciát. A fenntartás alapján az önkormányzatoknak számolniuk kellett azzal az állami lakáspolitikával, amely őket a lakások elidegenítésére készíti. Ennek a vételi jog megadása kétségtelenül egyenes, súlyos és jogilag közvetlenül megragadható formája. A lakások magánkézbe juttatásának állami politikáját tette kétségtelenné az erre vonatkozó hatályos szabályok életben tartása is – a módosítási lehetőség kifejezett érintetlenül hagyásával. [...]

A lakások törvényen alapuló vételi joga és tulajdonvédelme az Lt.-ben a vételi jog időtartamának jelentős meg rövidítésével és az értékgarancia érvényesítésével alkotmányosan összhangba hozhatók.

A törvényhozó viszonylag nagy szabadsággal szabályozhatja a lakásgazdálkodással összefüggő kérdéseket. A lakáspolitikát megállapítása, a lakáshoz jutás, a lakásbérlet feltételeinek megállapítása a jogalkotó kötelessége és hatásköre. Alapvető szociális kérdés a lakástulajdon és lakásbérlet feltételeinek szabályozása is. Ennek során tekintetbe veendő, hogy a bérlő számára a bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót látja el, mint a lakástulajdon; s ennek megfelelően a bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke adott esetben alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak minősülhet. Az állami lakáspolitikára tartozik, hogy a lakáskérdés megoldását milyen arányban építi a magántulajdonban álló lakásokra, illetve a köztulajdonban álló bérlakásokra. Ennek az arálynak a megváltoztatása is rá tartozik. A lakásbérleti jog tulajdonjoggá való változtatása esetén azonban a korábbi tulajdonos tulajdonvédelmét is érvényesíteni kell, s csakis a konkrét helyzet körülményei dönthetik el ennek alkotmányos lehetőségét.

A törvényen alapuló vételi jog felhasználása a tulajdonosváltásra nem eleve és minden körülmények között alkotmányellenes, de nem is eleve alkotmányos. [...]

A lakások biztosításával kapcsolatos feladatoknak az a része, amelyet korábban az állami bérlakásrendszerrel oldottak meg, ezeknek a lakásoknak önkormányzati tulajdonba adásával az önkormányzatokhoz került, míg a lakáspolitikát továbbra is kormányzati és törvényhozói hatáskörben maradt. A lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legegységesebb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja a törvényhozás az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében.

Ennek megfelelően az Lt. esetében további szempontok indokolják a korlátozás szükségességét. [...]

A lakásrendszer piaci alapokra helyezése, a lakásvagyon privatizációja a gazdasági rendszerváltás része. [...] A vételi jog alapította súlyos teher alkotmányosságához azonban a tulajdonkorlátozás szükségessége, illetve önmagában vett közérdekű volta nem elegendő. Az önkormányzatok ugyanis tulajdonosává váltak a volt állami bérlakásoknak, s ennek jelentőségét nem csökkentheti, hogy a lakáspolitikai elképzelése szerint a végső cél a lakások magántulajdonba adása volt. Ezt a célt már csak a tulajdonba adásból fakadó alkotmányos köztartozások figyelembevételével lehet elérni. [...]

Ha tehát az önkormányzatok tulajdonosi jogainak korlátozása a vételi joggal a lakástulajdon vonatkozásában alkotmányosan megengedhető is, részleteiben vizsgálandó, hogy a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek.

A vételi jog önmagában súlyos teher. Ha a jogosult nem is él a vételi jogával, ez a jog a lakásra elidegenítési tilalmat jelent. Az a bizonytalanság, hogy a bérlők öt évig évente jelenthetik be vételi szándékukat, rendkívül megnehezíti az önkormányzat számára a lakásgazdálkodást. Ha a jogosult él vételi jogával, az önkormányzat elveszíti a lakás tulajdonjogát. A vételi jog tehát a tulajdon olyan korlátozása, mely eshetőlegesen a tulajdonjog megszűnéséhez vezet. E teher súlya miatt az Lt. által megnyitott ötéves határidő aránytalanul hosszú. Ez az egyik oka az Lt.-ben szabályozott vételi jog alkotmányellenességének.

Mivel a vételi jog, gyakorlása esetén, a tulajdon elvesztésével jár, a közérdek és tulajdonelvonás arányossága megköveteli a kártalanítást. A vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos. Ezért az Lt. szerinti kártalanításnak közel kell állnia a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes kártalanításhoz; azzal, hogy az egyéb feltételeket, így az azonnaliságot az ügy természetének megfelelően szabályozzák. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást illetve kártalanítást kell kapnia, hogy vagyonában az az érték megmaradjon, amelyet a Vátv.-vel neki átadott lakások képviseltek.

Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozás alakítja ki. Ennek során figyelemmel kell lenni az Lt. összes rendelkezésére. Természetesen nem követelmény az, hogy az összes terhet a bérlők viseljék. Lehetséges a hatályos rendelkezések minden olyan változata és kiegészítése, amely kielégíti azt az alkotmányossági feltételt, hogy az értékgarancia hiánytalanul érvényesüljön." (Abh., ABH 1993, 373, 384–387)

- [96] 3. Jelen ügyben, csakúgy mint az Abh.-ban, azt kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Lt. szerinti, az önkormányzat tulajdonába tartozó lakásokat terhelő vételi jog – a sajátos történeti előzményekre is figyelemmel – a tulajdonhoz való jog szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban áll-e. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az Alaptörvény hatálybalépését követő, önkormányzati tulajdonra vonatkozó, jelen ügy eldöntése szempontjából releváns gyakorlatát.
- [97] 3.1. A 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a tulajdonhoz való jogot tartalmilag megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott korábbi határozatai az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmaztak, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. Az Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. A jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogot, mint alapjogot, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők.” (Indokolás [49])
- [98] Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban, idézve az Abh.-ban foglaltakat rámutatott a következőkre: „A tulajdonhoz való jog [...] alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. [...] A tulajdon »elvonása« alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése. [...] Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.” (ABH 1993, 373, 379–380) A tulajdonhoz való jog alapjogi jellegét vizsgálva a 481/B/1999. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az „nem a tényleges tulajdon-

szerzést, a tulajdonhoz jutás jogát, a tulajdon értékcsökkentéstől mentes és végleges megtartását garantálja, hanem az állam számára ír elő kétirányú kötelezettséget. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi (ABH 2002, 998, 1002).” (Indokolás [50]) „A kifejtettek szerint a tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.” (Indokolás [51])

- [99] 3.2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, önkormányzatokat is megillető tulajdonhoz való jogra vonatkozóan legutóbb a 8/2021. (III. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh4.), korábbi gyakorlatára is hivatkozva kifejtette, hogy „[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismerve mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.” (Indokolás [126]) „Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, »a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.«” (Indokolás [126])
- [100] 3.3. „A tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni. A szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.” {23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16]–[17], legutóbb: 5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}
- [101] 3.4. „A jelenleg hatályos Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata.” (Abh4., Indokolás [130])



- [102] 3.5. Az Alkotmánybíróság a nemzeti vagyon átruházásának alkotmányossági vizsgálatakor ugyancsak figyelemmel van az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti, a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó alaptörvényi korlátokra, így az értékarányosság követelményére is [36/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [56]].
- [103] 4. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja értelmében az önkormányzatok számára garantált a tulajdonosi jogállás, amely a tulajdonosi jogok teljességével párosul, amit az önkormányzatok az állammal [lásd például: 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [47]–[54]], más önkormányzattal (lásd például: Abh4., Indokolás [124]–[157]) és a (magán)személyekkel szemben is érvényesíthetnek. Az önkormányzati tulajdon tehát az előbbiekkal szemben is alkotmányos védelemben részesül, jóllehet az önkormányzatokat tulajdonosként kiemelt védelem nem illeti meg. Az önkormányzatok tulajdonosi jogállása kettős köztöttségben érvényesül. Egyrészt tulajdonosi jogait kizárólag törvény keretei között a helyi közügyek intézése érdekében gyakorolhatják, tehát ez helyi szintű köztöttséget jelent, ami a helyi közösség viszonylatában érvényesül. Másrészt az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz képest – fokozott védelmet biztosít a nemzeti vagyonnak és garanciákat rögzít az ezzel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon is egyben, azon túl, hogy az önkormányzatok cselekvési autonómiája törvényileg korlátozott, az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló vagyonelemekkel való gazdálkodás alapvető alkotmányos szabályainak is érvényesülniük kell.
- [104] Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételére. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével. Ez a rendelkezés a biztosítéka annak, hogy az önkormányzat tulajdona mint nemzeti vagyon ne mindenfajta korlátozás nélkül legyen elidegeníthető, hanem csak törvényben meghatározott célból, főszabályként az értékarányosság követelményét érvényesítve. A követelmény figyelembevételére alól törvény kivételt tehet, de ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál. A törvényalkotó és az önkormányzatok is tehát e kettős korlát szem előtt tartásával rendelkezhetnek a nemzeti vagyon felett. Ezek a közcélú alaptörvényi korlátok az önkormányzatok felelős gazdálkodásának garanciái, amelyek között az önkormányzatok tulajdonosi jogait gyakorolhatják.
- [105] A fentiek alapján, amikor az Alkotmánybíróság az önkormányzat tulajdonába tartozó nemzeti vagyon átruházását megalapozó vételi jogra vonatkozó jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát végzi, akkor nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy e tulajdoni korlátozásra mindenekelőtt a jogalkotó által megfogalmazott kivételes célból kerülhet sor. A nemzeti vagyon átruházását érintő jogszabály megalkotásakor azonban a törvényalkotónak tekintettel kell lennie e lehetőség kivételes jellegére, és arra is, hogy a szabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célnak e kivételességet a nemzeti vagyonra vonatkozó Alaptörvényben megfogalmazott követelmények maradéktalan teljesülése mellett igazolnia kell.
- [106] 4.1. E vizsgálathoz az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie, hogy a Törvény milyen jogalkotói célt fogalmazott meg. A Törvény általános indokolása szerint a jogalkotó egyrészt szem előtt tartja a közérdek érvényesülése körében azt, hogy a magyar állampolgárok, családok minél szélesebb körben szerezhessenek lakástulajdont. A módosítás által bevezetendő új szabályok megteremtik annak a lehetőségét, hogy azok is saját tulajdonú lakáshoz juthassanak, akiknek arra egyébként nem lenne lehetőségük, tekintettel a lakáspiacon az utóbbi években bekövetkezett rendkívüli áremelkedésre is. A forgalmi értékhez képest kedvezőbb vételár mellett további kedvezménnyel illeti meg azon bérlőket a vételi jog, akik bérelti jogviszonya már több éve fennáll. A jogalkotó a vételár meghatározásakor a bérelti jogviszonyban töltött idővel arányosan határozta meg a kedvezmény mértékét, amellyel azt kívánta érvényre juttatni, hogy minél hosszabb ideje bérlő az adott személy, annál kisebb a lehetősége annak, hogy a jelenlegi piaci viszonyok között saját tulajdonú ingatlanhoz juthasson. A Törvény emellett továbbra is biztosítja az anyagilag nehéz helyzetben lévő állampolgárok számára a lakásbérlet lehetőségét, amennyiben vételi jogokkal nem tudnának élni, amelyhez további garanciális szabályok is bevezetésre kerülnek.
- [107] A Törvénnyel másrészt a jogalkotó egy történetileg előállt helyzetet is orvosolni kíván. A rendszerváltozást követő szabályozás alapján az önkormányzati és állami tulajdonú lakások bérlőinek egy szűk köre nem vehette meg az általa lakott bérleményt. A módosítás által bevezetett szabályok azt kívánják többek között biztosítani,

- hogyan azok, akik az 1990-es években hozott korlátozások miatt nem élhettek vételi jogukkal, most hasonló feltételekkel tehessék ezt meg, mint korábban a velük hasonló helyzetben lévő bérlők országszerte.
- [108] A Törvény 1. §-a e célok megvalósulásának érdekében három alanyi kört határoz meg a vételi jog jogosultjaként: a) akik bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor 5 év és 15 év közötti, b) akik bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor 15 év és 25 év közötti, c) akik bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor a 25 évet meghaladja. Ezen alanyi körök között pedig a vételi joggal érintett lakás vételárát illetően tesz további különbséget. A Törvény részletes indokolása alapján a jogalkotó azokat a feltételeket tekintette e körben irányadónak, amelyek alapján a most érintett bérlőkkel hasonló helyzetben lévő, korábban vételi jogot szerző bérlők vételi joggal élhettek az 1990-es években kialakított – törvényi és önkormányzati – szabályok szerint. A már 1996 előtt is bérleti joggal rendelkezők tekintetében a Törvény a forgalmi érték 15%-át tekinti irányadónak a vételár megállapításakor. Azoknak a bérlőknek az esetében, akik később szerezték meg az érintett lakások bérleti jogát, a Törvény magasabb vételár mellett teszi lehetővé a vételi jog gyakorlását. A kedvezményes vételár indoka esetükben a jelentős időtartamú bérlői jelenlét alatt a lakásra fordított költségek elismerése.
- [109] A Törvény indokolása szerinti fenti szempontokat megerősítve az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére küldött tájékoztatójában hangsúlyozta azt is, hogy a vételi jog gyakorlásából korábban kizártak esetében lakhatásuk szempontjából hátrányos helyzet alakult ki. Az így bérleti jogviszonyban maradó lakásokról – tipikus esetben évtized óta – a tulajdonos gondosságával gondoskodnak, jelentős összegeket fordítanak felújításra, miközben a tulajdonosi helyzet biztonságát a korábbi tulajdoni rendezésből való kizárásuk nem tette számukra lehetővé. Az értékgarancia érvényesülésének körében az igazságügyi miniszter hivatkozott továbbá néhány megyei jogú város szabályozási megoldására az önkormányzati bérlakások elidegenítését illetően, ahol a Törvényben meghatározottakhoz hasonló vételárkedvezmények kerültek meghatározásra.
- [110] 4.2. A köztársasági elnök indítványában a jogalkotó által megfogalmazott, a nemzeti vagyontáruházásra vonatkozó, az Alaptörvény által megkövetelt kivételességet alátámasztó indokok helytállóságának hiányára hivatkozott. Egyrészt álláspontja szerint a vételi jog alapításának közérdekűségére és szükségességére több mint huszonöt évvel később történő hivatkozás nem megalapozott, különösen mivel az időmúlás következtében vélhetően más jogosultakról és a privatizációból egyébként is eredetileg kizárt lakásokról van szó. Másrészt a köztársasági elnök véleménye szerint a vételár összegének megállapítása, pontosabban annak csökkentése szempontjaként a hosszabb idejű bérleti jog figyelembevétele önmagában is vitatható, hiszen a hosszabb ideje a piaci árhoz képest lényegesen kisebb bérleti díjat fizető bérlőknek a lakások karbantartásával, felújításával kapcsolatban nem merültek fel költségeik, azokat a közpénzből gazdálkodó – állami vagy önkormányzati – tulajdonos viselte. Amennyiben mégis a bérlő fizette, akkor megtérítették számára, vagy lakbértérítésként beszámíthatta. A bérleti jog időtartama szerinti vételárcsökkentésnek – álláspontja szerint – tehát nincs észszerű indoka. Hasonlóképpen nem alapozhatja meg a forgalmi érték 65%-ának elengedését a tulajdonjog bérleti jogra való cseréje sem.
- [111] 4.3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a jogalkotó által a Törvény szabályozási megoldásának indoklásául előadottak részben ellentmondásosak, és csak részben alkalmasak arra, hogy a nemzeti vagyontáruházására vonatkozó, az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt, az áruházás céljához kötött kivételes jelleget alátámasszák.
- [112] 4.4. A Törvény a nemzeti vagyontáruházására vonatkozó kivétel szabályt egyrészt az 1990-es években zajlott lakásprivatizációból kimaradtak helyzetének a rendezésével indokolja. Az Lt. előtt a lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet alapján az állami, önkormányzati lakás bérleti joga a tulajdonjoghoz közel álló jogosítványokat biztosított a bérlők számára, az önkormányzatok terhére. Ezt a helyzetet az Lt. abba az irányba mozdította el, hogy a bérlők jogosítványai és a volt tanácsi lakások bérbeadóinak jogai között más egyensúly jött létre, a helyzet a tervgazdaság elosztási, árszabályozási rendszeréből a piaci szabályozás irányába mozdult el, vagyis jellemzően a bérlők hátrányára, a bérbeadó előnyére, különösen a bérleti díjak meghatározását illetően vagy a bérlakásnak a nem a bérlők számára történő elidegenítése megnyílása után. Előtte a lakbérletről, továbbá az albérlési és ágybérlési díjakról szóló 45/1982. (X. 7.) MT rendelet központi jogszabály volt, amely az árak megállapításának akkori rendszerének része volt. A vételi joggal nem élő bérlők

vagy a vételi jog alól kivett lakások bérlői azzal számolhattak hosszabb távon, hogy bérleti jogviszonyuk a piaci bérleti joghoz közel álló joggá alakulhat át.

- [113] E történetileg előállt, a bérlők között indokolatlanul különbséget eredményező helyzetet orvosolva a Törvény lehetőséget biztosít az 1990-es években alkalmazott feltételekhez hasonló módon való tulajdonszerzésre, azonban a Törvény a jogalkotó által megfogalmazott céllal csak az egyik alanyi kör esetében koherens, mégpedig azoknál, akiknek a bérleti jogviszonya a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésekor a 25 évet meghaladja. Ezen alanyi kört tekintve ugyanis a jogalkotó meghatározta a nemzeti vagyon átruházásnak kivételes célját, az értékarányosság érvényesülése körében pedig – ahogy arra tájékoztatásában az igazságügyi miniszter is kitért – az Lt. 1994. január 1-jei hatálybalépése előtti, az állami és önkormányzati tulajdonú lakások értékesítésekor irányadó szabályokra volt figyelemmel, annak érdekében, hogy a történeti előzmények miatt előállt indokolatlan különbségtételt kiküszöbölje.
- [114] 4.5. A jogalkotó a Törvény indoklásában a másik két alanyi kört érintő szabályozási megoldásnak az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt kivételes jellegét ugyanakkor nem igazolta. Egyrészt a vételi jogra vonatkozó egyoldalú nyilatkozat közlésének időpontjában 25 évnél nem régebben bérleti jogviszonnyal rendelkezők esetében nem áll fenn a korábban tulajdonszerzőkhöz mérten indokolatlanul különbséget eredményező helyzet, másrészt az értékarányosság alóli kivételek körében a jogalkotó olyan szempontok figyelembevételére hivatkozott, amelyek, ahogy arra az indítványozó is hivatkozott, nem kellően alátámasztottak. Éppen az okozna a bérleti jogviszonyban élő magyar állampolgárok között indokolatlan különbséget, ha a jogalkotó önmagában azért engedné kedvezményes vételi jog alapján tulajdonhoz jutni a bérlők egy részét, mert azok a Törvény tárgyi hatálya alatt álló lakások bérlői. Az indoklásban megfogalmazott általános érvek, amelyek szerint minél hosszabb ideje bérlő az adott személy, annál kisebb a lehetősége annak, hogy a jelenlegi piaci viszonyok között saját tulajdonú lakáshoz juthasson, valamint hogy a lakáspiacon bekövetkezett rendkívüli ár-emelkedésre tekintettel a bérlőknek egyébként nem lenne lehetőségük saját tulajdonú lakáshoz jutni, olyan megállapítások, amelyek valamennyi, akár az állammal, akár más magánszeméllyel kötött szerződés alapján bérleti jogviszonyban álló magyar állampolgár helyzetére igazak lehetnek.
- [115] Az igazságügyi miniszter tájékoztatásában felhívott, egyes megyei jogú városok szabályozási megoldásai önmagukban nem igazolják, hogy a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó kivételesség követelménye és az értékgarancia megtartottnak minősül.
- [116] 4.6. Mivel a 25 évnél nem régebb óta bérleti jogviszonyban állók esetében a jogalkotó nem igazolta a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati lakások átruházásának kivételes célját, és az értékarányosság követelményekor figyelembe vett szempontok sem igazolhatók, ezért a Törvény ezen alanyi kört érintő rendelkezései esetében nem lehet eltekinteni az értékarányosság alkotmányossági követelményének teljesülésétől.
- [117] Amennyiben a jogalkotó ezen alanyi körök esetében is lehetővé kívánja tenni a nemzeti vagyon körébe tartozó önkormányzati tulajdonban álló lakások vételi jog alapján való elidegenítésének lehetőségét, úgy az Lt. szerinti ellenértéknek meg kell felelnie az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése által megkövetelt értékarányosság követelményének, amely pedig nem más, mint a nemzeti vagyon értékével arányban álló ellenszolgáltatás. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást kell kapnia, hogy vagyonában az azzal arányban álló érték maradjon meg, amelyet a tulajdonában álló lakások képviseltek. Az értékgarancia nyújtásának módját a törvényhozó alakítja ki. Nem követelmény az, hogy az összes terhet a bérlők viseljék. Lehetséges a hatályos rendelkezések minden olyan változata és kiegészítése, amely kielégíti azt az alkotmányossági feltételt, hogy az értékarányosság elve érvényesüljön.
- [118] Azon bérlők esetében, akik az ingatlan bérleti jogához csere útján, azaz korábbi saját ingatlanuk tulajdonjogának bérleti jogra való cseréje által jutottak, a jogalkotó az indokolatlan különbségtétel elkerülése érdekében e szempontot is figyelembe veheti az értékarányosság követelményének érvényesüléséhez. Ebben az esetben azonban egyedileg kell igazolni, hogy ténylegesen fennáll-e hátrány. Önmagában az, hogy a jogalkotó bizonyos határok között rendelkezik az ingatlan vételáráról csere esetén, az nem eleve alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatása érdekében – szociális szempontként – figyelembe veheti a bérlő által elcserélt lakás forgalmi értékét is.
- [119] 4.7. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjai, valamint 47. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenesek, ezért nem léphetnek hatályba.

- [120] 5. Az indítványozó szerint az azonnaliság és az értékgarancia elvét sérti a kártalanítás elhúzódása folytán a vételi jog jogosultjának a részletfizetés ütemezésére biztosított egyoldalú jogosultsága is.
- [121] 5.1. Az Lt.-nek a Törvény 1. §-a által megállapított új 48. § (2) bekezdés e) pontja szerint a vételi jog gyakorlására irányuló nyilatkozatnak tartalmaznia kell a vételár megfizetésének ütemezését, azzal, hogy legfeljebb huszonöt évi havonkénti egyenletes összegű részletfizetés határozható meg, és a vételi jogot gyakorló nyilatkozat közlésétől számított nyolc napon belül legalább a vételár tíz százaléka egy összegben megfizetendő. A szabályozás nem rendelkezik kamatfizetési kötelezettségről.
- [122] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban úgy foglalt állást, hogy „[m]ivel a vételi jog, gyakorlása esetén, a tulajdon elvesztésével jár, a közérdek és tulajdonelvonás arányossága megköveteli a kártalanítást. A vételi jog csakis az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos. Ezért az Lt. szerinti kártalanításnak közel kell állnia a klasszikus kisajátításhoz alkotmányosan megkövetelt teljes kártalanításhoz; azzal, hogy az egyéb feltételeket, így az azonnaliságot az ügy természetének megfelelően szabályozzák. Az önkormányzatnak a vételi jog folytán elvesztett lakásokért olyan ellenszolgáltatást illetve kártalanítást kell kapnia, hogy vagyonaiban az az érték megmaradjon, amelyet a Vátv.-vel neki átadott lakások képviseltek.” (Abh., ABH 1993, 373, 387)
- [123] 5.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben folytatott vizsgálat során figyelembe vette az Lt.-nek a hatályos, a vizsgált kérdéssel tartalmilag összefüggésbe hozható szabályait is. Az Lt. 49. §-a szerint a jelen ügyben vizsgált szabályozáshoz hasonló jogosultakat az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került önkormányzati, illetőleg az állami lakásra, más személyt megelőző elővásárlási jog illeti meg. Az Lt. hatályos 53. § (1) bekezdése szerint, ha a lakást az e törvény alapján az arra jogosult vásárolja meg, részére – kérelmére – legalább tizenöt évi részletfizetési kedvezményt kell adni. Ha a jogosult kéri, a szerződés megkötésekor a megállapított vételár legfeljebb húsz százalékanak egy összegben való megfizetése köthető ki. Az első vételárrészlet befizetése után fennmaradó hátraléokra a havonta fizetendő részleteket egyenlő mértékben kell megállapítani. Az Lt. 53. § (3) bekezdése ugyanakkor hozzáteszi, hogy az eladó a szerződés megkötésekor a vételárhátraléokra kamatot köthet ki. A kamatfizetés melletti részletfizetési lehetőséget eredetileg a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 1994. évi XVII. törvény iktatta be, amely törvény éppen az Abh. nyomán került elfogadásra, és az abban foglalt elveket figyelembe véve határozta meg az elidegenítés új szabályait. A Törvény előterjesztői indokolása rögzítette, hogy „[a] részletfizetés mellett sem csökkenhet azonban az a vagyoni érték, amelynek az elidegenítést követően az önkormányzat tulajdonában kell maradnia. A vagyoni érték megőrzése érdekében a javaslat az önkormányzat döntésére bízta a kamat kikötését és a kamat mértékének megállapítását.”
- [124] 5.3. Tekintettel arra, hogy az érintett lakásoknak a törvényen alapuló elővásárlási joggal rendelkezők általi megvásárlása esetén a hatályos szabályozás sem követeli meg feltétel nélkül a vételárnak az azonnali megfizetését, önmagában az a körülmény, hogy részletfizetés lehetőségét a jelen ügyben vizsgált törvény is biztosítja, nem jár az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékgarancia követelményének sérelmével. Ugyanakkor az akár huszonöt évi, kamatmentes részletfizetési lehetőség igénybevétele – abban a körben, amelyben az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdéséből következő értékarányosságnak érvényesülnie kell – nem felel meg a követelménynek. A kamatmentes részletfizetés egyoldalú jogának biztosítása ugyanis az értékgarancia követelményét már önmagában azért is sérti, mert a hosszú fizetési időszak során az eladóhoz befolyó vételárrészletek összegének jelenértéke nem elhanyagolható mértékben elmarad a lakóingatlanok a vételi jog gyakorlásakor számított vételárától.
- [125] 5.4. Ez azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem jelenti azt, hogy ne létezne alkotmányos megoldás a törvény által kitűzött célkitűzések megvalósítására. A lakásvásárlások természetéhez hozzátartozik, hogy jelentős forrásigényük miatt a vevők jellemzően nem tudják az ingatlan vételárát az adásvétel időpontjában önerőből egy összegben megfizetni. Az önerő és a vételár közötti különbség – a lakásvásárlás esetén általánosságban és a jelen szabályozással érintett körben is – azonban egyrészt áthidalható piaci alapú – akár az állam által is támogatott – lakáshitel segítségével. Ilyen esetben a vételi joggal terhelt lakás eladója a tulajdon átruházásakor hozzájut a (kedvezményes) vételár teljes összegéhez, az azonnaliság követelménye formailag is teljesül (ennél fogva az eladó javára törvényes jelzálogjog bejegyzésére sincs szükség). Az arányosság követelménye



másrészt biztosítható olyan módon is, ha a jogalkotó – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – lehetővé teszi a részletfizetést, az eladó vagyoni értékének megőrzését biztosító kamatfizetési szabályok előírása mellett.

- [126] 5.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt 48. § (2) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenes, ezért nem léphet hatályba.

V.

- [127] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott, ezért a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [128] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. július 20.

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

*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. Márki Zoltán*  
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. Schanda Balázs*  
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. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [129] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor lényegesnek tartom az alábbiak kiemelését.
- [130] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló intézményvédelem körében kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyértelműen kimondja, hogy a „természeti erőforrások [...], valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.
- [131] Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy

az Alaptörvény e cikkéből következően „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása” (Indokolás [33]). Ez a követelményrendszer tehát lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a védett környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.

- [132] Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.” {Abh1., ABH 1994, 134, 140–141; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}
- [133] Összegezve a fentieket, úgy gondolom, hogy az Alaptörvény P) cikkének védelmi körében meghatározó jelentősége van a megelőzés elvének. A műemlékvédelmi szempontok értékelése ezért kiemelten fontos érdek a hatósági eljárásban, mert ezen szempontok figyelmen kívül hagyása vagy nem megfelelő értékelése visszafordíthatatlan károsodásokhoz vezethet.
- [134] 2. Az Alkotmánybíróság a 3/2019. (III. 7.) AB határozatban rámutatott arra, hogy az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét (Indokolás [80]).
- [135] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló jogkövetkezmenyt jellemzően akkor alkalmazza, amikor a jogszabályi rendelkezés alkotmányossága a szabályozásban rejlő jogalkalmazási bizonytalanságok miatt kérdéses. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság kifejezetten is megállapíthatja az alkotmányos értelmezés tartományát, vagyis meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelnie {lásd részletesen: 8/2015. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [71]}.
- [136] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem csak akkor állapít meg alkotmányos követelményt, ha az indítvánnyal érintett szabályhoz jogalkalmazási bizonytalanság tapad. Hanem akkor is, ha a norma alaptörvény-ellenességének a vizsgálata körében olyan jogértelmezési kérdés tárható fel, amely a későbbi jogalkalmazást kiszámíthatatlanná teheti. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás kiszámíthatósága és előreláthatósága érdekében alkotmányos követelmény keretében teszi egyértelművé a támadott norma alaptörvény-konform értelmezését {3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [80]}. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat {15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [137] 3. A fentiek alapján úgy gondolom, hogy az alkotmányos követelmény megfogalmazása indokolt volt. Egyrészt azért, mert kifejezésre juttatja az Alaptörvény P) cikkéből fakadó speciális védelem jellegét, vagyis azt, hogy már a hatósági eljárásban törekedni kell a kulturális örökség visszafordíthatatlan károsodásának megelőzésére. Másrészt a jogalkalmazó számára egyértelművé teszi, hogy a műemlékvédelmi szempontok kiemelt alkotmányos garanciának minősülnek, amelyeket nem rendelhet egyéb szempontok vagy érdekek alá.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [138] A határozattal egyetértek. A rendelkező rész első pontja azonban részben eltérő indokolással támasztható alá véleményem szerint.
- [139] 1. Az önkormányzati tulajdon alkotmányos védelmének mikéntjét a jelen ügyben alapvetően az határozza meg, hogy hárompólusú jogviszonyról van szó. A törvényalkotó ugyanis a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati lakásokra a bérlők javára vételi jogot vezetett be, ami az önkormányzatok tulajdonjogát normatív közjogi aktsal terhelte meg, hiszen az önkormányzatok az érintett lakások feletti tulajdonosként való rendelkezési jogukat elvesztették. A bérlő egyoldalú döntésével elvonhatja azok tulajdonjogát a Törvényben meghatározott áron, akár a Törvényben meghatározott részletfizetés egyoldalú alkalmazásával. A törvényalkotó, a helyi önkormányzatok és a magánszemély bérlők viszonylatában kell tehát értelmezni a köztársasági elnök indítványában exponált azon alkotmányjogi problémát, hogy az önkormányzatok tulajdonát, konkrétan lakásvagyonát, amely a nemzeti vagyonba tartozik, miként oltalmazza az Alaptörvény.
- [140] E probléma lényege nem magánjogi, hanem közjogi természetű jogviszonyra vezethető vissza. Mennyiben áll hatalmában a törvényalkotónak a fentiek szerinti sérelmezett szabályokkal megterhelni az önkormányzat sajátos jellemzőkkel rendelkező vagyonát? Következésképpen a vizsgálat nem arra irányul, hogy az önkormányzatok milyen alkotmányos védelemben részesülnek abban a magánjogi jogviszonyban, amelyben a vételi jogot gyakorolni kívánó bérlővel állnak majdan horizontális viszonyban.
- [141] 2. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati tulajdon védelmét két szempontból közelítette meg az elmúlt időszakban. Az egyik a klasszikus alapjogi védelem, aminek konkrét eszköze a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk), a másik pedig az önkormányzati autonómia védelme, ami a tulajdonosi hatásköröket oltalmazza [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont]. A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt az álláspontot foglalta el, hogy az „Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése [...] olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak [...]” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]} Az előbbi ügyben a tulajdonjogi sérelmet tartalmazó panaszselem visszautasítását azzal indokolta a testület, hogy az indítvány „az önkormányzati autonómia sérelmét vetette fel, de [...] indokolása kifejezetten a tulajdonjog sérelmére épült” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [37]}.
- [142] Az Abh4.-ben az indítvány lehetővé tette a tulajdonhoz való jog (Indokolás [124]–[157]) és az önkormányzati tulajdonosi autonómia (Indokolás [158]–[174]) állított sérelmének az érdemi vizsgálatát is. Előbbi esetében a közérdekűségi-arányossági tesztet tekintette irányadónak az Alkotmánybíróság. Utóbbinál a kiüresítési mércét alkalmazta, „melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki” (Indokolás [162]).
- [143] Ezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság úgy tart járhatónak két különböző elvi alapon nyugvó utat – amely egyébként ugyanoda, az önkormányzati tulajdon védelméhez vezet –, hogy gyakorlata még nem ad kellő iránymutatást az autonómián és az alapjogon alapuló védelem dogmatikai különbségeiről. Véleményem szerint ennek a tükrében értékelhetők – akár a jelen eljárásban is – azok az indítványozói bizonytalanságok és esetlegességek, amelyek a sérülni vélt alaptörvényi rendelkezések megjelölését és a hozzájuk kapcsolódó indokolást jellemzik. Ebben az eljárásban tehát nem tartom indokoltnak az indítványhoz kötöttségen alapuló szigorú megközelítést, elbírálást.
- [144] 3. Ahogyan a jelen határozat többségi indokolása tartalmazza, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja törvény keretei között a tulajdonosi jogok teljességével ruházta fel az önkormányzatokat, amely a törvényalkotóval szemben teremt meg az önkormányzati tulajdonosi autonómia alkotmányos védelmének az alapját. Ugyanakkor az önkormányzatokat tulajdonosként kiemelt védelem nem illeti meg, és az önkormányzati tulajdont – a többségi indokolásban írtak szerinti – kötöttségek jellemzik. Az egyik kötöttséget a jelen határozat

indokolásának IV.4. pontjában (Indokolás [103] és köv.) megjelölt célhoz kötöttség (a helyi közügyek intézése) jelenti, a másik pedig az a mellőzhetetlen sajátosság, hogy az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése az önkormányzati tulajdon a nemzeti vagyon részeként deklarálja. Ezért annak átruházására az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésében rögzített kritériumok, egyebek mellett és fő szabályként az értékarányosságra figyelemmel kerülhet csupán sor.

- [145] Akkor, amikor az önkormányzati tulajdon az önkormányzati autonómia megóvása érdekében szorul alkotmányos védelemre a törvényalkotóval szemben, a fentiekben bemutatott két út közül a hatásköri védelmet tartom járhatónak. Nem látom megalapozottnak azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkének általános tartalmát a többségi indokolás közvetlenül az önkormányzati tulajdonra vonatkoztatja ebben az esetben. Az Alaptörvény nem hagy kétséget afelől, hogy az önkormányzatokat meghatározott körben autonómia illeti meg. Az autonómia kereteit az Alaptörvény hatáskörcsoportként definiálja a 32. cikk (1) bekezdésében, amely hatáskörök az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok védelme alatt állnak. Ezek a hatáskörök az önkormányzatok számára „Alaptörvényben biztosított jogok” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. Az önkormányzat tulajdonosi hatásköre a tulajdon tárgyát képező vagyontömeg felett teszi lehetővé az önkormányzati cselekvés anyagi alapjaként a döntéshozatalt. Az autonómián alapuló oltalom körét a vertikális hatalommegosztás rendszerében értelmezve olyan szélesre kell húzni, hogy az önkormányzat a tulajdonosi jogok teljességéről dönhessen.
- [146] Az autonómia védelmén keresztül vezethető le a rendelkező rész első pontja abban a hárompólusú jogviszonyban, amelyet fentebb jellemeztem. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés bevezető mondatrészében lefektetett fordulat szerint a helyi önkormányzat „törvény keretei között” gyakorolhatja hatáskörét, a törvény alkotmányosságának vizsgálata pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Eszerint az alkotmányos védelemnek az ad értelmet, hogy a törvényhozó által kijelölhető keretet behatárolja maga az Alaptörvény, és azt eljárásaiban érvényre juttatja az Alkotmánybíróság. Az önkormányzati tulajdonosi autonómiát a törvényalkotó kivételes esetekben korlátozhatja a törvényi keretek alakításával, de ki nem üresítheti, hiszen a 32. cikk (1) bekezdés e) pontja a tulajdonosi jogok teljességét biztosítja az önkormányzatok számára. A nemzeti vagyon védelme oldaláról pedig a törvényalkotó „törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembe vétele mellett” dönthet a nemzeti vagyon átruházásáról [Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés második fordulata]. Ebben az ügyben a törvényalkotó egyetlen esetkörben tudta megalapozottan és egyidejűleg igazolni az önkormányzati autonómia korlátozásának indokoltságát és azt, hogy fennáll a kivételmentesség lehetősége: ez pedig a legalább 25 éve bérleti jogviszonnyal rendelkezők esetében volt így azon okoknál fogva, amelyeket a többségi álláspont kifejtett ebben a határozatban (lásd a határozat indokolásának IV/4.4. pontját, Indokolás [112] és köv.). A tulajdonosi autonómia kiüresítésének szintjét az előbbi korlátozás nem érte el.
- [147] 4. Mindezek alapján támogattam a rendelkező rész első pontját, hiszen az az általam körvonalazott indokolással is levezethető volt.

Budapest, 2021. július 20.

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

- [148] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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



*Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [149] A tulajdoni rendszerváltozás meghatározó döntése szerint Magyarország – szakítva a magyar jog régi hagyományaival – nem törekedett a tulajdonviszonyok helyreállítására, ehelyett változatos jogi megoldásokkal bontotta le az állami tulajdont. E folyamat része volt az önkormányzati (tanácsi) bérlakások bérlői számára biztosított vételi jog, mellyel kedvezményes áron élhettek. A folyamat egésze óhatatlanul méltánytalanságok sorával járt, nemcsak azért, mert a korábbi bérlemények kiutalásával kapcsolatos visszásságok következményei ezzel utólag felértékelődtek, hanem azok tekintetében is, akik mindvégig önerőből gondoskodtak lakhatásukról – nem beszélve az egykori tulajdonosokról, akik számára csak a kárpótlás jelentett erősen részleges orvoslást tulajdoni sérelmükre.
- [150] A bérlakások bérlői számára törvényileg biztosított, kedvezményes áron érvényesíthető vételi jog csak a rendszerváltozás egyedi körülményei között értékelhető, és ekként nem minősült alkotmányellenesnek. A jelen határozat nyomán a Törvény megnyithatja a lehetőséget arra, hogy azok, akik a sajátos lakásprivatizációból az 1990-es években kimaradtak, az egykorihoz hasonló feltételekkel vehessék meg bérleményüket, amit méltányossági szabályként el tudok fogadni. E körön túl figyelembe kell venni, hogy az önkormányzati bérlakások eladásának kettős korlátja van: a tulajdonost köti a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás kötelezettsége (csak értékarányosan válhat meg tulajdonától), a törvényhozónak pedig tiszteletben kell tartania a helyi önkormányzat tulajdonjogát.
- [151] A fentiekre és arra tekintettel, hogy megfelelő garanciákkal a magántulajdonban álló kulturális örökség védelme is biztosítható, a határozatot támogattam.

Budapest, 2021. július 20.

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

- [152] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye*

- [153] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és a hozzá tartozó indokolással.
- [154] 1. Egyértelmű véleményem az, hogy a jelen ügyben a testület által vizsgált, az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény sem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése (a határozat indokolásának III. része, Indokolás [19] és köv.), sem az Alaptörvény XIII. cikke (1) bekezdése (az indokolás IV. része, Indokolás [91] és köv.) tekintetében nem alaptörvény-ellenes. Ez utóbbi alaptörvényi rendelkezésre vonatkozóan tehát egyetértek az indítványnak a rendelkező rész 3. pontjában történt elutasításával, de azzal is, hogy a határozat a rendelkező rész 2. pontjában a jogalkalmazás számára irányt mutató értelmezési jogkövetkezményként kifejezésre juttatja az indokolásban részletezett alkotmányos követelményt.
- [155] 2. A határozat rendelkező részének 1. pontjában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 1. §-ában foglalt egyes, ott felsorolt rendelkezések alaptörvény-ellenesek. Az érintett rendelkezések egyrészt a hosszabb távú bérleti jogviszonnyal rendelkező bérlőknek adott vételi kedvezmény mértékére, illetőleg a részükre

biztosított részletfizetési lehetőségek időtartamára és ütemezésére, másrészt pedig a nyugdíjas- és szociális ellátásban részesülő bérlőknek az elidegenítéssel összefüggésben nyújtott egyéb törvényi kedvezményekre vonatkoznak.

- [156] Az alaptörvény-ellenesség megállapítása valamennyi esetben az elidegeníthetőség értékgaranciájának hiányát jelöli meg az adott rendelkezés alaptörvény-ellenessége indokául. Ez az indok azonban úgy kiindulópontjában, mint az indítvány további kezelésében számos jogilag vitatható megállapításra, illetőleg indokolásra épül. Ezek közül egyesek önmagukban is a negatív vizsgálati eredmény meghatározó okozóinak tekinthetők, míg mások a többivel együtt hatásukban vezettek az – álláspontom szerint – megalapozatlan, illetőleg jogilag téves alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására a határozat 1. pontjában felsorolt törvényi rendelkezések esetében. Az itt hivatkozott leglényegesebb, számomra elfogadhatatlan megállapítások és indokolási elemek a következők.
- [157] 2.1. Mindenekelőtt elfogadhatatlan az indokolás kiindulópontja a határozat indokolásának IV/1. és 4. pontjában (Indokolás [91] és köv. és Indokolás [112] és köv.), amelyek a közérdekű és szükséges, de aránytalan tulajdonkorlátozást mint az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmét tartalmilag összekötik az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése szerinti értékarányosság megsértésével. Teszi mindezt azért, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokra vonatkozó vételi jog alkotmányossága megítélése vizsgálatához szilárd alaptörvényi alapokhoz jusson. Alkotmányjogilag vitatható, nem kellően megalapozott ugyanis az önkormányzati tulajdonnak az Alaptörvény XIII. cikke sérelmeként kezelni azt a tényt, hogy törvény ne rendelkezhetne az állami tulajdonban lévő, műemléki jellegű, korábban elidegeníthetetlen önkormányzati bérlakások esetében a bérlőket, illetőleg a jogszerűen helyükbe lépő személyeket megillető vételi jogról, hiszen az ebben a kérdésben való döntés az Országgyűlés, végrehajtása pedig a Kormány hatásköre. Következésképpen kizárólag a XIII. cikkre alapozott alaptörvény-ellenesség a jelen ügyben fogalmilag képtelenség, mivel az önkormányzat vagyonának feladathoz kötöttsége folytán a vételi jog alapján elidegenített műemléki ingatlanokat illetően az önkormányzatnak az értékesítés után nincs tovább feladata és hatásköre, így nem lehet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén alapuló tulajdonon alapuló sérelme sem {vö. 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [49]}.
- [158] Ugyanakkor – figyelemmel az alkotmánybírósági eljárás indítványhoz kötöttségére és gyakorlatára – kellő alappal vitatható a nemzeti vagyonnal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezések bevonásának jogszerűsége a vizsgálatba, mivel azok sérelmére a köztársasági elnök nem hivatkozott.
- [159] Megjegyzem mindazonáltal, hogy feltéve, de meg nem engedve, hogy indokolt és jogilag is megengedhető lenne a vizsgálat kiterjesztése a hivatkozott alaptörvényi szabályokra, mindez akkor sem biztosíthatna az Alaptörvény 38. cikk számára alapjogi jelleget. Következésképpen az ennek az alaptörvényi cikknek a (3) bekezdésében a nemzeti vagyon elidegeníthetősége esetére megkövetelt értékarányosság hiányossága egy adott konkrét esetben legfeljebb törvényességi problémát vethetne fel, az alaptörvényesség szintjét nem érné el.
- [160] 2.2. Hasonlóképpen kifogásolható a határozatnak egy másik kiinduló álláspontja, az, amely a jelenlegi helyzetre is az 1993–94. évi alkotmánybírósági döntések elvi tartalmát tartja irányadónak és alkalmazandónak. Ez a téves és megalapozatlan álláspont alapvetően abban jut kifejezésre, hogy a határozat az Lt. szerinti lakásprivatizáció vizsgálatára épülő alkotmánybírósági gyakorlat, benne mindenekelőtt az állami kötelezettségek dogmatikai megalapozásának tartott Abh1. alapján vizsgálja az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [92] és köv.) a jelen ügyben az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanokat terhelő vételi jog alkotmányosságának kérdését. Mindez tehát azt jelenti, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontja ellenére a határozat a Törvény vizsgálatára alapvetően a kilencvenes évek alkotmánybírósági gyakorlatát, annak fogalmait és dogmatikáját alkalmazza, és nem veszi figyelembe kellőképpen a jelenlegi tényleges és jogi helyzetet.
- [161] Ezzel nem csak az a probléma, hogy a határozat összemosza a korábbi Alkotmánynak és az Alaptörvénynek a vizsgált körben egymástól jelentősen eltérő rendelkezéseit. A nagyobb gond az, hogy a körülmények a több mint 25 év alatt történt alapvető változásokra egyáltalán nincs tekintettel, nem alkalmazza tehát a „*clausula rebus sic stantibus*” elvét. Márpedig egyértelműen félrevezető és indokolatlan a Törvényt illetően a vizsgálat alapvető tárgyává tenni azt a kérdést, hogy a „[j]elen ügyben, csak úgy, mint az Abh.-ban, azt kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Lt. szerinti, az önkormányzathoz tartozó lakásokat terhelő vételi jog – a sajátos történeti előzményekre is figyelemmel – a tulajdonhoz való jog szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban áll-e” (Indokolás [96]). Az előző alpontban tárgyaltak alapján alkotmányosan már nem időszerű ez a kérdés, ami az állami lakások tömeges privatizációjának lebonyolítása alkalmával még érthetően és indokoltan vetődött

fel. Az önkormányzati tulajdonban lévő, a rendszerváltást közvetlenül követő átmeneti időszakban ugyanis ez az állami tulajdonban lévő vagyontárgy még jelentős értéket képviselt, ebből eredően összességében a bérlakásokra törvényi úton keletkeztetett vételi jog az önkormányzatok gazdálkodásának eredményét összességében érzékeny veszteséggel fenyegette. Következésképpen az értékgarancia hiánytalan érvényesülésének vizsgálata a bérlőknek való értékesítés során alkotmányossági feltétellé válhatott.

- [162] Napjainkra az önkormányzati bérlakások zömének a privatizációja befejeződött, a meglévő lakásvagyon összértéke a korábbihoz képest elenyészővé vált. A Törvény megalkotásának időszakában ugyanakkor az elsődlegesen megoldandó lakásgazdálkodási jogalkotói feladat is eltért a korábbitól, bizonyos tekintetben annak éppen az ellenkezője. Nincs szükség ma már a magántulajdonra és piaci gazdaságra épült viszonyok között élő társadalomban a világörökség tárgyát képező helyszíneken sem az állami (önkormányzati) tulajdonban lévő lakások elidegenítésének tilalmára. Sőt, ezeknek a lakásoknak a fenntartása, megóvása költségeinek viselése éppen a magántulajdon bevonását igényli. Ez a jogalkotói szándék a valóságban össze is kapcsolódik az ilyen lakások iránti kereslettel. Nem tulajdoni teher tehát jelenlegi viszonyaink közepette az amúgy is virtuálissá vált önkormányzati tulajdon, az összértékükben jelentősen csökkent bérlakások vagyona esetében és értelmezhetetlen „vételi jog teher” kifejezés mint jogi fogalom, amit ebben az értelemben használt az 1990-es évek alkotmánybírói gyakorlata.
- [163] Végezetül megemlítendő: a Törvényt létrehozó jogalkotói cél és szándék kiterjedt arra is, hogy biztosítsa a fent említett korábbi időszakban alkalmazott kedvezményes és méltányos vételi jogi lehetőségeket az eredeti privatizációs folyamatból kimaradt azoknak a bérlőknek a számára, akik már akkor is az adott műemléki védettségű lakásokban éltek, annak tulajdonát azonban az elidegenítési tilalom miatt nem szerezhették meg. Ettől azonban a Törvényben meghatározott vételi jogra – indokoltan – nem lettek alkalmazhatóak a negyedszázaddal korábbi, a régi Alkotmányon alapuló alkotmányos követelmények.

Budapest, 2021. július 20.

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

- [164] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

- [165] A különvélemény 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

[166] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye*

- [167] 1. A határozat rendelkező részének 3. pontját támogatom. A rendelkező rész 1. pontjával, a Törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessé nyilvánításával azonban nem értek egyet. Álláspontom szerint ezen indítványi részt illetően is elutasításnak lett volna helye. Nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjával sem, amely egy hatályba nem lépett Törvényhez fűz az alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelményt.
- [168] Nem kizárt az, hogy a Törvény alaptörvény-ellenes, de kizárt, hogy ennek megállapításához a többségi határozatban választott úton el lehessen jutni. A többségi határozat ugyanis – elszakadva az Alaptörvény szövegétől – a tulajdonhoz való jog alapjogi védelmét tekinti kiindulópontnak, holott az önkormányzati tulajdon a nemzeti vagyon része, s ekként a nemzeti vagyon feletti rendelkezés államszervezési, és nem alapjogi viszonyrendszerben vizsgálható. Nem elfogadható, hogy a többségi határozat túllép az alkotmánybírói eljárást megszabó indítványhoz kötöttségen, és vizsgálatában végső soron az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésére hivatkozva ítéli meg a Törvényt. Nem elfogadható, hogy az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének szövegével ellentétesen bontja ki e rendelkezés értelmét, és – ezt tetézve – annak tartalmába egy hatályban nem lévő alkotmánybírói határozatot ért bele. Ez vezet oda, hogy az Alaptörvénynek való megfelelést valójában nem az Alaptörvény, hanem az egykori Alkotmány és az ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói döntés alapján vizsgálja meg a többségi határozat.
- [169] 2. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat „Az Állam” cím alatt szabályozza. Vagyis az „állam” fogalma magában foglalja az államhatalom helyi szerveit is, így a helyi önkormányzat is az állami szervezetrendszer része az Alaptörvény alkalmazásában. A helyi önkormányzatok a helyi közügyeket intézik és a helyi közhatalmat gyakorolják [Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése]. Az államszervezeten belüli védelmüket, önállóságukat, azaz autonómiájukat szolgálják az Alaptörvénynek „A helyi önkormányzatok” alcím alatt szereplő rendelkezései. Ilyen rendelkezés többek között az, hogy a rájuk vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés], továbbá az is, hogy lényegi feladat- és hatásköreit maga az Alaptörvény nevesíti [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés], azzal a megkötéssel, hogy ezeket törvény keretei között gyakorolhatják.
- [170] A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont]. Ugyanitt azonban az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés]. Ennek két lényeges következménye van a tulajdonosi jogokat illetően. Egyrészt ezáltal rögzül, hogy a helyi önkormányzat tulajdona a feladataihoz kapcsolódik, alapvetően annak sorsát osztja. Másrészt abból következően, hogy ez a tulajdon köztulajdonnak minősül, a helyi önkormányzatot nem illetheti meg az állammal szemben alapjogi védelem. Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” cím alatt rendelkezik az embert megillető alapvető jogokról, amelyek azonban jogi személyeket nem feltétlenül illetnek meg: a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak [Alaptörvény I. cikk (4) bekezdés]. A helyi önkormányzat ráadásul nem is egyszerűen egy jogi személy, hanem egy, az államszervezet részét képező közjogi jogi személy. Előbbiekből egyenesen következik, hogy a helyi önkormányzat az állammal (a törvényhozással) szemben az államszervezetre kialakított alaptörvényi és törvényi keretek között tarthat igényt a jogai védelmére, és ezért az emberi jogokra, az alapvető jogokra a tulajdona védelmét illetően nem tarthat igényt.



- [171] Az Alaptörvény „Az Állam” címen belül, „A közpénzek” alcím alatt rendelkezik a köztulajdonról, a nemzeti vagyonról, a nemzeti vagyon átruházásáról. A nemzeti vagyonról a következőket rendeli: Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése kifejezetten a nemzeti vagyon átruházásáról rendelkezik. E rendelkezés első tétele szerint a nemzeti vagyon átruházására törvényben meghatározott célból kerülhet sor. A második tétel szerint az átruházás az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett történhet. Ez utóbbi tételt illetően az Alaptörvény maga adja meg a lehetőséget a törvényhozónak, hogy az értékarányosság figyelembevételét illetően kivételeket tegyen. Ezek – és csak ezek – tekinthetők olyan alaptörvényi rendelkezéseknek, amelyekhez mérve a nemzeti vagyon átruházásáról rendelkező Törvénynek az Alaptörvénnyel való összhangja megítélhető volna.
- [172] 3. Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest koncepcionális változásokat tartalmaz a helyi önkormányzatokat illetően. A központi államhatalom, a törvényhozás nagyobb cselekvési szabadságot kapott a helyi önkormányzatok felett. Egyértelművé tette, hogy a helyi önkormányzás nem alapjog, hanem egy államszervezési elv. Az Alaptörvény paradigmája szerint a helyi önkormányzatok az egységes közhatalom részei, és így rendelkeznek autonómiával. A helyi önkormányzatok alaptörvényi helyzetét a tevékenységükből kiindulva szabályozza, és már nem említi úgy a helyi képviselő-testület, azaz a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit (Alkotmány 44/A. §), mint „a helyi önkormányzatok alapjogait” [Alkotmány 43. § (1) bekezdés]. Az Alaptörvény új fogalmi meghatározását adja a nemzeti vagyonnak. Ebből is következően nem vette át az Alkotmánynak a helyi önkormányzatok tulajdonára vonatkozó rendelkezéseit. Így nem találjuk az Alaptörvényben a következő rendelkezéseket: Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül [Alkotmány 9. § (1) bekezdés]; a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon [Alkotmány 10. § (1) bekezdés]; az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát [Alkotmány 12. § (2) bekezdés].
- [173] A változások történeti előzményéhez tartozik, hogy az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseket még nem is tartalmazta. Az első szabad választásokat követően döntött az Országgyűlés azokról az alkotmányos szabályokról és törvényekről, amelyekkel a kommunista diktatúra tanácsrendszerét a helyi önkormányzatiság válthatta fel. Ebben a történelmi időszakban különös jelentősége volt annak, hogy a helyi önkormányzatok autonómiája nagyon erős védelmet kapjon. Az akkori törvényhozás – ahogyan az alapjogi, emberi jogi eszmék az alkotmányozásban, a törvényhozásban végre utat kaphattak – ezt a kiemelt védelmet azzal is hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit alapjogi jogosítványoknak nevezte. A valódi alapjogoktól való különbözőséget azonban már az is megjelenítette, hogy e rendelkezések nem az Alkotmánynak „Az alapvető jogok és kötelességek” című XII. fejezetében kaptak helyet. A következő években az Alkotmánybíróság egyre inkább igyekezett elválasztani a valódi alapjogokat a helyi önkormányzatok alkotmányosan védett hatásköri szabályaitól. Utóbbit illetően az intézményvédelemre próbálta a hangsúlyt helyezni, ahol az alkotmányos mércét nem annyira a szükségesség és arányosság szolgáltatja, hanem az, hogy az adott korlátozások/változások mennyiben igazodnak az adott intézmény alkotmányos feladataihoz: a korlátozások nem vezethetnek az önkormányzati hatáskör kiüresedéséhez, az önkormányzat megszűnéséhez. A rendszerváltást követő években számos törvény és alkotmánybírósági döntés foglalkozott a társadalmi tulajdon felszámolásával, a privatizációval, a reprivatizációval. Ezekben a döntésekben megmutatkozik a kiegyensúlyozottságra, a tulajdoni rendszer biztonságára és hosszabb időtartamon belüli kiszámíthatóságára való törekvés is. Így kerülhetett bele – mintegy tőkesúly – az Abh. érvelésébe is az ún. „eredeti teher” doktrínája. Ezáltal az Alkotmánybíróság abban adott nagyobb szabadságot a jogalkotónak, hogy a tulajdont az első tulajdonátzálláskor milyen teherrel (korlátozással) adja át (pl. vételi joggal terhelt), és ehhez képest igyekezett visszafogni a törvényhozó szabadságát a már átadott tulajdon tekintetében. Ehhez kapcsolódott az ún. „értékgarancia” követelménye is: a törvényhozói szabadságra tekintettel elfogadta, hogy a tulajdon állagára (azaz az adott ingatlanra) a helyi önkormányzat nem feltétlenül tarthat igényt, de ennek értékéhez igazodva szükségesnek mondta ki valamilyen garancia/ellentételezés biztosítását. Az Alkotmány szövegéhez azonban az Alkotmánybíróság is kötve volt, és mindezen okfejtéseknél az Alkotmány 12. § (2) bekezdését és a 13. §-át kellett kiindulópontnak tekintenie.

- [174] Az alkotmányi és törvényi rendelkezésekben, de különösen a gyakorlatban megmutatkozó anomáliák megoldásaként került sor a helyi önkormányzatiságnak az Alaptörvényben való újra fogalmazására, valamint az ezt részleteiben kibontó, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megalkotására.
- [175] Az előbbieken leegyszerűsítően bemutatott változásokat a jogirodalom részletesen feldolgozta. A történetiség felidézése itt pusztán azt a célt szolgálta, hogy rávilágítson arra a koncepcionális különbözőségekre, amely az Alkotmány és az Alaptörvény között nyilvánvalóan megjelenik a helyi önkormányzatok tulajdonának, illetve ezzel kapcsolatos hatáskörének a védelmét illetően.
- [176] 4. Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) állapította meg az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontját. Eszerint: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Az indokolás ehhez a következőket fűzi: „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozat az Alaptörvény értelmezése során nem vehető figyelembe, azaz az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően meghozott határozataira nem hivatkozhat. E rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi Alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre. E rendelkezéssel az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében. A törvény e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó.”
- [177] Az Alkotmánybíróság ezt megelőzően az Alkotmányhoz kapcsolódó határozatai felhasználhatóságát illetően a következőkre jutott: „Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]] Később a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtett elvi jellegű megállapítások felhasználása megkívánta az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak tartalmi összevetését és mérlegelését az Alaptörvény értelmezési szabályaira is tekintettel [13/2013 (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [178] A többségi határozat a jelen ügyben ott tévedett, hogy elégségesnek tartotta a tulajdonhoz való alapjogról szóló rendelkezések (Alkotmány 13. § – Alaptörvény XIII. cikk) szövegegyezését, valamint „a vételi jog”-nak az egykori döntésben való megjelenését ahhoz, hogy az Abh1.-et teljes egészében a mai döntése alapjává tegye. Mindeközben figyelmen kívül hagyta a maga által megszabott korlátokat és feltételeket, hiszen ezzel megtagadta a helyi önkormányzatokra vonatkozó koncepcionális változások jelentőségét, s azt, hogy e változásokra tekintettel mérlegelje az egykori Abh. érvelésének használhatóságát. Ez vezetett oda, hogy a többségi határozat indokolásának IV/1., 3., 4. pontjában (Indokolás [91], Indokolás [96] és [103] és köv.) ugyan felhívásra kerül az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése is, mégis elmarad ezen rendelkezés értelmének és értelmezésének kibontása, valamint a Törvény kifogásolt rendelkezéseinek ezekkel való egybevetése és vizsgálata. Ehelyett ténylegesen az egykori Abh. érveléséből kiolvasott tételekkel vetette össze a vitatott törvényi rendelkezéseket.
- [179] 5. Az indítvány – az Alaptörvény P) cikkén túl – kifejezetten és kizárólagosan az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmére hivatkozott. Erre, és az Alkotmány 13. §-ához kapcsolódó egykori Abh.-ra hivatkozva állította a Törvény alaptörvény-ellenességét. Az indítvány ezzel a tartalommal teljesítette az indítvánnyal szemben támasztott törvényi követelményeket: egyértelműen megjelölte az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány utalást sem tett az Alaptörvénynek a helyi önkormányzatokról szóló rendelkezéseire, nem említette a nemzeti vagyont, a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét, a nemzeti vagyon átruházását.
- [180] Az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Ebben az ügyben az indítványhoz kötöttség azt kellett volna, hogy jelentse, hogy az Alkotmánybíróság a Törvény Alaptörvénynek való megfelelését, illetve az Alaptörvényt sértő voltát kizárólag

az indítványban meghivatkozott XIII. cikk alapján ítéli meg. Mivel a helyi önkormányzat az állammal szemben, a nemzeti vagyon átruházásának esetében nem áll a „Szabadság és felelősség” cím alatt szabályozott alapjogi védelem alatt az Országgyűlés törvényével szemben, ezért az Alkotmánybíróság egyedül lehetséges és alaptörvény-konform döntése az indítvány elutasítása lehetett volna. Az Alkotmánybíróság túllépte az indítványhoz kötöttség határát azzal, hogy végső soron és formálisan az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésével való összevetés alapján hozta meg döntését.

- [181] 6. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése az Alaptörvénynek való megfelelés feltételül azt szabja, hogy legyen törvényes célja a nemzeti vagyon átruházásának, valamint, hogy az átruházásnál legyenek figyelemmel az értékarányosság követelményére.
- [182] Álláspontom szerint téves az a határozati megállapítás, amely alapjogi korlátozásként azonosítja a Törvényt, és alkalmazandónak tekinti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog korlátozási tesztet. Némi következetlenséget mutat azonban akkor, amikor e tesztnek a XIII. cikkben alapuló lefolytatása helyett, mégis rátér a 38. cikk (3) bekezdésére hivatkozó vizsgálatra. Ez a következetlenség eredményezi, hogy a többségi határozat az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének a szövegtől eltérő értelmet tulajdonít, s azt vizsgálja, hogy „a nemzeti vagyon átruházásának kivételes célja igazolt-e”. A többségi határozat itt az egykori Abh.-ban, a vételi jognál (kvázi kisajátításnál) alkalmazott „kivételes cél” tételét éleszti újra: az Alkotmánybíróság „nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy e tulajdoni korlátozásra mindenekelőtt a jogalkotó által megfogalmazott kivételes célból kerülhet sor” (Indokolás [105]). Innen a vizsgálódás érdeme teljesen elszakad az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdésének szövegétől. A cél kivételességét kutatja, holott csupán azt vizsgálhatná az Alkotmánybíróság, hogy van-e törvényben meghatározott cél? Álláspontom szerint az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdés első tételénél a mérce csak az lehet, hogy egyáltalán van-e célmeghatározás a törvényben, s azon túl csak az lehetne vizsgálat tárgya, hogy az nem önkényes-e (nem ésszerű ok nélküli-e?). Érdektelen az Alkotmánybíróság okfejtése abban a tekintetben, hogy a meghatározott célról mi a véleménye, azzal egyetért-e, vagy sem. A cél meghatározása ugyanis a törvényhozó hatásköre. Ezért nem fogadható el a többségi határozat azon megállapítása, mely szerint „a szabályozás indokolásául előadottak részben ellentmondásosak, és csak részben alkalmasak arra, hogy a nemzeti vagyon átruházására vonatkozó, az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése alapján megkövetelt, az átruházás céljához kötött kivételes jelleget alátámasszák” (Indokolás [111]). Az Alkotmánybíróság ezzel nem igazán segíti meg a jogalkotót, a majdani jogalkalmazókat abban a tekintetben, hogy a nemzeti vagyon átruházásának törvényes célját (közérdek) illetően mi az alkotmányos mérce. A mérce azt az általánosan használható mértékegységet, mérési módszert jelenti, amelyhez a konkrét jogszabályi szöveget hozzámérhetjük. Ez biztosítja azt, hogy a döntés ne pusztán véleményen, hanem tárgyilagos alapon nyugodjék.
- [183] A többségi határozat az értékarányosság figyelembevételének vizsgálatánál az Alaptörvénnyel való összhang követelményeként azt szabja meg, hogy az önkormányzat az elveszett lakásokért olyan ellenszolgáltatást kapjon, hogy vagyonában azzal arányban álló értékhez jusson. Helyesen azt kellett volna itt vizsgálni, hogy az értékarányosság figyelembevételére egyáltalán sor került-e, s ha igen, az megfelel-e az Alaptörvénynek, s ha nem, ennek – az értékarányosság figyelembevétele alóli kivételnek – van-e törvénybeli meghatározottsága. Az értékarányosság kérdésében is elsőként a vizsgálati szempontokat lett volna célszerű meghatározni: egyáltalán miféle szempontok jöhetnek szóba az Alaptörvényből levezethetően? Lehetnek vizsgálati szempontok például a következők: milyen értékkel bírnak az önkormányzat számára ezek a bérlakások? Van-e értékesítési lehetősége, hasznot hozó gazdálkodási tevékenysége ezekre? Van-e jelentősége a tulajdonnal járó költség-elemzésnek? A bérlakások átruházása érinti-e az önkormányzat feladatkörét? Milyen terhek maradnak ezután az adott lakást illetően az önkormányzatnál? Mindehhez adalékul szolgálhatott volna, hogy a Törvény sarkalatos rendelkezése kiegészítené az Nvt. 5. §-át egy (2a) bekezdéssel, amely a lakáscélú épületet kivételez a forgalomképtelen törzsvagyon köréből. Az is lehet, hogy megfordítjuk a vizsgálódás irányát, és azt nézzük, hogy maga a törvényhozó meghatározta-e, hogy mit jelent az értékarányosság, egyáltalán figyelemmel volt-e az értékarányosság követelményére. Ha ilyen meghatározásra került, onnantól szűkül az Alkotmánybíróság vizsgálódási lehetősége. Itt is az alkotmányosság mércéjét kellene rögzíteni. Talán ebben a körben is az önkényesség lehet a mérce. Akkor lehetne alaptörvény-ellenesnek mondani az adott rendelkezéseket, ha az értékarányosság önkényesen került meghatározásra.
- [184] Mind a közérdekűség (a törvényi cél), mind az ellenérték meghatározása magántulajdonba adásnál olyan kérdés, amelyben az Alkotmánybíróság nem mérlegelheti felül az Országgyűlés által elfogadott törvényt, kivéve, ha akár az elidegenítésről, akár annak az ellenértékéről szóló döntés önkényes, illetve kiüresíti a helyi önkormányzatnak az Alaptörvényben védett feladat- és hatáskörét.

- [185] Az Lt.-nek a bérlőt az önkormányzati (állami) lakásra megillető vételi joga nem azonos tartalmú az adásvétel különös nemeként a Ptk.-ban szabályozott vételi joggal, mivel a bérlőnek az a nyilatkozata, hogy a vételi joggal élni kíván, nem hoz létre szerződést. Az Lt. szerinti vételi jog nem a kisajátítással azonos, hanem a nemzeti vagyon értékesítésének az egyik módja, vagyis magánosítás. Az Lt. szerinti vételi jog nem jelent tulajdonjog átruházást, a jogosult magánszemélyek mérlegelési körében marad, hogy ezzel a vételi joggal élni kívánnak-e. A Törvény értelmében a vételár diktált érték, minden esetben az Lt. szabályai szerint számított forgalmi értékből indul ki. Így a vételár meghatározása objektív alapon nyugszik. A vételárnak a forgalmi értéktől való eltérésekor a törvényhozó számos szempont között mérlegelhet. Ezek közé tartozhat az időszerű gazdasági teljesítőképeség, a lakáshoz kapcsolódó szociális szempontok, továbbá a lakásgazdálkodás szempontjai; bizonyos esetekben a lakóövezeti jelleg, a lakásoknak a magántulajdonos gondosságával való megőrzése elősegítése. Az Lt. szerinti vételi jog érvényesítésénél nemcsak vagyontól, hanem ebben a körben feladattól, kötelezettségtől is szabadul az állam, a helyi önkormányzat.
- [186] Álláspontom szerint a határozati mérlegelésnél abból kellett volna kiindulni, hogy általánosságban a lakáspolitikai alakítása az Alaptörvény alapján is a törvényhozásnál, a kormányzatnál maradt. A helyi önkormányzat a lakásgazdálkodási feladatát az Lt. keretei között gyakorolhatja. A lakáspolitikai törvényi kereteit meghatározni jogosult Országgyűlés dönthet úgy, hogy világörökségi részen, műemlék- vagy ilyen jellegű épületekben az önkormányzati tulajdon helyett a magántulajdonnak biztosít elsőbbséget.
- [187] Álláspontom szerint a kifogásolt rendelkezések nem üresítették volna ki az adott helyi önkormányzatnak a tulajdonnal kapcsolatos, illetve a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatáskörét. A lakásgazdálkodás és az állami, önkormányzati bérlakások magánosítása is törvényben meghatározott feladat lehet a helyi önkormányzatok számára. Ennek a helyi önkormányzati feladatnak a gyakorlása társadalmi megítélése általában változatos, de az Alaptörvény alapján lehet ilyen feladata a helyi önkormányzatnak. A forrásokhoz, vagyoni támogatáshoz olyan mértékben van joga helyi önkormányzatnak, amilyen mértékben az a feladatai, hatáskörei ellátásához kell. Vagyis a helyi önkormányzat tulajdona együtt mozog a hatáskörével, feladatával. A többségi döntés által hivatkozott 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatnak is ez a lényege: „az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokolttá tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az; ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható” (Indokolás [49]). Azokban az esetekben, amelyekben a bérlők vételi joggal élnek, az állami, önkormányzati feladat megszűnik. Az állami, önkormányzati lakásoknak a természetes személy bérlő számára értékesítésére ma is sor kerülhet, a Törvényben szereplő vételár-konstrukcióhoz hasonló módon. Az eltérés annyi, hogy ezek a helyi önkormányzat döntésén alapulnak, és nem az Országgyűlésén, de a magántulajdonba adás lehetőségének két módja között nem lehet olyan viszony, hogy települési rendeletnek megengedett az, ami, ha törvényben van, tilos.
- [188] A vételár meghatározásánál döntő jelentőségű lehet, hogy a szóban forgó lakások bérleti joga nem valódi bérleti jog. Mi sem mutatja ezt jobban, mint az, hogy – szemben más, a Ptk.-n alapuló lakásbérleti jogokkal – ez a bérleti jog igen nehezen szűnhet meg és – a helyi önkormányzat hozzájárulásával – tulajdonjog cserélésével is megszerezhető. Az Lt. szerint: az új bérlő az előzőnek a helyébe lép, szerződése nem tehető hátrányosabbá [Lt. 29. § (8) bekezdés]. A bérlői jogok már-már a tulajdonosi jogokhoz közelítenek. A többségi határozat ezeket a szempontokat nem mérlegeli megfelelően, amikor még a Törvény 1. § 47. § (4) bekezdését is alaptörvény-ellenessé nyilvánítja. Egyetértek azzal – a többségi döntés indokolásában szereplő – megállapítással, hogy a jogalkotó bizonyos határok között rendelkezhet az ingatlan (itt: lakás) vételáráról csere esetén, és ez nem eleve alaptörvény-ellenes; egyetértek azzal is, hogy szociális szempontként figyelembe vehető a bérlő által elcserélt lakás forgalmi értéke is. Ezekből azonban éppen az következik, hogy a rendelkezés nem lehet alaptörvény-ellenes. Mindezek alapján az Alaptörvény XIII. cikke sérelmére alapított indítványt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2021. július 20.

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



[189] A különvélemény 2–5. pontjaihoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

[190] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye*

[191] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját, illetve az indokolás kapcsolódó részét nem tudtam támogatni az alábbiakban kifejtettek miatt.

[192] 1. *Handó Tünde* és *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíróknak a határozat 1. rendelkező részi pontjával összefüggő aggályait osztom, ezért csatlakozom *Handó Tünde* alkotmánybíró különvéleménye 2–5. pontjában és *Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye 2. pontjában foglaltakhoz.

[193] 2. A rendelkező rész 2. pontjában foglalt alkotmányos követelményt több okból sem támogatom. (Nem kívánok különvéleményemben részletesen foglalkozni a tárgyi alkotmányos követelmény tartalmával, mivel a többségi határozat által ezúttal alkalmazott eszköz – álláspontom szerint – jogszabálysértő. A félreértések elkerülése érdekében azonban megjegyzem, hogy a rendelkező rész 2. pontjához fűzött indokolásban megfogalmazott műemlékvédelmi szempontokat illető célokkal egyébként egyetértek.)

[194] Elsőként áttekintve azokat az alkotmánybíróági határozatokat, amelyeket a köztársasági elnök által előterjesztett előzetes normakontroll indítványok tárgyában hozott az Alkotmánybíróság, az állapítható meg, hogy 1990 óta csak két olyan eset volt, amikor az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg döntésében.

[195] 2.1. Az első ilyen döntés a 48/1993. (VII. 2.) AB határozat volt, amelyben a frekvenciagazdálkodásról szóló már elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt vizsgálta a testület. A támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, és a 24. §-hoz alkotmányos követelményt fűzött a határozat, a következők szerint: „A törvényszöveg megfogalmazásából eredő értelmezési problémák megelőzése érdekében az Alkotmánybíróság kötelezően meghatározta az alkotmányos értelmezések tartományát. Eszerint a 24. § felhatalmazásaival a rendkívüli és a szükségállapot vonatkozásában a miniszter csakis a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot időtartamán kívül – megelőzésük vagy következményeik elhárítása érdekében – élhet. Az Alkotmánynak megfelelően kihirdetett rendkívüli állapot vagy szükségállapot fennállása alatt az Alkotmány erre vonatkozó rendelkezései érvényesülnek, amelyek kizárják a Törvényben meghatározott miniszteri jogosultság gyakorlását. Más a helyzet az olyan elemi csapásnál, amely az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyezteteti ugyan, de szükségállapot kihirdetését nem igényli. Ilyen esetben a miniszter – az Alkotmányból eredő korlátozás hiányában – a veszélyhelyzet tartama alatt is gyakorolhatja a Törvény 24. §-ában meghatározott jogát. Ennek nem akadálya az Alkotmány 35. § (3) bekezdése, mivel az adott esetben a miniszter nem tér el a hatályos törvények rendelkezéseitől, hanem éppen egy törvényből eredő joggal él.”

- [196] Mint látható, e határozatában az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a támadott normaszöveg félreérthető, ezért megelőzendő az értelmezési problémákat, rögzítette a rendelkezés alkotmányos értelmezési tartományát.
- [197] 2.2. A második ilyen döntés az 1/1999. (II. 24.) AB határozat volt, amelyben az Alkotmánybíróság a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvény-módosításokról szóló már elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt vizsgálta. Az alkotmányos követelményt viszont nem magához a törvényhez, hanem a jogalkotási eljáráshoz fűzte a határozat, az volt ugyanis az alkotmányossági kérdés, hogy a minősített többséggel elfogadott törvényt lehet-e egyszerű többséggel módosítani.
- [198] A fentiekből az a következtetés szűrhető le, hogy szűkebb értelemben véve csak egyetlen olyan eset volt – és az is jóval az Alaptörvény hatálybalépése előtt –, amikor az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll hatáskörében eljárva alkotmányos követelményt állapított meg a vizsgálat tárgyával összefüggésben. Mindehhez hozzá tartozik, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) nem ismerte az alkotmányos követelmény jogintézményét, azt az Alkotmánybíróság gyakorlat alakította ki. Ebből következően nem voltak törvényileg meghatározott keretei az alkotmányos követelmény alkalmazhatóságának, így annak sem, hogy előzetes normakontroll eljárásban van-e helye követelmény megfogalmazásának.
- [199] Megjegyzem, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény hatálybalépése okán megalkotott Abtv. által szabályozott alkotmányos követelmény megfogalmazásakor részben felhasználta a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, részben azonban eltekintett attól. Ennek oka abban keresendő, hogy az Alkotmány égisze alatt, a gyakorlatban kialakult alkotmányos követelmény címzettje lehetett a jogalkotó és a jogalkalmazó is. Ezzel szemben az Abtv. megalkotásakor a jogalkotó kifejezetten a jogalkalmazókat célozta meg, ami nyilván összefügg az Alkotmánybíróság hatásköreinek átpozicionálásával, ti. az absztrakt utólagos normakontroll háttérbe szorulásával és ezzel egyidejűleg az alkotmányjogi panasz(ok) térnyerésével. Elég e körben utalni arra, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti (ún. valódi) alkotmányjogi panasz lehetőségének megteremtésével az Alkotmánybíróság a jogalkotás helyett a jogalkalmazás őrévé vált, így értelemszerű, hogy az alkotmányos követelmény címzettjeivé is a jogalkalmazók váltak. A jogalkotónak tehát lehetősége lett volna a jogintézmény törvénybe foglalásakor megnyitni az utat a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvénnyel kapcsolatos követelmény megállapítása előtt is, azonban ezt nem tette meg.
- [200] 3. Az alkotmányos követelmény hatályos szabályozása.
- [201] Az Abtv. – szemben a régi Abtv.-vel – már kifejezetten rendelkezik az alkotmányos követelmény jogintézményéről. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése mint jogkövetkezményt szabályozza az alkotmányos követelményt: „Az Alkotmánybíróság (1) hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában (2) határozattal megállapíthatja azokat (3) az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek (4) a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
- [202] Az alkotmányos követelmény tehát négy konjunktív feltétel teljesülése esetén alkalmazható.
- [203] 3.1. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában mondhat csak ki alkotmányos követelményt.
- [204] Az alkotmányos követelmény nem önálló hatáskör, hanem jogkövetkezmény (hasonlóan a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességhez). Ezt fejezi ki az Abtv. szövege, amikor rögzíti, hogy alkotmányos követelmény kimondásának az Alkotmánybíróság egyes hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásban van helye. A követelmény tehát nem hatáskör, viszont az Alkotmánybíróság érdemi eljárása során jogkövetkezményként alkalmazhatja azt. Érdekessége, hogy akár úgy is sor kerülhet követelmény kimondására, hogy közben az indítvány maga elutasításra kerül.
- [205] 3.2. Az Alkotmánybíróság csak határozatában alkalmazhat alkotmányos követelményt.
- [206] Az Alkotmánybíróság mindig határozattal, tehát – kapcsolódva az (1) pontban írtakhoz – csak érdemi eljárása során, mond ki alkotmányos követelményt, így az indítvány visszautasítása, az eljárás megszüntetése mellett nem állapítható meg. (Ez nyilván összefügg azzal, hogy az Abtv. jogkövetkezményként szabályozza ezt a jogintézményt és értelemszerű, hogy nem érdemi eljárásban nem alkalmazható jogkövetkezmény.)

- [207] 3.3. Az alkotmányos követelmény célja, funkciója
- [208] A jogintézmény célja, hogy meghatározza azokat az alkotmányos követelményeket, amelyek a) az Alaptörvény szabályozásából erednek, b) érvényre juttassa az Alaptörvény rendelkezéseit. Az alkotmányos követelmény funkciója tehát alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [209] A fentiek alapján egy még ki nem hirdetett, és így még alkalmazásra sem került, norma esetében fel sem mérülhet annak jogalkalmazói értelmezése. A jogalkalmazói értelmezés hiányában pedig még nem látható előre, hogy a norma milyen tartalommal fog hatályosulni a mindennapi jogalkalmazásban. Mindezekre tekintettel ezért sem állhatnak fenn az alkotmányos követelmény megállapításának feltételei.
- [210] Megjegyzem, ha a normaszöveg ab ovo nem felel meg a normavilágosság feltételeinek, akkor indítványra ezt az Alkotmánybíróság is megállapíthatja. Amennyiben pedig a norma alkalmazása során merülnek fel kételyek a norma jogalkalmazói értelmezésének alkotmányosságát illetően, úgy lehetőség van utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés előterjesztésére. Véleményem szerint – a fentebb kifejtettek alapján – előzetes normakontroll eljárás keretében idő előtti az alkotmányos követelmény megállapítása.
- [211] 3.4. Az alkotmányos követelmény tárgya
- [212] Alkotmányos követelmény csak olyan jogszabályhoz fűzhető, amelyet az eljárásban vizsgál az Alkotmánybíróság, vagy amelyet a bírósági eljárásban alkalmaznia kell. Viszont minden esetben a vizsgálat tárgya jogszabály.
- [213] Hangsúlyozom: az alkotmányos követelmény tárgya tehát csak jogszabály lehet. Arra a kérdésre, hogy mi minősül jogszabálynak a választ az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése adja meg, amely taxatív módon határozza meg a jogszabályok körét. E szerint jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.
- [214] Kérdés, hogy e felsorolásba beleérthető-e a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény. Álláspontom szerint nem. A jogszabály fogalmának immanens eleme, hogy a rá vonatkozó jogalkotási eljárásnak megfelelően került sor az elfogadására (érvényesen létrejött) és mindenki számára hozzáférhető, megismerhető (kihirdetésre került). [Alaptörvény 6. cikke, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a, 7–12. §-ai]. A már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény e fenti két kritérium közül csak egyet teljesít, ti. azt, hogy elfogadásra került (megjegyzem ennek érvényessége is vitatható lenne az előzetes normakontroll indítványban).
- [215] 4. Összegzés
- [216] Mindezek alapján – a jelen ügyre is vonatkoztatva – a következő megállapítások tehetőek.
- [217] 4.1. Az Alkotmánybíróság működésének 21 éve alatt lényegét illetően egyetlen alkalommal állapított meg alkotmányos követelményt előzetes normakontroll hatáskörben eljárva.
- [218] 4.2. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény nem tekinthető jogszabálynak.
- [219] 4.3. Egy újonnan megalkotott normának még nincs jogalkalmazói értelmezése.
- [220] Úgy vélem, hogy a fenti megállapításokat összevetve az alkotmányos követelmény jogintézményével, az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll hatáskörben eljárva nem állapíthat meg alkotmányos követelményt, mivel az nem fér össze a jogintézmény funkciójával, és a vizsgálat tárgya sem felel meg a törvényi követelményeknek.

Budapest, 2021. július 20.

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

[221] A különvélemény 2–4. pontjaihoz csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

[222] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró különvéleménye

- [223] 1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, az alaptörvény-ellenesség megállapításával. Kisebbségben maradva különvéleményt csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (2) bekezdés].
- [224] 1.1. Nem értek egyet azzal, hogy az elfogadott Törvény – rendelkező rész szerinti – rendelkezései nincsenek összhangban az Alaptörvénnyel.
- [225] Nem értek egyet azzal az indokolással, amely az alaptörvény-ellenesség megállapítását akként magyarázza (az Alaptörvény XIII. cikkének következményes sérelmeként akként vezeti le), miszerint jelen esetben a törvény által alapított vételi jog – korábbi, hangsúlyosan az Abh. nyomán – az Alaptörvény 38. cikke és 32. cikke közvetítése folytán vezet el alaptörvény-ellenességhez, jelent alaptörvény-ellenességet.
- [226] A többségi határozat ezáltal valójában  
– megkerüli az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog mint alapjog és az önkormányzat általi tulajdonlás viszonyának tisztázását (ami kétségtelenül várat magára);  
– viszont közelít ahhoz a jogi állásponthez, ami a törvényen alapuló vételi jogot inkább tiltaná, mint tűrné (ami pedig sem az Abh., sem annak gondolati előképe, a 28/1991. (VI. 3.) AB határozat szerint nem vált többségi állásponttá).
- [227] Részemről e megközelítés azért nem fogadható el, mert – jelen esetben – a köztulajdont illető adott jogviszonyban oly mértékű a figyelmen kívül hagyása a közjogi szabályozásnak, aminek alapját nem látom igazolhatónak (másképpen szólva a köztulajdon polgári jogi tulajdonfogalom alá tartozásának erőteljes kifejezése).
- [228] 1.2. Ehhez képest nem látom szükségesnek és indokoltnak, hogy az Alaptörvény XIII. cikke, aminek címzettje a személy is, érdeme pedig a dolog feletti jogi uralom, és az Alaptörvény 38. cikke (aminek címzettje az állam és a közület) a többségi döntés szerinti módon legyen egyben, illetve ekként összevetve. S ennek következtében jelen ügyben az Alaptörvény 38. cikke szerinti alkotmányos mérce legyen a támadott törvény ellenébe állítva.
- [229] A 38. cikk valójában a közületi tulajdonlás iránti kincstári elvárást fogalmazza meg, a célhoz kötöttség, törvényi feltételeknek megfelelés és értékarányosság megtartása követelményeivel, illetve támpontjaival. Álláspontom szerint ugyanakkor egyfelől az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, másfelől az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdése között – a vételi jog törvényi alapítása esetére vindikált alkotmánybírói felülbírálati jogkör útján, illetve címén – nem lehet olyan kapcsolódásra jutni, ami elvezet az alaptörvény-ellenesség megállapításához. S mellette a támadott törvényi szándékot bármi más állami vagy önkormányzati vagyomból való átruházással, mint privatizációs ügyként venné egy kalap alá.
- [230] Az elfogadott törvénnyel célzott vételi jog alapítása nem privatizációs ügylet, szándék; amint a személyi jövedelemadó bevezetése, ekként a jövedelmek »bruttósítása« sem jelentette a költségvetés privatizációját, hanem



az addig felfogáshoz képest más tulajdonosa lett a jövedelemnek, azzal, hogy ez egyben közteherviselési (mégpedig helyesen önkéntes közteherviselési) kötelességgel jár. Jelen ügyben sem csupán vételi jog alapítása, hanem azzal együtt felelősségviselési kötelesség alapítása is történik. Ezért sem látom helyét ebben az ügyben az Alaptörvény 38. cikkének.

- [231] Nem látom szükségesnek az Abh. azon elvárásának indító jellegű alapulvételét, miszerint a tulajdon védelme szempontjából amint a törvény általi kisajátítás esetében a bírói út megléte, akként a törvényi alapítású vételi jog esetében – az ilyen út hiánya miatt – elvárás a törvényi rendelkezés alkotmánybírói felülbírálati elvárás. Mondván: „A tulajdon védelmére szolgáló bírói utat a vételi jog törvényi alapításának alkotmánybírói vizsgálatát pótolhatja; s ez az Lt.-vel alapított vételi jog alkotmányossági vizsgálatát az önkormányzatok helyzetének egyéb súlyosbodása nélkül is szükségessé teszi.” (Abh., ABH. 1993, 373, 376–379)
- [232] Ez utóbbira hivatkozás jelen határozat indokolásának IV/2.1. pontjában (Indokolás [93] és köv.) ugyanis olyan felülbírálati jogkör adottnak vétele a mai Alkotmánybíróság részéről, ami más idők, más körülményei között (más alkotmányos szövegkeretben) lett bevett. Egy ilyen elvárás – jelenlegi – továbbbrögztítése azt jelenti, hogy perspektivikusan Alkotmánybíróság által igényelt kontroll alá tartozik bármilyen törvényileg alapított vételi jog (hivatkozási, perlési alapként mindenképp). Ezt nem tartom helyénvalónak.
- [233] 1.3. Magyarország nem önkormányzatok konföderációja, a magyar államot nem önkormányzatok alapították, hanem fordítva, az állam konstituálta az önkormányzatokat [területileg, tulajdonlás és közjogi hatalomgyakorlás tekintetében egyaránt; Alaptörvény F) cikk, 31. cikk, 32. cikk (1) bekezdés e) pont, (6) bekezdés]. Ez a kijelentés nem az önkormányzatok akarati, cselekvési autonómiájának kétségbevonása, csorbítása vagy tagadása, csupán épp annak meghatározó lényege. Ezért ezt nem lehet szem elől téveszteni, amikor az önkormányzat alapvető jogának – ami van –, illetve a lényegének magyarázatáról van szó. Különben a törvényi beavatkozás valóban csupán mint egyoldalú szerződésmódosítás, s ekként – mint hatalmaskodás, illetve attól való megóvás – lesz érvelési szempont. Nem erről van szó, messze nem erről van szó. Az adott törvénymódosítás épp olyan közjogi cselekvés, mint amilyen az önkormányzat törvény útján létrejött, avagy lakástulajdonnal való ellátása. Az egész rendelkezik a részről, viszont a résznek jogában áll az egészet alakítani (álláspontját vele szemben is kiperecelni). A többségi határozat azonban olyan – egyébként álláspontom szerint a megállapított alkotmányellenesség által sem igényelt – indokolást ad, ami lényeges kérdésben (különösen a vételi jog kapcsán) számomra nem elfogadható.
- [234] 1.4. Bármilyen bírósági működés esetében nyilvánvaló összefüggésben áll az indítványozási jogkör, a felülbírálati jogkör és a döntési jogkör. Az indítványozási jogkör terjedelmének korlátozottsága, meghatározottsága kihat a felülbírálat terjedelmére és maga után vonja a döntési jogkör meghatározottságát. Ugyanakkor kétségtelen, hogy meglévő döntési jogkör fogalmilag nem lehetséges felülbírálati jogkör nélkül, viszont az már nem feltétlen aggálytalan, ha felülbírálati jogkör alapításával eljárva lesz döntési jogköre, gyakorol döntési jogkört is a bíróság.
- [235] Az Abtv. 51. § (1) bekezdés alapján az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pontja alapján az indítványnak meg kell jelölnie az Alaptörvény megsértett rendelkezését [ide nem értve az Abtv. 52. § (2) bekezdése szerinti eseteket]. Az indítvány kifejezetten az Alaptörvény P) és XIII. cikkének sérelmét jelölte meg. Az indítványhoz kötöttség és a szoros összefüggés kérdését illetően – az egyébként más bírói jogorvoslás esetében is meglévő probléma kapcsán – azok közé tartozom, akik szerint a szoros összefüggés indoka nem válhat az indítványhoz kötöttség (amennyiben az előírás) tágító eszközévé. Az ugyanis olyan felülbírálati jogkört eredményez, ami az indítvánnyal nem kiváltott, ekként nem biztosított, viszont az eredeti indítvány szerinti okból meglévő döntési jogkör gyakorlását teszi lehetővé.
- [236] 1.5. Az indítványozó szerint az elfogadott Törvény 1., 2. és 3. §-a az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XIII. cikk (1)–(2) bekezdését sérti.
- [237] A többségi döntés szerint
- nem sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését az elfogadott Törvény támadott rendelkezései;
  - ellentétes az Alaptörvény 38. § cikk (1) és (3) bekezdésével az elfogadott Törvény 1. §-a szerinti – általa módosítandó törvény – 47. § (3) bekezdés a) és b) pontjának, 47. § (4) bekezdésének, valamint 48. § (2) bekezdés e) pontjának új szövegére vonatkozó rendelkezés.

- [238] A határozat indokolása szerint „azt kell eldöntenie az Alkotmánybíróságnak, hogy az Lt. szerinti, az önkormányzat tulajdonába tartozó lakásokat terhelő vételi jog – a sajátos történeti előzményekre is figyelemmel – a tulajdonhoz való jog szempontjából az Alaptörvénnyel összhangban áll-e” (a határozat indokolásának IV/3. pontja, Indokolás [96] és köv.).
- [239] 1.6. Álláspontom szerint eldöntendő kérdés az, hogy van-e alapjog, ami megsérülhet, és ha igen, akkor az elfogadott törvény eleve alapjog sérelemmel terhelt, illetve ennek lehetősége a rendelkezésekből levezethető.
- [240] „Minden jog magja, alapszerkezete a jogviszony, ennek keretében jelennek meg a jogalanyok, jogokkal és kötelességekkel. Minden jogban, minden jogviszonyban az az alapkérdés: kinek mi a joga, kinek mi a kötelessége.” (Dr. Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei; Bp. 1926., 30. oldal).
- [241] Az Alaptörvény – indítványozó által felhívott – XIII. cikk (1) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” A tulajdonhoz való jog kétségtelen alapvető jog, viszont nem természetes adottság, hanem állami szabályozottság által feltételezett. Ehhez képest társadalmi felelősséggel (is) jár.
- [242] „A tulajdonjog a legfőbb jogi hatalom a dolgon. A tulajdonos a dologgal, mint sajátjával kizárólag és szabadon rendelkezhetik, oly értelemben, hogy mindent tehet vele, amit a törvény nem tilt s kizárhat a dologra irányuló minden idegen behatást, amelyre mások vele szemben jogot nem szereztek. A Tulajdon jogi lényege nem a dologra való természeti behatás szabadságában áll, hanem abban a jogi hatalomban, amelynél fogva a tulajdonos mindenki mást elzárhat a dologra gyakorolt bárminemű zavaró behatástól. Ennek folyamánya azután, hogy a tulajdonost más nem akadályozhatja a dologgal való tényleges rendelkezésben.” (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlatja I. Rész; Bp. 1937., 209–210. oldal)
- [243] 1.7. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”.
- [244] Kétségtelen, hogy ennek értelmében a helyi önkormányzatok számára is alapvető jog az Alaptörvény XIII. cikke szerint a tulajdonhoz való jog. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ezalatt a köztulajdon értendő. A köztulajdon önállóan megjelenik az Alaptörvényben, mégpedig akként, miszerint „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja” [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés]. Következésképpen az önkormányzat tulajdona eleve céltulajdon; ami – értelemszerűen – nem közömbös a tulajdonosi jogok gyakorlása szempontjából sem [vö. Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont].
- [245] Másképpen szólva az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy az önkormányzat tulajdona nem magántulajdon, hanem köztulajdon, s egyben céltulajdon. Tehát célhoz kötött, ami azt jelenti, hogy eleve terhelt, nyilvánvalóan közjogi elemekkel terhelt. Ehhez képest nincs, nem lehet szó arról, hogy köztulajdon vonatkozásában az önkormányzat akarati autonómiája (akarati öntörvényűsége) eleve alaptörvényi védelmet élvezne a köztörvényi szabályozás ellenében.
- [246] 1.8. A tulajdonjog lényege hagyományosan, hogy biztosítja a tulajdonos cselekvési autonómiájának anyagi alapját. Következésképpen a tulajdonjoghoz fűződő alkotmányos védelem sem a tulajdonlás mikéntjének, vagy a tulajdon mibenlétének, állagának ad védelmet, hanem a tulajdonosságnak, a tulajdonosi autonómiának. Jelen esetben a tulajdon mibenlétének, állagának védelme is alkotmányosan szavatolt nevezetesen az Alaptörvény P) cikke által, ami viszont vitán felül nem sérült.
- [247] A tulajdonhoz való jog mint alapvető jog alkotmányos védelmének köre nem azonosítható az absztrakt polgári tulajdon védelmével, azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.” (Vö. Abh., ABH 1993, 373)
- [248] 1.9. Ehhez képest pedig lett volna annak alaptörvényi lehetősége és alapja, hogy az indítványozó eredeti (célzott) szándéka szerinti az Alaptörvény XIII. cikke – a tulajdonhoz való jog, így különösen az önkormányzat tulajdona – vonatkozásában legyen végig gondolva az elfogadott törvény alaptörvény-ellenességével kapcsolatos

aggály. Erre az Alkotmánybíróság korábbi – s egyébként a többségi határozatban is hivatkozott – döntéseinek a tulajdonjoggal, a tulajdonlással kapcsolatos, magára a jogintézményre vonatkozó, változatlanul időszerű megállapításai alapul szolgálnak.

- [249] 1.10. E vonatkozásban álláspontom és indokaim a következők. Az elfogadott Törvény nem jelenti a tulajdonjoghoz való jog sérelmét, értelemszerűen az önkormányzat esetében. A törvényhozó kétségtelen jogosult a lakás-gazdálkodás szabályozására. Kétségtelen az is, hogy az elfogadott törvény olyan ingatlanokra vonatkozó, amelyek tulajdonát eleve – lényegében forgalomképtelenségig – terhelten kapta meg az önkormányzat. Ez történt a Vátv.-vel.
- [250] Lényeges körülmény, hogy nem az Ötv. 107. § (1) bekezdése szerinti körbe, hanem abból a (3) bekezdés szerint kivett körbe tartozó ingatlanokról van szó. Ezeket tehát eleve két törvény is – az Ötv. és a Vátv. – külön törvényi szabályozási tárgyként kezelte. Ehhez képest nem lehet arról szó, hogy e dolgok tulajdonát illetően az önkormányzat kezdettől fogva ne lett volna tisztában azzal, hogy e dolgok tulajdona tekintetében törvényi korlátok vannak; másképpen szólva, hogy e dolgok esetében tulajdonosi autonómiája nem korlátlan. A korlát az adott esetben a műemléki védettség, ami – értelemszerűen – szintén törvényi korlát.
- [251] Valójában tehát arról van szó, hogy a törvényhozás 1990-ben eldöntötte, hogy egyrészt az addig állami tulajdont képező (államosított) lakásállomány tulajdonát ellenérték nélkül átadja az önkormányzatoknak. A törvényhozás eldöntötte azt is, hogy lehetőséget nyújt a magántulajdonba kerüléshez, viszont ebből kizárta a műemlékileg védett épületeket.
- [252] A törvényhozó – nyilvánvalóan – dönthet úgy, hogy korábban általa felállított korlátot, illetve korlátozó feltételt megszüntet. Az elfogadott Törvény szerinti törvényhozói döntés valójában az, hogy a törvényhozó a műemléki védelem, illetve értékvédelem fenntartásának felelősségét, illetve e felelősség viselését áthelyezte. Nem lemondott róla, mivel a lehetséges tulajdonos ugyanúgy terhelttulajdon birtokába jut, amint korábban az önkormányzat. Ebben – álláspontom szerint – a törvényhozónak szabadsága van, alkotmányos aggály pedig a határozat szerint sincs.
- [253] Itt van jelentősége annak, hogy az önkormányzat tulajdona köztulajdon, nem pedig magántulajdon. Utóbbi esetében valóban szó lehetne arról, hogy magánjogi ügyleti szempontú, s ekként a törvényen alapuló vételi jognak – kisajátítással versengő tartalmat kölcsönözve – legyen megítélve az elfogadott törvény.
- [254] 1.11. Megemlítem, hogy a többségi határozathoz alapul vett Abh. maga is számot vet azzal, hogy a törvényen alapuló vételi jog mint beavatkozás lényegesen eltérő megítélésű, ahhoz képest, hogy az adott lakás tulajdona az Ötv. vagy a Vátv. alapján szállt át az önkormányzatra (vö. Abh., ABH 1993, 373). Ugyanakkor kétségtelen, hogy ez a körülmény – tehát az eleve terhelten kapott tulajdon ténye – a vételi jog alkotmányosságára vonatkozó további érvelésben már nem jelentős szempont; s így a jelen többségi határozatban sem.
- [255] Helyette a törvénnyel adott vételi jog kapcsán egyedül a tulajdonosi autonómiára súlyos terhet jelentő joghatás áll az érvelés középpontjában, ami önmagában és általában véve kétségtelen igaz, ám olyan ingatlannál, ami lényegében és szó szerint addig forgalomképtelen volt, már nem annyira. Valójában nem most terhelődik meg az adott tulajdonjog, hanem az már a műemléki (védettségi) kötelékben van. Ezért sem lehet fenntartás nélkül hivatkozni az Abh. érveire, amelyek ugyanis értelemszerűen olyan vételi jogra vonatkoznak, ami mellett más teher nincs, nem volt. Mindemellett az elfogadott törvény szerinti vételi jog az önkormányzat „reménybeli” tulajdonszerzésére lehetne hatással, ami reményhez fűződő jog várományának elvesztése – álláspontom szerint – nem jelenti a tulajdonosi autonómia alkotmányos sérelmét; lévén az sem tűnik alkotmányosan igazolhatónak, hogy az önkormányzat jogilag kikényszeríthesse, hogy műemléki ingatlanok felett szabad rendelkezési joga legyen.
- [256] Itt jegyzem meg, hogy nem lehet azt sem mondani, miszerint a törvényhozás, illetve az állam e körben olyan tulajdonról rendelkezne, ami nem áll hatalmában, s mint ilyen önkényes lenne. Az biztos, hogy az elfogadott törvényt az hozta, aki a műemléki védettségről is jogosult törvényt hozni. Minden bizonnyal ez is az egyik lényeges körülmény, ami a magántulajdon és a köztulajdon közötti, s a köztulajdonosok egymásközti jogviszonyára vonatkozó értelmezést igényli. Kétségtelen ugyanis, hogy a tulajdonjog nem csupán polgári jogi jogintézmény, hanem közjogi szabályozás tárgya is. Ekként a tulajdon alkotmányos fogalma és polgári jogi fogalma eltérő értelmezéshez vezet(het). Az a körülmény pedig, hogy a magánjognak és a közjognak számos hasonló tárgyú, párhuzamos intézménye van, kétségtelen csábít arra, hogy a közjognak magánjogi analógiája legyen,

lévén utóbbi dogmatikailag egzaktabb. Ez viszont figyelmen kívül hagyná a közjogi jogviszonyok létesítő akaratát.

- [257] 1.12. Álláspontom szerint tehát az Országgyűlés által 2021. június 15-én elfogadott, és a Köztársasági Elnök úr indítványa folytán alkotmánybírósági vizsgálatra megküldött törvény indítvánnyal támadott rendelkezései nem alaptörvény-ellenesek; nem ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, nem sértik az Alaptörvény XIII. cikkét, és az egyébként indítvánnyal nem célzott az Alaptörvény 38. cikk (1) és (3) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenesség sem lenne megállapítható. E vonatkozásban (is) elutasításnak lenne helye.
- [258] 1.13. Minden új szabályozás beavatkozást jelent. És kétségtelen, hogy minél nagyobb a szabályozó feladatköre, hatásköre, annál nagyobb a felelőssége. Ehhez képest lehet azt mondani, hogy törvényi szabályozás (beavatkozás) esetében a felelősség közös, ám mással nem azonos, (minden) máshoz képest fokozott. Lélektanilag érthető tehát, ha ilyenkor az elvárások is fokozottak.
- [259] Ugyanakkor, mint bármely más magatartás esetében, így a szabályozó (törvényhozó) magatartás és annak megnyilvánulása, a törvény esetében indokolt azt szemügyre venni, hogy annak tárgya, célja, módja, eszköze és eredménye kapcsán van-e törvénybe, jelesen Alaptörvénybe ütközés. Ha – e körben – ilyen, közvetlenül, akár egyenesen, közvetlenül, akár hallgatólagosan fennáll, akkor nyilvánvalóan feltétlen az alaptörvény-ellenesség. S a jogalkotói akarat a saját cselekvési szempontjai követésében (ami a megtehető, vállalható, választható, megoldható) rossz irányt vett.
- [260] Az elfogadott Törvény indítvánnyal támadott rendelkezései általi ilyen direkt sérelem a megállapítani célzott az Alaptörvény P) cikke esetében nem vitatottan, az Alaptörvény XIII. cikke esetében önmagában nem (számmomra úgy tűnik egyébként szintén nem vitatottan), míg az Alaptörvény 38. cikke kapcsán pedig – nézetem szerint – nem állapítható meg. Ehhez képest pedig – nyilvánvalóan – arról van szó, hogy a Törvény nincs rossz irányban, és legfeljebb arról lehet szó, hogy előrelátható kockázatok (alaptörvény-ellenességi lehetőségek) tekintetében oly mértékben könnyelmű a szabályozása, hogy az ilyen következmény bekövetkezte közeli, kézzel fogható, bekövetkezte reális, avagy vannak olyan – jelentőséggel bíró – szempontok, melyek eleve figyelmen kívül maradtak, holott azok számbavétele elvárható lenne, elvárható lett volna.
- [261] Lényeges tehát, hogy utóbbiak esetében nem arról van szó, hogy az alkotmánybírósági felülbírálat tárgya – az elfogadott Törvény – eleve rossz irányba mutat, hanem arról, hogy az Alaptörvényhez mérve nincs rossz irányban, és vizsgálatra nem a törvényhozó által választott tárgy, cél, mód, eszköz és eredmény, hanem a szabályozás körülményekéért a figyelmesség vár. Ez szintén torkollhat alaptörvény-ellenességbe, ám nem feltétlen.
- [262] 1.14. Valójában ebben van eltérés a többségi döntés és az álláspontom között. Úgy látom, hogy a 38. cikk megsértése kapcsán nem – amint vitán felül a P) cikk esetében sem – feltétlen az alaptörvény-ellenesség, annak csupán olyan kockázati lehetőségét vázolja a többségi döntés, aminek esélye kiküszöböléséhez viszont a támadott Törvény (és a meglévő szabályozási környezet) minden elvárásnak figyelmes körültekintéssel eleget tesz.
- [263] Megemlítem, hogy az indítványozó az elfogadott Törvény teljes 1., 2. és 3. §-ára alkotmány-ellenességet állított, míg a többségi döntés az elfogadott törvény 1. §-án belül mindösszesen 3 rendelkezés – az 5–25 év közötti bérleti jogviszony esetére szóló [Törvény 47. § (3) bekezdés a), b) pont], valamint a releváns bérleti jogviszonyba tulajdonjog cseréje fejében jutott bérlő esetére szóló vételár mértékéről [Törvény 47. § (4) bekezdés], továbbá a vételár részletekben fizetésről való rendelkezés – miatt állapított meg alkotmány-ellenességet. E rendelkezések tárgya eleve mutatja, hogy a többségi határozat az indítványozó általi – nézetem szerint a felelős tulajdonlás (Alaptörvény XIII. cikk) és a kulturális érték, közös örökség egyetemleges védelme [Alaptörvény P) cikk] körében maradó – állásponthoz képest egyfelől túlmegy az indítványozott célon, másrészt olyan részletekre alapoz, amely viszonylagos s valójában a jogalkotói megfontolás tárgyát képező kérdések.
- [264] Az alkotmánybírósági vizsgálat nem valamely – legitim – törvényi szabályozási szándékkal egyetértés vagy egyet nem értés, hanem a vitatott jognak, jogszabálynak a fennálló, illetve a majdani életbelépéskor fennálló jogállapot alapulvételével való alkotmányossági kontrollja. Szempontja, hogy előrelátható, előírható, kiszámítható, ezért elvárható igényt támasszon. Kétséges és kérdéses, hogy az adott rendelkezések alkotmányellenességének megállapításai milyen jogalkotói javítást igényelnek, illetve azok nem jelentik-e, hogy az Alkotmánybíróság ezáltal átveszi a jogszabályt előkészítő, jogalkotó felelősségét.



- [265] 2. A határozat rendelkező részének 2. pontját – jó szívvel – támogatom. Megemlítem, hogy e vonatkozásban [azaz a sérelmezett Alaptörvény P) cikke tekintetében], mind a rendelkező rész szövege, mind pedig ez ehhez fűzött indokolásban megjelenő tartalom – önmagában véve – lényeges és indokolt. Ennyiben tehát szükséges, viszont – álláspontom szerint – egyben elégséges is (lett volna) az Alkotmánybíróság részéről az indítványra adott válasz.
- [266] 3. A határozat rendelkező részének 3. pontjával – annak álláspontomhoz képest értelemszerű tartalmi terjedelmével – egyetértek.

Budapest, 2021. július 20.

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

- [267] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleménye

- [268] A rendelkező rész 2. pontjába foglalt alkotmányos követelményt támogatom, de a rendelkező részi 1. pontban az alaptörvény-ellenesség megállapításával nem értek egyet.
- [269] A többségi határozattól elhatárolódásom az indokolásnak a tulajdont érintő érvelésre is vonatkozik. Ugyanis a határozat tévesen tovább folytatja azt a gyakorlatot, melyet 2012 utáni alkotmánybírószáki többség alakított ki azt illetően, hogy az Alaptörvény nem változtatott a régi Alkotmány tulajdont érintő szabályozásán, és így a vonatkozó régi alkotmánybírószáki határozatok átvehetők. A Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja a régi alkotmánybírószáki döntések felhasználást eleve megtiltotta, és ezt azért tette, hogy azok ne nyomják el az új alaptörvényi rendelkezések érvényesülését. Ez a téves álláspont aztán kaotikussá teszi a mostani többségi döntés érvelését a tulajdont illetően (lásd a határozat indokolásának IV. részét, Indokolás [91] és köv.). Így míg e rész 1–3. pontjai megismétlik az 1993-as Abh. érvelését a maitól eltérő régi alkotmányi szabályozás alapján, addig a 4. pont rátér a ma hatályos Alaptörvény 32. és 38. cikkeire, melyek alapjaiban teremtettek új helyzetet az önkormányzati tulajdon törvényhozás általi érinthetősége szempontjából. Ugyanis az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a régi alkotmányi szabályozás önkormányzati alapjogai helyett már a törvényhozó szabadságára bízta, hogy milyen kereteket ad az önkormányzati hatáskörök és az önkormányzati tulajdon működtetésére. A törvényhozó általi keretek megadásához és ezek változtatásához az önkormányzati tulajdon vonatkozásában azonban az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése azt az alaptörvényi korlátot állítja, hogy átruházás elrendelését csak törvényi jogforrási szinten és csak az értékarányosság figyelembevételével teheti meg az állam.
- [270] Vagyis az Alaptörvény bár az állam önkormányzati tulajdonhoz hozzáférését alkotmányosan könnyebbé teszi a magántulajdonhoz képest, de itt is felállít korlátokat. A mostani ügyben arra lett volna lehetősége a testületi többségnek, hogy korrigálja a 2012 utáni testületi többség tévedését a tulajdont illető régi alkotmányi szabályok továbbélése szempontjából, és új alapokon gondolja végig az Alaptörvény 32. és a 38. cikkeinek egymásra vonatkoztatott értelmezését. Ám ehhez képest az indokolását most is alapvetően az Abh.-ra alapította, majd – mintha az új alaptörvényi 32. és 38. cikkek ezt csak harmonikusan kiegészítették volna – ezek bevonásával fejezi be az érvelését, és megállapítja a vitatott megsemmisítést.

[271] Amellett, hogy ez a megsemmisítés nem lett volna lehetséges az Alaptörvény 32. és 38. cikkének együttes értelmezése alapján, különösen káros, hogy a régi Abh. és az ezzel szembenálló új alaptörvényi szabályozás mechanikus együttkezelése tovább rontott az állam és az önkormányzati tulajdon viszonyának megértése terén.

Budapest, 2021. július 20.

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

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró különvéleménye

[272] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjával, az alaptörvény-ellenesség megállapításával, és az ahhoz fűzött indokolással, a rendelkező rész 2. pontjával az alkotmányos követelmény megállapításával; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom. Egyetérttem a rendelkező rész 3. pontjával.

[273] 1. Mindenekelőtt hangsúlyozni szeretném, hogy teljes mértékben egyetértek a törvényjavaslat előterjesztőjének azzal az álláspontjával, hogy a tárgyi lakások elidegenítésének lehetővé tétele sok család hosszú évek óta tartó lakhatási bizonytalanságát szünteti meg, hiszen a törvényt módosítás által immár a világörökségi területen levő lakásokat is megvásárolhatják a bérlők. A törvényjavaslat benyújtója szerint az ilyen területen levő bérlakások bérlőit, hozzávetőleg 1500 családot érint (kedvezően) ez a lehetőség (lásd: 2021. június 14-i Országgyűlési Napló 30833. oldal). A javaslat általános indokolása is hangsúlyozza, hogy a módosítás által azok is lakáshoz juthatnak, akiknek – a megemelkedett piaci lakásárak miatt – erre egyébként nem lenne lehetőségük.

[274] 2. Nem értek egyet az alaptörvény-ellenesség megállapításával. Álláspontom szerint a ki nem hirdetett törvény nem ütközik az Alaptörvény P cikk (1) bekezdésébe, sem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe.

[275] Álláspontom szerint a módosítás által okozott, állított alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága számos indokkal igazolható: az egyik (amire a miniszteri állásfoglalás is hivatkozik) az, hogy minél hosszabb ideje bérlő valaki, annál nehezebb saját tulajdonú ingatlanhoz jutnia. Ugyanakkor minél hosszabb ideje bérlő valaki, annál hosszabb ideig fizet bérleti díjat is. Ezt a hosszan tartó, nem ingyen a bérleményben töltött időszakot kompenzálja a jogalkotó a vételár piaci árhoz képesti arányosításával. Az indítványozó az értékgaranciára a kártalanítással összefüggésben hivatkozik, szerinte a vételi jog csak az értékgarancia érvényesítése mellett lehet alkotmányos, vagyis a kártalanításnak ebben az esetben is a klasszikus kisajátításhoz megkövetelt teljes kártalanításnak kell lennie, aminek – szerinte – a Törvény 1. §-a nem felel meg.

[276] Álláspontom szerint a vételárnak a különböző ideje fennálló bérleti jogviszonyhoz igazítása az értékarányosság követelményének megfelel. A vételár és az ingatlan értékének arányossága éppen akkor lenne ad absurdum alaptörvényt sértő, ha minden egyes lakás azonos áron kerülne értékesítésre. Megjegyzem, véleményem szerint az értékarányosság kérdése nem tisztán alkotmányossági kérdés.

[277] Másrészt hangsúlyosan jelenik meg az előterjesztői indokolásban azoknak a bérlőknek más bérlőkhöz képest hátrányos helyzete, akik a módosítással érintett területen élnek, és más bérlőkhöz képest nem volt lehetőségük korábban a bérleményt megvásárolni. A jogalkotó ezt az összehasonlítható helyzetben levő jogalanyok közötti megkülönböztetést próbálja a módosítással kompenzálni.

[278] A köztársasági elnök indítványában hivatkozik arra, hogy a hosszabb ideje a piaci árhoz képest lényegesen kisebb bérleti díjat fizető bérlőknek a lakások karbantartásával, felújításával kapcsolatban nem merültek fel költségeik, azokat a közpénzből gazdálkodó tulajdonos viselte, amennyiben mégis a bérlő fizette, akkor megtérítették számára, vagy lakbérmérséklésként beszámíthatta. Nem vitás, hogy az Lt.-nek a felek jogait és kötelezettségeit rögzítő II. fejezetében a 19. § szerint önkormányzati lakás esetén, ahol a törvény a bérbeadó és bérlő jogai és kötelezettségei vonatkozásában a felek megállapodására utal, annak tartalmát a bérbeadó tekintetében önkormányzati rendelet határozza meg. Ettől különbözik a rendelkezés tényleges érvényesülése a gyakorlatban. Ezt az állítást *expressis verbis* cáfolja az ügyhöz érkezett számtalan *amicus curiae* beadványok közül az egyik-

hez csatolt bérleti szerződés 15–16. pontja, ami a következőket rögzíti: „15.) A bérlő a lakás műszaki állapotát a szerződéskötés előtt megismerte és tudomásul veszi, hogy a felújítás költségeit a bérbeadó nem téríti meg és a tervezett belső átalakítás, karbantartás, felújítás, korszerűsítés, berendezési tárgyak, nyílászárók pótlása, illetőleg cseréje esetén a munkák megkezdése előtt köteles tulajdonosi hozzájárulást kérni a Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Műszaki Irodájától.

Bérlő tudomásul veszi, hogy a tulajdonosi hozzájárulás – építési engedélyköteles munkák megkezdése előtt – nem mentesíti az építési engedély beszerzése alól.

Az építési engedély iránti kérelmet az elsőfokú építési hatósághoz kell benyújtani.

16.) A lakás burkolatainak, ajtóinak, ablakainak és a lakás berendezéseinek karbantartása, felújítása, illetőleg azok pótlása, cseréje a bérleti szerződés teljes időtartama alatt a bérlő kötelezettsége, az ezzel összefüggő költségek megtérítését a bérbeadó még részben sem vállalja.

Bérlő tudomásul veszi, hogy ezen a jogcímen a bérbeadóval, illetőleg a tulajdonossal szemben követelést nem támaszthat.”

- [279] Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a többségi határozat adós marad az *amicus curiae* beadványok tartalmának legalább minimális ismertetésével. A köztársasági elnöki indítvány ugyanis csak az egyik oldal álláspontját tükrözi, ugyanakkor az *amicus curiae* beadványok éppen annak lehetőségét teremtik meg, hogy a hús-vér bérlők, a valódi érintett emberek álláspontját is megismerhesse az Alkotmánybíróság.
- [280] 3. A többségi határozat a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálata körében az Alaptörvény 38. cikkéből indul ki. Ezzel nem értek egyet, tekintve, hogy az indítványozó az Alaptörvény fenti rendelkezésének sérelmét nem állította, az Alkotmánybíróság pedig az indítványhoz kötve van. Az indítványhoz kötöttség és az indítványok tartalom szerinti elbírálása elvének is megfelelően – az indítvány alapján – az alkotmányossági vizsgálatnak kizárólag az Alaptörvény XIII. cikke alapján van helye, az Alaptörvény 38. cikkét az Alkotmánybíróság nem vonhatja vizsgálata körébe. Álláspontom szerint ugyanis az indítványból az Alaptörvény 38. cikkére való hivatkozás nem olvasható ki. Az indítvány alapján kizárólag azt kellene vizsgálni, hogy a vételi jog létesítése világörökségi területen korlátozza-e, és ha igen, szükséges és arányos módon, a tulajdonos (állam, önkormányzat) tulajdonhoz való jogát. Ennek megfelelően a fentebb kifejtettek szerint véleményem szerint az alaptörvényellenesség nem áll fenn.
- [281] 4. Nem látom indokoltnak, és ezért nem tudom támogatni sem, hogy miért van szükség az alkotmányos követelmény megállapítására, különösen a jelenlegi megfogalmazásában.
- [282] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése nem zárja ki a vizsgált, vagy alkalmazott jogszabály esetén azt, hogy ahhoz az Alkotmánybíróság olyan alkotmányos követelményt fűzzön, amelynek a jogszabály alkalmazása során meg kell felelnie, azonban egy, a Magyar Közlönyben ki nem hirdetett törvényjavaslat esetén – azon túl, hogy értelemszerűen semmilyen bírósági gyakorlat nem létezik, nem is létezhet hozzá – ez értelmezhetetlen.
- [283] Ezen felül az alkotmányos követelmény megalapozottságát a kapcsolódó indokolás sem igazolja. Itt jegyezném meg azt is, hogy nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat indokolásának egy (nagyobb) részét korábbi, még az Alaptörvény hatálybalépését megelőző időszakban kelt alkotmánybírósági határozatokra alapozza, amely szembe megy az Alkotmánybíróság gyakorlatával, hiszen nem az Alaptörvényen, hanem a hatályon kívül helyezett Alkotmányon alapszik (Abh.).
- [284] Számomra evidenciának tűnik az, hogy a műemlékvédelmi hatósági jogkör gyakorlója a vételi jog gyakorlása feltételeként adandó hozzájárulás esetén műemlékvédelmi szempontokat fog figyelembe venni. A többségi határozat semmivel nem igazolja, hogy a műemléki hatóság a hozzájárulás megadásakor a műemlékvédelem szempontjait ne venné figyelembe, illetőleg nem nevesít egyetlen olyan szempontot sem, amit egyébként a műemléki szempontokat hátrébb sorolva figyelembe venne. Bírósági gyakorlat (ismertetése) hiányában nem tartom megalapozottnak és meggyőzőnek az alkotmányos követelmény megállapítását.
- [285] A többségi határozat sem igazolja, hogy a műemléki hatóság a hozzájárulás megadásakor a műemlékvédelem szempontjait ne venné figyelembe, illetőleg nem nevesít egyetlen olyan szempontot sem, amit egyébként a műemléki szempontokat hátrébb sorolva figyelembe venne, és azt sem igazolja, hogy a műemlékvédelmi szempontokat egyéb szempontok alá rendelné. Ennek megfelelően akár a műemlékvédelmi szempontok figyelembevételét, akár annak hiányát igazoló bírósági gyakorlat hiányában – a fentebb írtak szerint – nem tartom megalapozottnak és meggyőzőnek az alkotmányos követelmény megállapítását, egy ki nem hirdetett törvényjavaslathoz.

[286] Megjegyzem: az alkotmányos követelményben szereplő Lt. 55. § (4) bekezdése az Abtv. 46. § (3) bekezdésében szereplő kritériumok egyikének sem felel meg: sem az alkalmazott, sem a vizsgált jogszabály körébe nem tartozik, így az is kétséges, hogy ahhoz alkotmányos követelmény fűzhető-e. Egyebekben erre is vonatkozik a fent kifejtettek szerint a műemléki szempontok háttérbe szorítását igazoló bírósági gyakorlat (bemutatásának) hiánya.

Budapest, 2021. július 20.

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

[288] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. július 20.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: I/2644/2021.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 152. számában.





# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 26/2021. (VIII. 11.) AB HATÁROZATA

a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 503. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 503. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 504. § (1)–(6) bekezdései és 505. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 7.B.254/2020. szám alatt folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztette, és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 503. § (2) bekezdése, 504. § (1)–(6) bekezdései és 505. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt. Az indítványozó az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1)–(3) bekezdései alapján tartotta megállapíthatónak.
- [2] A konkrét ügy előzményeit érintően az indítványozó előadta, hogy a Központi Nyomozó Főügyészség a KÜO.476/2018. számú, 2020. május 25. napján a bírósághoz benyújtott vádiratában hat terheltet vádolt meg többrendbeli vesztegetést színélve és üzletszerűen elkövetett befolyással üzérkedés büntetével, hivatali vesztegetés büntetével, befolyással üzérkedés büntetével és befolyás vásárlásának büntetével.
- [3] A vádirati tényállás alkotmányjogi panasz szempontjából releváns III./l. pontja szerint a III. rendű vádlott 2016-ban közölte a VI. rendű vádlottal, hogy ismerőse, a későbbi I. rendű vádlott politikai kapcsolatain keresztül el tudja intézni, hogy vegyék előre egy Budapest XI. kerületi önkormányzati ingatlan bérletének pályázata során. Ennek fejében 100 000 forintot kért, amit a VI. rendű vádlott ki is fizetett a III. rendű vádlottnak. A III. rendű vádlott elküldte az I. rendű vádlottól korábban kapott lakásigénylési nyomtatványokat a VI. rendű vádlottnak, azonban a pénzt nem továbbította az I. rendű vádlottnak, hanem magára költötte. Az ügyészség ezen vádpont vonatkozásában a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 299. § (1) bekezdésébe ütköző befolyással üzérkedés büntette miatt emelt vádat a III. rendű vádlottal szemben, és a Btk. 298. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző befolyás vásárlásának büntette miatt a VI. rendű vádlottal szemben. Az indítvány utal rá, hogy a III. rendű vádlott további vádpontokban is érintett.

- [4] A Fővárosi Törvényszék 2020. november 18. és 2021. január 22. napján előkészítő ülést tartott az ügyben, amelyen nyilatkoztatta a vádlottakat a beismerés tárgyában. A VI. rendű vádlott az előkészítő ülésen a bűnösségét a vádirattal egyezően beismerte, lemondott a tárgyaláshoz való jogáról, ezzel egyidejűleg terhelően nyilatkozott a III. rendű vádlotról, akinek a pénzt átadta. A III. rendű vádlott a bűnösségét nem ismerte el, védekezésként annyit terjesztett elő, hogy a pénzt valóban átvette a VI. rendű vádlottól, de ezt nem befolyás érvényesítése érdekében.
- [5] A bíróság az előkészítő ülésen úgy ítélte meg, hogy a Be. támadott rendelkezéseinek az alkalmazása, figyelemmel a beismerő vádlott és a nem beismerő vádlott bűncselekményei egymással való szoros összefüggésére, az Alaptörvény felhívott cikkeinek a megsértéséhez vezetne. Az indítványozó kifejezetten hivatkozott arra, hogy az alapvető jogok összeütközését értelmezés útján, az Alaptörvény 28. cikkének az alkalmazásával nem tudja feloldani.
- [6] Az indítványozó kifejtette, hogy a Be. nem tesz különbséget a bűnösség beismerésének elfogadhatósága tekintetében a között, hogy egy vagy több vádlott szerepel az ügyben, és aszerint sem, hogy utóbbi esetben az egyes vádlottak ellen ugyanazon bűncselekmény különböző, de anyagi jogilag egymáshoz szorosan kapcsolódó elkövetési magatartásai miatt folyik-e az eljárás. Ha a törvényi feltételek fennállnak, a bíróság a bűnösség beismerését elfogadja, míg a feltételek hiányában az elfogadást megtagadja. A feltételek vizsgálatát a bíróságnak vádlottanként külön-külön kell elvégeznie. Ezen vizsgálat keretében a beismerő vallomással érintett bűncselekmények tekintetében kizárólag a vádirati tényállás megalapozottságára vonatkozó, és a bűnösség kérdését nem érintő bizonyítás lefolytatásának lehet helye. A Be. alapján kifejezetten lehetőség van továbbá arra, hogy a bíróság egyes vádlottakkal szemben beismerésük alapján, akár az ügy elkülönítésével, akár anélkül, nyomban ítéletet hozzon, miközben más vádlottakkal szemben tárgyalást tartson, a bizonyítási eljárást lefolytassa, és ezt követően ítélkezzen.
- [7] A bűnösség beismerése elfogadásának a feltételeit a Be. 504. § (2) bekezdése sorolja fel. Az indítványozó kifejezetten utalt rá, hogy azok között nem szerepel olyan feltétel, amely azzal lenne összefüggésben, hogy az eljárásban más vádlottak a beismerő vádlott nyilatkozatával ellentétes védekezést terjesztenek elő. Kifejtette továbbá, hogy az egységes bírói gyakorlat értelmében a beismerés elfogadása nem tagadható meg pusztán amiatt, mert vannak olyan bizonyítékok is (például más terhelt vallomása), amelyek nem csengenek egybe a beismeréssel. Egyetlen kivétel: ha a rendelkezésre álló bizonyítékok teljes egészében ellentmondanak a beismerésnek. A bírói gyakorlat viszonylag egységes továbbá abban a kérdésben is, hogy nem lehet a többvádlottas ügyekben a beismerés elfogadását pusztán amiatt megtagadni, mert egyes vádlottak tagadásban vannak. A beismerés elfogadása ezen felül nem függhet pertaktikai megfontolásoktól sem.
- [8] A konkrét ügyben vád tárgyává tett befolyással üzérkedés és befolyás vásárlása esetében a bíróság a befolyást vásárló beismerésének elfogadásával – amikor tényként fogadja el, hogy a vádlott azért adott át pénzt a társának, hogy az a befolyását jogtalan módon érvényesítse – szükségszerűen véleményt mond egyúttal a befolyással üzérkedésről is, hiszen az egy mozzanatú cselekmény két elkövetési oldaláról beszélünk.
- [9] A bíróság a beismerő vádlottal szemben – akár elkülönítést követően, akár anélkül – az előkészítő ülésen nyomban ítéletet hozhat, miközben a beismeréssel nem érintett vádlottak tekintetében az eljárást folytatja. Kizáró rendelkezés hiányában pedig ugyanazon bírói tanács jár el a tárgyalási szakban, folytatja le a bizonyítást és hoz ítéletet, aki az előkészítő ülésen már megnyilvánult a rendelkezésre álló bizonyítékok tekintetében, hiszen úgy értékelte, hogy azok alátámasztják a beismerő vádlott esetében a bűnösség kimondását. Így a beismerés elfogadásakor a védekező vádlottal szemben a bíró úgy folytatja az eljárást, hogy a bűnösség tekintetében a másik vádlott felelősségéről előzetesen már döntött.
- [10] Az indítványozó szerint a beismerés elfogadásának vizsgálata a beszerzett bizonyítékok vizsgálatára is kiterjed anélkül, hogy a bíróság ellentétes bizonyítékokat ütköztetne, az esetleges ellentmondásokat feloldaná. Álláspontja szerint e tekintetben az előkészítő ülésen folytatott bizonyítékértékelés jellegében a nyomozási bíró tevékenységéhez áll közel, aki a Be. 276. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megalapozott gyanút vizsgálja, mint a kényszerintézkedés általános feltételét.
- [11] A bíróság az indítvány okfejtése értelmében kétféle döntést hozhat. Az egyik, hogy a beismerés elfogadását a védekező vádlott társra figyelemmel megtagadja, ez azonban sértené a beismerő vádlott vonatkozásában az észszerű időn belüli elbíráláshoz való jogot és közvetve a jobbiztonság elvét is. A másik, hogy a beismerést elfogadja, ez esetben viszont a bűncselekmények szoros anyagi jogi összefüggése miatt a védekező vádlott pártatlan bíróhoz való joga és az ártatlanság vélelme szenvedne sérelmet.

- [12] Az indítványozó rámutatott, hogy a tárgyalás előkészítése a büntetőeljárás önálló szakasza, amelynek egyrésztől jól körülhatárolható kezdete és vége van (a vádirat benyújtásától a tárgyalás kitűzéséig), másrésztől az egyes vádlottak vonatkozásában önálló lehetséges kimenetellel rendelkezik, hiszen amennyiben egy vádlott beismeri a bűnösségét, és lemond a tárgyaláshoz való jogáról, vele szemben ügydöntő határozat születhet. Az előkészítő eljárás elkülönül abban a tekintetben is, hogy a bíróság csak tárgyaláson vehet fel bizonyítást, az előkészítő ülésen a büntetőjogi főkérdésben bizonyítás nem történik. Kiemelte továbbá az indítványozó, hogy a beismerő vádlottat csak az előkészítő ülésen illeti meg a Be. 565. § (2) bekezdése által biztosított védelem, amely szerint a bíróság nem szabhat ki súlyosabb büntetést, illetve nem alkalmazhat súlyosabb intézkedést az előkészítő ülésen, mint amelyet az ügyészi indítvány tartalmaz.
- [13] A Be. által szabályozott tárgyalás előkészítése az indítványozó megítélése szerint nagy fokban hasonlít az 1896-os bűnvádi perrendtartás XV. fejezetében szabályozott vádtanácsi eljáráshoz.
- [14] Az Alkotmánybíróság gyakorlatának – különösen a 34/2013. (XI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) megállapításainak – és a pártatlanság követelménye alkotmányos tartalmának, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) gyakorlatának és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. Cikke tartalmának az értelmezésével az indítványozó arra következtetésre jutott, hogy az eljáró bírónak tartózkodnia kell az olyan megnyilvánulástól és magatartástól, amelyből pártatlanságának a hiányára lehet következtetni, és attól is, hogy az eljárás résztvevőiben a pártatlanságát érintő észszerű kételyt ébresszen. A Be.-nek a bíró kizárására vonatkozó szabályait részletesen ismertetve az indítványozó ezért kifogásolta, hogy nincs olyan rendelkezés, amely szerint az előkészítő ülésen a bűnösség kérdésében egyes vádlottakról döntést hozó bíró a további eljárásból – azaz a tárgyalási szakból – ki lenne zárva.
- [15] Az indítványozó az előtte folyamatban lévő ügyben a hatályos Be. rendelkezéseit mindezen követelményekkel összevetve az alábbi eredményre jutott. Azon többvádlottas büntető ügyekben, ahol a vádlottak cselekvőisége szorosan összefügg, és az elkövetési magatartás egymást kiegészíti, sérül a pártatlan bírósághoz való alapvető jog, ha a bírói tanács az előkészítő ülésen az ügy iratai alapján a vádlott beismerését elfogadja, majd ezt követően ugyanazon bírói tanács folytatja a tárgyalást a bűnösségét el nem ismerő vádlottak vonatkozásában, amelyben a bizonyítás körét ugyanazon ügyiratok képezik.

## II.

- [16] 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.

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

(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.”

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

„503. § (2) Ha az eljárás több vádlott ellen folyik és az elkülönítés egyéb feltételei fennállnak, a bíróság az ítélet kihirdetése érdekében az előtte folyamatban lévő ügyeket a bűnösségét beismerő vádlott tekintetében elkülönítheti.”

„504. § (1) Ha a vádlott a bűnösségét beismeri, és a beismeréssel érintett körben a tárgyaláshoz való jogáról lemond, a bíróság e tény, az eljárás ügyiratai, valamint a vádlott kihallgatása alapján vizsgálja meg, hogy a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozatát elfogadja-e. A vádlott kihallgatása – az előkészítő ülés jellegére figyelemmel – a (2) bekezdésben meghatározott feltételek vizsgálatára irányul.

(2) A bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának a feltételei a következők:

- a) a vádlott e nyilatkozatának természetét és elfogadásának következményeit megértette,
- b) a vádlott beszámítási képessége és beismerésének önkéntessége iránt észszerű kétely nem mutatkozik,
- c) a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozata egyértelmű és azt az eljárás ügyiratai alátámasztják.

(3) Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek fennállnak, a bíróság a vádlott bűnösséget beismerő nyilatkozatát végzésével elfogadja. E végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

(4) Ha a bíróság nem látja akadályát az ügy előkészítő ülésen való elintézésének, a vádlottat a büntetéskiszabási körülményekre is kihallgatja.

(5) A vádlott kihallgatását követően az ügyész, ezután a védő felszólalhat.

(6) A bíróság az ítéletét az előkészítő ülésen is meghozhatja.”

„505. § (4) Ha a tárgyalás megtartásának nincs akadálya, a bíróság a tárgyalást nyomban megtarthatja.”

### III.

- [18] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés 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]].
- [19] 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.
- [20] 2. Az adott eljárásban az indítványozó az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította a kérelmét, amely a Be. 503. § (2) bekezdése, 504. § (1)–(6) bekezdései és 505. § (4) 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.
- [21] 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 rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés és XXVIII. cikk (1)–(3) bekezdés] [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont].
- [22] 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 csak részben felel meg. Alkotmányjogilag értékelhető indokolást ugyanis az indítvány az Alaptörvény felhívott rendelkezései közül csak a XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljárás-hoz való jog egyik részjogosítványa, a pártatlanság követelményének a megsértésére vonatkozóan tartalmaz. Az indítványozói indokolás továbbá a sérülni vélt jogszabályi rendelkezések köréből nem valamennyi, hanem csupán a Be. 503. § (2) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatára alkalmas. A sérelmezett rendelkezések közül ugyanis ez az egyetlen, amely a bíróság eljárására többvádoltas ügyben iránymutatást tartalmaz. Így nem felelnek meg a határozott kérelem követelményének az indítvány azon elemei, amelyek a Be. 504. § (1)–(6) bekezdései és 505. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességét, sem azok, amelyek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései megsértését kifogásolták. Így ezeket az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálhatta [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [23] 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. 503. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányul.



- [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]; 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.
- [25] A konkrét indítványt érintően az indítványozó kifejtette, hogy az alapul szolgáló büntetőeljárásban 2020. november 18. és 2021. január 22. napján előkészítő ülést tartott, amelyen nyilatkoztatta a vádlottakat a beismerés tárgyában. A VI. rendű vádlott az előkészítő ülésen a bűnösségét a vádirattal egyezően beismerte, lemondott a tárgyaláshoz való jogáról, ezzel egyidejűleg terhelően nyilatkozott a III. rendű vádlottról, akinek a pénzt átadta. A III. rendű vádlott a bűnösségét nem ismerte el, védekezéséül annyit terjesztett elő, hogy a pénzt valóban átvette a VI. rendű vádlottól, de ezt nem befolyás érvényesítése érdekében. Mindezek után az indítványozó bíróságnak döntenie kellett arról, hogy – az ügyész és a védő indítványának megfelelően – helye van-e a VI. rendű vádlott beismerése elfogadásának és bűnösséget megállapító ítélet meghozatalának, majd azt követően egyéb vádlottak ügyében az indítványozó bíróság az eljárást folytathatja-e.
- [26] A fentiek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezés az indítványozó előtt folyamatban lévő konkrét eljárásban alkalmazandó norma, így helye van az érdemi alkotmányossági vizsgálatnak.
- [27] 4. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Be. 503. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében folytathatta le.

#### IV.

- [28] 1. Az indítványozó szerint a Be. 503. § (2) bekezdésében rögzített szabály sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosítványát, a pártatlan bírósági eljáráshoz fűződő alkotmányos jogot.
- [29] A támadott jogszabályi rendelkezés értelmében olyan esetben, ha az eljárás több terhelt ellen folyik, akik közül egy vagy több vádlott a bűnösségét beismeri, és az elkülönítés egyéb feltételei fennállnak, a bíróság az ítélet kihirdetése érdekében az előtte folyamatban lévő ügyeket a bűnösségét beismerő vádlott tekintetében elkülönítheti. A kifogásolt rendelkezés alapján ugyanakkor a bíróság számára csupán lehetőség a bűnösséget beismerő vádlott tekintetében az elkülönítés, de nem kötelezettség. Ezért a bíróság dönthet úgy is, hogy az eljárást az ügyek elkülönítése nélkül tovább folytatja, és a bűnösségét be nem ismerő terhelt(ek) vonatkozásában tárgyalást tart, a bizonyítási eljárást lefolytatja, majd a büntetőjogi felelősségről és az alkalmazandó jogkövetkezményekről ítélettel határoz. Az indítványozó álláspontja szerint azonban a bíróság azáltal, hogy a bűnösséget beismerő vádlott ügyében eljár és döntést hoz, alkalmatlanná válik arra, hogy az eljárás folytatásakor az egyéb vádlott(ak) cselekményéről előítéletektől és elfogultságtól mentesen, azaz pártatlanul ítélezzék. Az indítványozó következtetése szerint ezért a Be. 503. § (2) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlan bírósági eljáráshoz fűződő jog alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg.
- [30] Az állított jogsérelem vizsgálata során az Alkotmánybíróság figyelembe vette a pártatlan bírósághoz való jog mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa alkotmányos tartalmát érintően a korábbi határozataiban tett megállapításokat.
- [31] 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]}.
- [32] 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 {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}.
- [33] 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.
- [34] 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 {14/2004. (V. 7.) AB határozat, 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.
- [35] Emellett a főszabályként alkalmazandó alkotmányossági mérce mellett azonban a tisztességes bírósági eljárás egyes részjogosítványai esetében további kritériumok határozhatók meg, amelyek egyrészt ezt az általános mércezt 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]}.
- [36] Ezekben az esetekben tehát a tisztességes eljárásból fakadó egyes követelmények (részjogosítványok) keretén belül alakítandó ki olyan ismérvszisztem, amely azok tartalmát adja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott például, 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.
- [37] 2.3. Az említett részjogosítványok köréből az indítványozó a pártatlan bírósághoz való jog megsértésére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette az ezen részjogosítvánnyal kapcsolatos korábbi döntéseit.
- [38] A pártatlan bírósághoz való jog mint részjogosítvány alkotmányos tartalma kapcsán az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozza annak szoros kapcsolatát a független bírósághoz való joggal {3/2013. (XI. 22.) AB határozat Indokolás [26]}. Ebben a megközelítésben, továbbá az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére és az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseire is figyelemmel értelmezte a pártatlan bírósághoz való alapjogot az Abh1.-ben. A testület rámutatott: az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített „alkotmányos szabály többek között azt kívánja meg, hogy a büntetőügyekben emelt vádról olyan bíróság hozzon döntést, amely független és pártatlan. A törvény által felállított bíróság függetlensége és pártatlansága egy olyan általános jogelv, amely az emberi jogok védelme érdekében megköttöt valamennyi jelentősebb univerzális és regionális nemzetközi egyezménynek sajátja.” (Részletesen lásd: Abh1., Indokolás [25]) „Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a tisztességes bírói eljárásokhoz tartozó függetlenség és pártatlanság két különböző, önálló követelmény, amelyek ugyanakkor az egyes bírósági eljárásokban kizárólag egymásra tekintettel nyerhetnek értelmet [...]. [...] A bíróság pártatlan eljárása a függetlenség alkotmányos értékéhez szorosan kapcsolódik: kizárólag egy független bíróság képes az egyedi ügyekben pártatlanul eljárni. A függetlenség követelményéhez képest a pártatlanság az ügyben eljáró bíróval szemben egyfelől azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a megítélendő ügy tekintetében ne rendelkezék előítéletekkel, másfelől pedig az ügyben szereplő egyik fél javára, avagy hátrányára se legyen elfogult [...]” (Abh1., Indokolás [26]) A független és pártatlan bírósághoz való jog nyújt „garanciát arra, hogy a felek egyéni jogairól egy valóban semleges fórum hoz döntést. Másfelől a független és pártatlan bíróság a jogállamok működésének egyik legfontosabb alapelve. A demokratikus jogállamokban ugyanis nélkülözhetetlen, hogy a bíróság döntései a kötelező erő, és a véglegesség igényével léphessenek fel. A bíróság pedig kizárólag akkor felelhet meg ezeknek a várakozásoknak, ha eljárásait függetlenül és pártatlanul, a tisztessé-

- séges eljárás alkotmányos követelményrendszerével összhangban folytatja [...]. Mindebből következnek, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének szerves részét alkotó függetlenség és pártatlanság a demokratikus jogállamokban feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos igényként jelentkeznek.” (Abh1., Indokolás [28])
- [39] A két összekapcsolódó részjogosítvány közül a pártatlanság alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság elsőként a 67/1995. (XII. 7.) AB határozatban vizsgálta, és a következő megállapítást tette: „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. Ennek intézményes biztosítékát a bírák kizárására vonatkozó [büntető]eljárási szabályok biztosítják.” (ABH 1995, 346, 347)
- [40] A pártatlanság követelménye értelmében tehát el kell kerülni minden olyan helyzetet, amely jogos kétséget kelt a bíró elfogulatlansága tekintetében [3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [13]].
- [41] A korábbi alkotmánybírói gyakorlatot a 25/2013. (X. 4.) AB határozatban nemcsak megerősítette, hanem tovább is fejlesztette. Ezen értelmezés alapján: „a pártatlanság követelménye azt hivatott elősegíteni, hogy az ítélkező bíró az ügyben résztvevő felekkel szembeni elfogultságtól vagy előítéletektől mentesen bírálja el az ügyet és hozza meg döntését. A pártatlanság követelménye egyfelől a bíró magatartásával és hozzáállásával szembeni elvárásként jelentkezik. Másfelől azonban mércét állít a jogszabályi környezettel szemben is. E mérce szerint az eljárási szabályoknak törekedniük szükséges minden olyan helyzet elkerülésére, amely a bíró pártatlanságát illetően jogos kétségeket ébreszthet. Ebből fakad, hogy a konkrét ügyben a bírónak nemcsak tárgyilagosan szükséges ítélkeznie, de a pártatlan ítélkezés látszatának megőrzése is feladata.” (Indokolás [26])
- [42] Döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy ezen megközelítése összhangban áll az EJEB esetjogában kimunkált követelményekkel. Az EJEE 6. Cikk (1) bekezdése ugyanis mindenkinek jogot biztosít – egyebek mellett – arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tárgyalja, és hozzon határozatot. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az EJEB olvasatában azért jut kiemelten fontos szerephez a pártatlanság megőrzése, mert az elv érvényesülésének vagy érvényesíthetőségének hiánya az önkényes döntéshozatal veszélyét rejti magában, amely nincs összhangban az EJEE 6. Cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jog követelményeivel [EJEB H kontra Belgium (8950/80), 1987. november 30., 53. bekezdés]. A határozat kiemelte, hogy az EJEB a pártatlanság két aspektusát ismeri el: a szubjektív, illetve az objektív értelemben vett pártatlanságot. A pártatlanság szubjektív oldala azt az igényt fogalmazza meg, hogy az adott ügyben a bíróság egyetlen tagja sem rendelkezhet előítéletekkel, és nem lehet elfogult. Ehhez képest a pártatlanság objektív oldala azt jelenti, hogy a bíró adott ügyben tanúsított magatartásán túlmutatóan felmerülhet-e jogos kétely a pártatlansága tekintetében. E jogos kétely pedig akkor releváns, ha objektív igazolást nyerhet [EJEB *Piersack kontra Belgium* (8692/79), 1982. október 1., 26. és 30. bekezdés; EJEB *De Cubber kontra Belgium* (9186/80), 1984. október 26., 24–26. bekezdés] [25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [43] A pártatlanság szubjektív olvasatában a bíró adott ügyben tanúsított magatartásával és hozzáállásával szembeni elvárásként jelentkezik, míg ezzel szemben az objektív teszt arra enged következtetést levonni, hogy a bíró, illetve az eljárásjogi szabályozás elégséges garanciát nyújt-e minden olyan helyzet kiküszöbölésére, amely a pártatlanság tekintetében jogos kételyeket ébreszthet [EJEB *Piersack kontra Belgium* (8692/79), 1982. október 1., 30. bekezdés]. A szubjektív teszt során az EJEB a bírónak az adott ügyben tapasztalható személyes elfogultságát és előre kialakított meggyőződését vizsgálja [EJEB *Piersack kontra Belgium* (8692/79), 1982. október 1., 30. bekezdés; EJEB *Hauschlidt kontra Dánia* (10486/83), 1989. május 24., 46. bekezdés; EJEB *Castillo Algar kontra Spanyolország* (28194/95), 1998. október 28., 43. bekezdés; EJEB *Romenskiy kontra Oroszország* (22875/02), 2013. június 13., 26. bekezdés.] A pártatlanság objektív tesztjének alkalmazása a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek kizárásán keresztül garantálja a követelmény kellő érvényesülését [EJEB *Pullar kontra Egyesült Királyság* (22399/93), 1996. május 20., 32. bekezdés].
- [44] Az EJEB már egy korai döntésében megfogalmazta, hogy a bírói pártatlanság tekintetében még a külső látszat is jelentős szerephez jut. A pártatlanság látszatának elvesztése ugyanis a bíróságok működésébe és döntéseibe vetett közbizalom megrendülésének kockázatát hordozza [EJEB *Delcourt kontra Belgium* (2689/65), 1970. január 17., 31. bekezdés]. Ennek megfelelően azokban az ügyekben, amelyekben kétség támad a bíró pártatlansága tekintetében, az eljárás alá vont személy kételye fontos ugyan, de a döntő jelentőségű körülmény mégis az, hogy ez a kétely objektív szempontokkal igazolható-e, vagyis a bíró pártatlanságának látszata válik-e kétségessé [EJEB *Piersack kontra Belgium* (8692/79), 1982. október 1., 31. bekezdés; EJEB *De Cubber kontra Belgium* (9186/80), 26. bekezdés; EJEB *Marguš kontra Horvátország* (4455/10), 2012. november 13., 45. bekezdés].



- [45] Az EJEB azt is hangsúlyozta, hogy a pártatlanság szubjektív és objektív feltételrendszerei egymástól nem szigetelhetők el teljesen: ha ugyanis a bíró magatartása, vagy hozzáállása a pártatlanságát érintő kételyeket kelt a külső szemlélő szemében, akkor az a személyes meggyőződésére is nyilvánvalóan kihat {EJEB *Kyprianou kontra Cyprus* [GC] (73797/01), 2005. december 15., 119. bekezdés; EJEB *Buscemi kontra Olaszország* (29569/95), 1999. szeptember 16., 68. bekezdés}.
- [46] Az EJEB két olyan nagy esetsoportot különített el, amelyekben a bírói eljárás pártatlanságát kétely övezi. Az első esetsoport az EJEB olvasatában kizárólag funkcionális természetű, amelyben a bíró ügyben tanúsított magatartása nem feltétlenül kérdőjelezhető meg. Ide tartozik, ha ugyanazon személy többféle, különböző természetű funkciót lát el ugyanabban a bírói eljárásban, vagy alá-fölérendeltségi, illetve más intézményi kapcsolatban áll ugyanazon eljárásban részt vevő más személlyel. Ezek a helyzetek az eljáró bíróság pártatlansága tekintetében objektív igazolható kételyeket hordoznak magukban. A második esetsoport kizárólag személyes természetű, amely a bíró adott ügyben tanúsított magatartásával összefüggésben tapasztalható {bővebben: EJEB *Kyprianou kontra Cyprus* [GC] (73797/01), 2005. december 15., 121. bekezdés}.
- [47] Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban a korábbi gyakorlatát megerősítve hangsúlyozta: „A pártatlan bírósághoz való alkotmányos alapjog az eljárás alá vont személy iránti előítélet mentesség 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.” (Indokolás [105])
- [48] A pártatlanság követelményének alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság – az EJEB gyakorlatára is figyelemmel – a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban is összefoglalta. Kiemelte, hogy különbséget kell tenni a pártatlanság szubjektív és objektív tesztje között. A követelményrendszer objektív oldalát tekintve kifejtette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a pártatlanság – többek között – akkor sérül, ha a jogszabályok az eljárás egyik alanya részére többletjogot biztosítanak, vagy összemoszák az eljárási pozíciókat, megsértve ezzel a bíróság előtti egyenlőséget” {összefoglaló jelleggel: 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 545, 559–560, megerősítette: 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. „A bírói pártatlanság szubjektív tesztje pedig azt kívánja meg, hogy az adott ügyben eljáró bíró elfogulatlan legyen mind az eljárásban szereplő fél, vagy az eljárás alá vont személy, mind az ügy iránt.” {3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [36]}
- [49] A pártatlanság követelményének tényleges érvényesülését – ahogyan arra határozataiban az Alkotmánybíróság is következetesen utal – elsődlegesen az eljárási törvényekben megfogalmazott kizárási szabályok garantálják. Ennek megfelelően a büntetőügyekben a Be. 14. §-a tartalmazza azokat az okokat, amelyek megállapítása esetén a bíró nem járhat el, vagy a további eljárásban nem vehet részt.
- [50] A jogirodalom a kizárási feltételeket abszolút és relatív okok csoportjaiba sorolja annak megfelelően, hogy a kizárást egy másik funkció ellátása, jogkör gyakorlása [Be. 14. § (1) bekezdés a)–d) pont, Be. 14. § (3) és (4) bekezdés], avagy olyan előítélet alapozza meg, amely gátolja az ügy elfogulatlan megítélését [Be. 14. § (1) bekezdés e) pontja]. Ezen szabályok köréből a Be. 14. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések hivatottak azt megelőzni, hogy egyazon ügyben a bíró többes bírói szerepkört betöltve önmaga felülbírálója legyen. „Az abszolút kizárási szabályok olyan kimerítő jelleggel felsorolt kizárási okok, amelyek fennállása önmagában, a tényleges elfogultság vizsgálata nélkül megalapozza a bíró kizárását [...]. Az abszolút kizárási okokhoz képest relatív kizárási oknak minősül minden olyan, előre meg nem határozható körülmény, amelyről alapos okkal feltehető, hogy az eljáró bírót, avagy a bírói tanács valamely tagját akadályozza a konkrét ügy elfogulatlan megítélésében.” (Abh1., Indokolás [29])
- [51] A hatályos büntetőeljárás törvény nem tartalmaz olyan kizárási szabályt, amelyet több vádlott ellen folyó eljárásokban, azokban az esetekben kellene alkalmazni, ha az egyik vádlott az előkészítő ülésen a bűnösségét beismerő nyilatkozatot tesz, amely nyilatkozatot a bíróság az előkészítő ülésen az ügy iratai alapján elfogadja, majd ezt követően ugyanazon bírói tanács folytatja a tárgyalást a bűnösségét el nem ismerő vádlott(ak) vonatkozásában.

## V.

- [52] Az bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [53] 1. Az indítványozó bíróság okfejtése szerint a Be. 503. § (2) bekezdése megteremti a lehetőséget az eljáró bírósági tanácsnak arra, hogy a bűnösséget be nem ismerő terhelt(ek) ellen a büntetőeljárást folytassa azt követően,



hogy azonos eljárásban a bűnösséget beismerő terhelt(ek) nyilatkozatát elfogadta. Az indítványozó szerint a Be. ezen rendelkezése ellentétes a pártatlan bírósághoz való jogból fakadó követelményekkel. Úgy véli ugyanis az indítványozó, hogy a bíróság azáltal, hogy a bűnösséget beismerő vádlott(ak) nyilatkozata kapcsán eljár és ítélezik, alkalmatlanná válik arra, hogy az eljárás folytatásakor, az egyéb vádlott(ak)at érintően előfeltevésektől és elfogultságtól mentesen, azaz pártatlanul ítélezzék.

- [54] Egyéb büntetőjogi tárgyú döntéseihez hasonlóan az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is 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]}
- [55] A bűnösség beismeréséhez fűződő joghatások meghatározása, a bíróság eljárására a bűnösség beismerése esetén irányadó szabályok kidolgozása az állami büntetőpolitika körébe eső, a jogalkotó döntési kompetenciájába tartozó kérdés. Alkotmányjogilag az nem kérdőjelezhető meg, hogy ezen megoldások alkalmasak-e a kitűzött büntetőpolitikai célok elérésére. Vizsgálatában ezért az Alkotmánybíróság ez alkalommal sem a szabályozás helyességét, célszerűségét vagy hatékonyságát értékelte.
- [56] A bűnösség beismerése esetén irányadó szabályoknak is összhangban kell állniuk ugyanakkor az Alaptörvény rendelkezéseivel. Így alkotmányossági megítélés tárgya lehet, hogy a több vádlott ellen folyó eljárásokban sérti-e a be nem ismerő terhelt pártatlan bírósághoz való jogát az, ha büntetőjogi felelősségéről az a bíró dönt, aki – akár egymással szoros összefüggésben lévő bűncselekmény esetén – a beismerő terhelt nyilatkozatát elfogadta, és arra figyelemmel ítéletet hozott.
- [57] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányos aggályainak érdemi vizsgálata keretében értékelte a pártatlan bírósághoz való jog és a Be. 503. § (2) bekezdése közötti alkotmányjogi összefüggést.
- [58] Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy jelen normakontroll eljárásban a pártatlanság fent kifejtett objektív és szubjektív tesztjei közül az előbbi, objektív kritériumokat vizsgálja. Azt értékelheti, hogy az indítványban sérelmezett jogszabályi rendelkezés olyan helyzetet teremt-e, amely jogos kétséget ébreszt az eljáró bíró pártatlanságával szemben, másként megközelítve: a Be. 503. § (2) bekezdése kellő védelmet jelent a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek ellen.
- [59] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során jelen ügyben is 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, a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.
- [60] 2. Az indítványozó kifogása értelmében a bíró többes szerepet vállal az eljárásban azzal, ha a bűnösséget beismerő vádlott nyilatkozatát elfogadja, és arra figyelemmel ítélezik, majd az egyéb vádlott(ak) vonatkozásában az eljárást az általános szabályok szerint folytatja. Az Alkotmánybíróság a bíró többes szerepvállalását a büntetőeljárásban már több határozatában vonta érdemi vizsgálat alá, amelyek eredményeként körvonalazódó gyakorlat az alábbiak szerint foglalható össze.
- [61] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben a pártatlanság és a bíró tárgyalás előtti büntetőeljárási szerepvállalása közötti alkotmányjogi összefüggést értékelte. Annak eredményeként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményt fogalmazott meg, amelynek értelmében a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 21. § (3) bekezdés a) pontja szerinti kizárási szabály a Be. 207. § (6) bekezdése szerint eljáró bíró [értsd: a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására irányuló eljárást lefolytató törvényszéki egyesbíró] esetében is irányadó.
- [62] Az indokolásban a régi Be. egyéb rendelkezéseit is megvizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy semmi nem zárja ki annak elvi lehetőségét, hogy a bírósági tárgyaláson végül nem használnak fel bizonyítékként olyan, a bűnügyi nyomozás során beszerzett adatokat, amelyeket azonban a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására irányuló eljárást lefolytató törvényszéki egyesbíró megismerhetett. „Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a tárgyalás során bizonyítékként fel nem használt

többladatok előzetes ismerete is alkalmas lehet arra, hogy az ítélező bíró elfogulatlanságát, vagyis a bűnügy elfogultságtól mentes megítélését veszélynek tegye ki” (Indokolás [52]). Mindebből pedig az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy „a vádemelés előtt a gyanú megalapozottságát illetően a bizonyítékokról való előzetes állásfoglalás csakúgy, mint a büntetőügyre vonatkozó olyan adatok megismerése, amelyeket a tárgyalás során nem használnak fel bizonyítékként, mind olyan körülményeknek tekinthetőek, amelyek alapján a nyomozási bíró jogkörében korábban eljáró ítélező bíróság tagjainak pártatlanságát kétely övezheti.” (Indokolás [53]) Ezért a terhelt pártatlan bírói eljáráshoz fűződő joga azt az igényt fogalmazza meg, hogy a vádirat benyújtása előtt az előzetes letartóztatás egy éven túli meghosszabbítására irányuló eljárást lefolytató törvényszéki egyesbíró az ítékezésben már ne vehessen részt (Indokolás [54]).

- [63] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben ugyancsak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eredő és a régi Be. 21. § (3) bekezdés a) pontjának alkalmazásakor irányadó alkotmányos követelményt fogalmazott meg, amelynek értelmében a büntetőügy további elintézésében nem vehet részt olyan bíró, aki az eljárás bármely korábbi szakaszában, így akár a nyomozás során bíróként járt el. A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság az Abh1. főbb megállapításainak a felhívását követően kifejtette, hogy azok a konkrét esetben, az előzetes letartóztatás meghosszabbítása tárgyában lefolytatott másodfokú eljárás kapcsán is irányadók.
- [64] Az Abh1.-ben és Abh2.-ben tett megállapításokhoz képest további vizsgálatot folytatott le az Alkotmánybíróság a 3165/2019. (VII. 10.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) arra vonatkozóan, hogy a pártatlanság követelményéből milyen alkotmányos kötelezettségek erednek a vádirat benyújtása után az előzetes letartóztatás kérdésében és az ügy érdemében döntést hozó bírókat érintően. A vádemelés lehetséges hatásait értékelve a testület a következő eredményre jutott. „Mivel tehát a büntetőeljárás vádemelés utáni szakaszában nem merülnek fel aggályok sem a bizonyítékok megismerhetősége, sem a megalapozott gyanú megállapítása körében, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem sérül a pártatlan bíróhoz való jog akkor, ha az előzetes letartóztatás kérdésében a vádemelést követően döntést hozó bíró az ügy érdemében is eljár.” (Indokolás [55])
- [65] A felhívott alkotmánybírói határozatok a testület azon álláspontját tükrözik, amely szerint sérül a pártatlanság követelménye, ha a bíró a vádemelést megelőzően is szerepet kap az eljárásban. Nem vezet ugyanakkor a pártatlan bírósághoz való jog megsértéséhez, ha a bíró a büntetőeljárásban a vádemelést követően adott eljárási szakaszon belül – így az elsőfokú, a másodfokú vagy a harmadfokú eljárásban, vagy valamely rendkívüli jogorvoslati eljárási szakaszban – tölt be több funkciót: az előzetes letartóztatás kérdésében és az ügy érdemében is állást foglal.
- [66] 3. Ezen gyakorlatára is figyelemmel az Alkotmánybíróság jelen ügyben a pártatlanság objektív tesztjének alkalmazásával elsőként azt vizsgálta meg, hogy a bíró több különböző természetű funkciót lát-e el ugyanabban a büntetőeljárásban olyan esetekben, amikor az előkészítő ülésen a vádlott(ak) beismerő nyilatkozatát elfogadja, és ezen vádlott(ak) vonatkozásában ítéletet hoz, majd az eljárást folytatja, és az egyéb vádlott(ak)at érintő ítélethozatallal zárja. Másodsorban vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Be. 503. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás kellő védelmet jelent-e a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek ellen.
- [67] Az előkészítő ülés megítélése szempontjából is releváns körülmény, amint arra az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban rámutatott, hogy a vádemeléssel az ügy urává az ítélező bíró válik, aki egyúttal kötve van a vádhoz: az abban foglaltakon túl nem terjeszkedhet, de a vádat ki kell mérítenie. A vád alapjául szolgáló bizonyítékok az ítélező bíróság számára kivétel nélkül hozzáférhetők (Abh3., Indokolás [53]). Más döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte: a vádemelést követően a bűnügyben eljáró perbíróságnak a vádban leírt cselekményről szükséges döntést hozni: a vádemelés egyidejűleg a döntés kötelezettségének terhét rója a bíróságra (33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [15]).
- [68] Az ügy urává előlépett bíró feladata az önálló és más eljárási funkcióktól elkülönült ítélezés. Ezt a feladatát a bíró a vádemeléstől kezdődően az elsőfokú határozat meghozataláig köteles a Be. előírásainak megfelelően teljesíteni. A büntetőeljárás ezen ún. bírósági szakasza magában foglalja az előkészítő ülést is, az előkészítő ülés a büntetőeljárás bírósági szakaszának szerves része. A Be. normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás a 499. § kapcsán maga is kiemeli, hogy a korábban marginális szerepet betöltő előkészítő ülés funkcióját a jogalkotó átértelmezte, és az előkészítő ülés megtartását a jogalkalmazók számára kötelezővé tette. Ezáltal az előkészítő ülés a büntetőeljárás bírósági szakaszának elhagyhatatlan, szükségszerű részévé vált. Ennél fogva az előkészítő ülés lefolytatása az ügyben a hatásköri és illetékességi szabályok alapján eljáró bíróság kötelessége. Ugyanezen bíróságnak feladata az is, hogy az eljárást valamennyi terheltet érintően lefolytassa attól függetlenül, hogy az ítélethozatalra már az előkészítő ülésen vagy utóbb, a tárgyaláson kerül sor.

- [69] Ezért az Alkotmánybíróság szerint nem helytálló az indítványozó azon megközelítése, hogy az előkészítő ülés a büntetőeljárás olyan önálló „része”, amely a bírósági eljárás egyéb részétől elkülönül, még arra figyelemmel sem, hogy annak valóban meghatározható kezdete és vége van, illetve sajátos szabályok alapján folyik.
- [70] Mindebből az is következik, hogy feladatai ellátása során az – önállóan vagy bíróság tagjaként – eljáró bíró az adott eljárásban nem tölt be több eljárési pozíciót pusztán amiatt, ha az előkészítő ülésen egy vagy több vádlott, majd a tárgyalás eredményeként a további vádlott(ak) büntetőjogi felelősségéről ítélik. Abban az esetben tehát, ha a bűnösséget beismerő terhelt nyilatkozatát az előkészítő ülésen elfogadja és ítéletet hoz, majd az egyéb terhelt(ek) vonatkozásában az eljárást az általános szabályok szerint folytatja, a bíró nem jár el többes szerepben, hanem az Alaptörvény 25. cikkében rá rótt feladatot az Alaptörvény 28. cikke és a Be. előírásainak megfelelően teljesíti.
- [71] Ilyen többes bírói szerepvállalás hiányában pedig a vizsgált eljárési szakaszban és kontextusban nincs olyan, a pártatlanságot megkérdőjelező helyzet, amelynek kizárása vagy kivédése a követelmény kellő érvényesülése érdekében a Be. 503. § (2) bekezdésében foglalt szabályozásban szükséges volna.
- [72] Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált esetben nem áll fenn olyan funkcionális természetű aggály, amely az eljáró bíró pártatlansága tekintetében objektíve igazolható kételyeket támasztana. Ezért bizonyosan nem sérül a pártatlan bírósághoz való jog önmagában amiatt, hogy a Be. 503. § (2) bekezdése alapján az előkészítő ülés lefolytatására, ott a terhelt beismerő nyilatkozatának az elfogadására, majd őt érintően az ítélet meghozatalára ugyanaz a bíróság jogosult, mint aki a bírósági eljárást tovább folytatja. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy az előkészítő ülés elsődleges funkciója – a jogalkotó szándéka szerint – éppen az, hogy a tárgyalás érdemi és koncentrált előkészítésére az ítélező bíróságnak lehetősége legyen. Ezen jogalkotói szándékkal állna ellentétben, ha az előkészítő ülést folytató bíró a tárgyalás tartására nem kapna lehetőséget.
- [73] 4. Az indítványozó jelen ügyben a pártatlanság megsértését egy további megközelítésben is állította. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó ezen további aggályai abból fakadnak, hogy a többvádlottas ügyekben egy vagy több, bűnösségét beismerő terhelt büntetőjogi felelősségéről időben korábban, az előkészítő ülésen hoz döntést a bíróság, míg a további terhelt(ek) cselekményéről utóbb, az elsőfokú eljárás befejezésekor ítélik. Az indítványozó tehát a bíróság eljárását ebben a megközelítésben nem a többes szerepvállalás okán, hanem azon az alapon kifogásolta, hogy a többterheltes eljárásokban a bíróságnak lehetősége van arra, hogy az egyes terheltek büntetőjogi felelősségéről időben elkülönülően döntést hozzon. A korábban meghozott döntések pedig álláspontja szerint alkalmasak lehetnek arra, hogy az eljáró bírót a későbbi döntés(ek) meghozatalában befolyásolják.
- [74] Az indítványozó ezen kifogása a pártatlanság objektív tesztjének az alkalmazását abban a megközelítésben tette szükségessé, hogy a bírónak az előkészítő ülésen a bűnösségét beismerő terheltet érintően kialakított álláspontja, meggyőződése az eljárás folytatását és az ítélezést az egyéb terhelt(ek)et érintően befolyásolhatja-e.
- [75] Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban, a pártatlan bírósághoz való jog és a Be. 503. § (2) bekezdése közötti alkotmányjogi összefüggés alapján megvizsgálta: képes-e pártatlanul eljárni a bíróság a bűnösséget be nem ismerő terhelt ügyében, ha a bűnösséget beismerő terhelt nyilatkozatát az eljárás korábbi szakaszában, az előkészítő ülésen már elfogadta, és az alapján a beismerő terhelt büntetőjogi felelősségét megállapította, amennyiben a vádlottak cselekvése szorosan összefügg és az elkövetési magatartás egymást kiegészíti.
- [76] Utal rá az Alkotmánybíróság, hogy a pártatlan bírósághoz való jogból fakadó objektív követelmények érvényesülését ilyen kontextusban még nem értékelte. Épp ezért a testület szükségesnek tartotta, hogy összefoglalja a több vádlott ellen folyó büntetőeljárásoknak az előkészítő üléshez kapcsolódó és a pártatlan bírósághoz való jog objektív tesztjének érvényesülése szempontjából releváns sajátosságait.
- [77] 4.1. A Be. 499. §-a értelmében az előkészítő ülés „a vádemelés után a tárgyalás előkészítése érdekében tartott nyilvános ülés, amelyen a vádlott és a védő a tárgyalást megelőzően kifejtetheti a váddal kapcsolatos álláspontját és közreműködhet a büntetőeljárás további menetének alakításában”. A Be. normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás szerint az előkészítő ülés a vád tárgyát képező bűncselekményt beismerő és azt be nem ismerő vádlott számára egyaránt biztosítja a közreműködés lehetőségét a büntetőeljárás további menetének alakításában. A vád tárgyát képező bűncselekményt beismerő vádlott egyúttal lemondhat a tárgyaláshoz való jogáról, ezzel megteremtheti annak lehetőségét, hogy a beismerését elfogadó bíróság már az előkészítő ülésen ítéletet hozzon (Részletes indokolás a 499. §-hoz).



- [78] A Be. jelen ügyben kifogásolt 503. § (2) bekezdése ad felhatalmazást a bíróságnak arra, hogy ha az eljárás több vádlott ellen folyik és az elkülönítés egyéb feltételei fennállnak, az ítélet kihirdetése érdekében az előtte folyamatban lévő ügyeket a bűnösségét beismerő vádlott tekintetében elkülönítheti. Az ügyek elkülönítése ugyanakkor az eljáró bíróság számára csupán lehetőség, nem kötelezettség.
- [79] A jogalkotó a büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XLIII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) 2021. január 1-jei hatállyal a Be. számos rendelkezését, köztük a LXXVI. fejezetben az Előkészítő ülés szabályait is több ponton módosította. A Módtv. végső előterjesztői indokolása kiemeli: az előkészítő ülésen a bűncselekmény elkövetését beismerő vádlottat érintően a bíróság elsődleges feladata, hogy megalapozottan döntsön a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásáról vagy annak megtagadásáról. A bíróság előkészítő ülésen folytatott vizsgálatával összefüggésben az indokolás rámutat: „A Javaslat azt kívánja egyértelműen meghatározni, hogy az előkészítő ülésen – annak speciális céljára figyelemmel – a büntetőjogi felelősséget nem érintő, korlátozott terjedelmű bizonyítás folyik, melynek során a vádlottat olyan körben kell kihallgatni, hogy a bíróság megalapozottan tudjon dönteni a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásáról, vagy a beismerő nyilatkozat elfogadásának megtagadásáról. A Javaslat az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében egyértelművé kívánja tenni, hogy a vádlotthoz intézett kérdések a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának a Be. 504. § (2) bekezdésében meghatározott törvényes feltételeinek vizsgálatára irányulhatnak. [...] Az előkészítő ülés ugyanakkor nem szolgálhat az egymásnak feszülő bizonyítékok ütköztetésére, amelyre már kizárólag a tárgyalás során felvehető teljes körű bizonyítás keretei között kerülhet sor. Ennek megfelelően a vádirati tényállás lényegével, a bűnösség kérdésével összefüggő, azonban fel nem tárható, elfogadható magyarázattal fel nem oldható ellentmondások a beismerés el nem fogadását kell, hogy eredményezzék.” (Részletes indokolás a 205., 206. és 209. §-hoz)
- [80] 4.2. Az Alkotmánybíróság ismételten kiemeli: a pártatlanság objektív olvasatban a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek kizárását jelenti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a pártatlanság objektív követelménye akkor sérül, ha a vizsgált jogszabályi rendelkezés az eljárás egyik alanya részére többletjogot biztosít, özszemos eljárási pozíciókat vagy egyéb okból nem jelent kellő védelmet a pártatlanságot megkérdőjelező helyzetek ellen. Ezzel összefüggésben kívánják garantálni a Be. kizárási szabályai, hogy a bíró adott eljárásban egyrésztől ne rendelkezzen előzetes ismeretekkel, előzetesen kialakított állásponttal, másrésztől ne legyen önmaga felülbírálója. Annak megítélésében, hogy ezen követelményekkel a Be. kifogásolt 503. § (2) bekezdésében foglalt, az ügyek elkülönítésére irányadó szabály összhangban áll-e, az Alkotmánybíróság az alábbiaknak tulajdonított különös jelentőséget.
- [81] A terhelt előkészítő ülésen tett beismerő nyilatkozatát és annak bíróság általi elfogadását meghatározó jogszabályi rendelkezések egyik legfőbb sajátossága, hogy az előkészítő ülésen – annak speciális céljára figyelemmel – a bűnösség beismerése körében a büntetőjogi felelősséget nem érintő, korlátozott terjedelmű bizonyításra van lehetőség. A bizonyítás célja az eljárás ezen szakaszában mindössze az, hogy a bíróság a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásáról vagy a beismerő nyilatkozat elfogadásának megtagadásáról megalapozott döntést tudjon hozni. Ennek során a bíróság elsősorban a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának a Be. 504. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeit vizsgálja. A bíróságnak ugyan meg kell kísérelnie, hogy feltárja a vádlott beismerése és saját korábbi vallomása vagy akár az ügyiratok közötti ellentmondást is, azonban az előkészítő ülés nem szolgálhat az ellentétes bizonyítékok ütköztetésére. Az előkészítő ülésen a bíróság mindössze a beismerés törvényi feltételeinek a meglétét ellenőrzi. Amennyiben a bíróságnak a vádlott beismerésének hitelességével kapcsolatban kételye támad, azt kell megállapítania, hogy a beismerés elfogadásának a feltételei hiányoznak.
- [82] A bizonyítékok értékelésének általános szabályát a Be. 167. § (4) bekezdése rögzíti. Ezen szabály értelmében a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg. Ilyen, a Be. 167. § (4) bekezdése szerinti bizonyítékértékelési tevékenység ugyanakkor az előkészítő ülés keretében nem folytatható. Arra kizárólag a tárgyaláson folytatandó bizonyítás keretei között kerülhet sor.
- [83] Hangsúlyozza továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a büntetőjogi felelősséget a bíróságnak minden esetben adott terhelt vonatkozásában, önállóan kell vizsgálnia. Ezen önálló vizsgálat eredményeként a büntetőjogi felelősség megállapítása is a terhelt személyéhez kötődik. Így, ha az eljárás több terhelt ellen folyik, az egyik terhelt büntetőjogi felelősségének – akár a terhelt bűnösséget beismerő nyilatkozatán alapuló – megállapítása nem



mentesíti a bíróságot az egyéb terhelt(ek) büntetőjogi felelősségét érintő teljes körű bizonyítás és mérlegelés kötelezettsége, a büntetőjogi felelősség személyhez kötődő elbírálása alól.

- [84] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján rámutat, hogy az előkészítő ülésen nem a bíróság által lefolytatott teljes körű bizonyítás vezet a beismerő terhelt büntetőjogi felelősségének a megállapításához. A bíróság a beismerő nyilatkozat elfogadásával mindössze arról foglal állást, hogy bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadásának a feltételei fennállnak. Abban az esetben pedig, ha a beismerő nyilatkozat hitelességéhez nem fér kétség, a bíróság a vádlott bűnösségét ezen beismerésre, a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadására és az eljárás ügyirataira alapítja.
- [85] Mindebből az Alkotmánybíróság szerint az következik, hogy az előkészítő ülésen – a Be. 167. § (4) bekezdése szerinti bizonyítékértékelési tevékenység hiányában – nem folytatható olyan bizonyítás, amelynek eredményeként a beismerő terhelt bűnösségével összefüggésben a bíróságnak, az eljáró bíróság bármely tagjának saját meggyőződése alakulhatna ki. Ilyen előzetes bírói álláspont hiányában pedig nem áll fenn olyan objektív körülmény, amely a bíróság döntéshozatalát az egyéb terhelteket érintően szükségszerűen meghatározná, és amely miatt a bíró pártatlansága megkérdőjelezhetővé válna. Az Alkotmánybíróság szerint ilyen előzetes álláspont hiányában nem sérül a pártatlanság látszata, és a bíróság pártatlansága a bűnösséget be nem ismerő terhelt büntetőjogi felelősségének a vizsgálatában még akkor sem kérdőjelezhető meg, ha a vádlottak cselekvősége szorosan összefügg, és az elkövetési magatartás egymást kiegészíti.
- [86] Nem sérül ezért az Alkotmánybíróság szerint a pártatlan bírósághoz való jog pusztán amiatt, mert utóbb, a tárgyalás eredményeként a vádlott(ak) ügyében olyan bíró ítélkezik, aki korábban, az előkészítő ülésen a bűnösséget beismerő vádlott(ak) nyilatkozatát elfogadta, és a büntetőjogi felelősség(ük)ről ítélettel határozott. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy a hatályos büntetőeljárás törvény a rendes és a rendkívüli jogorvoslatok szabályozása körében megfelelő garanciális rendelkezéseket tartalmaz annak biztosítására, hogy a bíróság önállóan bírálja el a bűnösséget be nem ismerő terhelt büntetőjogi felelősségét akkor is, ha ugyanazon eljárásban másik terhelt bűnösséget beismerő nyilatkozatot tett, és azt a bíróság elfogadta. Lehetőséget teremt ugyanis a bűnösséget beismerő vádlott büntetőjogi felelősségét megállapító ítélet utólagos, az egyéb vádlott(ak) vonatkozásában lefolytatott bizonyítás alapján szükségessé váló korrekciójára.
- [87] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy ha a bűnösségét be nem ismerő terhelt ennek ellenére úgy véli, hogy az eljáró bírótól az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható, a Be. 14. § (1) bekezdés e) pontjára hivatkozással az ügyben eljáró bíróval szemben kizárási okot jelenthet be. A kizárási szabály alkalmazásával a konkrét büntetőeljárásban, végső esetben pedig alkotmányjogi panasz előterjesztésével az Alkotmánybíróság előtt is lehetőség nyílik a pártatlanság szubjektív tesztjének az alkalmazására, amely által a bíró adott ügyben tanúsított magatartásával és hozzáállásával szembeni elvárások teljesítése is vizsgálható. Ilyen módon pedig a bíróság pártatlan eljárása és a terhelt pártatlan bírósághoz való jogának az érvényesülése mind objektív, mind szubjektív megközelítésben maradéktalanul garantálható.
- [88] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 503. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt pártatlanság sérelme miatt előterjesztett indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.
- [89] Az indítvány egyéb, a Be. 504. § (1)–(6) bekezdései és 505. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései megsértésére alapított elemeit az Alkotmánybíróság – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjára figyelemmel – az Abtv. 64. § d) pont alapján visszautasította.

## VI.

- [90] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. július 6.

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/219/2021.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 152. 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 főtítkára  
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: Németh Balázs ügyvezető  
HU ISSN 2062–9273