

# **A 2012-es alkotmánybírósági indítványok**

## Tartalomjegyzék

AJB-700/2012	AB indítvány fenntartása a 27/2008 (XII.3) KvVM-EüM rendelet kapcsán .....	3
AJB-1040/2012	A nem rendeltetészerű közterület-használat szankcionálása .....	3
AJB-1041/2012	A családi pótlékra megállapítására vonatkozó szabályozás .....	6
AJB-1667/2012	AB indítvány fenntartása a Dunakeszi Építési Szabályzat kapcsán .....	12
AJB-1874/2012	AB indítvány fenntartása a Sztrájk törvény kapcsán .....	13
AJB-1877/2012	AB indítvány fenntartása a szabálysértési törvény kapcsán .....	14
AJB-1878/2012	AB indítvány fenntartása a fogvatartottak egészségügyi ellátása kapcsán .....	15
AJB-1925/2012	AB indítvány fenntartása a telepenge-délezési eljárás kapcsán .....	17
AJB-1961/2012	A jogi segítségnyújtás kizárása alkotmányjogi panasz esetén .....	18
AJB-2078/2012	AB indítvány fenntartása a „guberálást” tiltó rendelet kapcsán .....	22
AJB-2302/2012	Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek közjogi érvénytelensége.....	24
AJB-2303/2012	A párt- és kampányfinanszírozással kapcsolatos garanciális szabályok.....	32
AJB-2332/2012	Az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezésének kifogásolása .....	37
AJB-2466/2012	A minősített adat védelméről szóló törvény kifogásolása.....	42
AJB-2467/2012	A bünyogi nyilvántartási rendszer és a biometrikus adatok nyilvántartása .....	48
AJB-2469/2012	A Pp egyes rendelkezéseinek kifogásolása.....	52
AJB-2470/2012	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései.....	55
AJB-2523/2012	A köznevelési törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos aggályok .....	58
AJB-2638/2012	A rokkantsági ellátórendszer átalakításának kifogásolása.....	69
AJB-2709/2012	A nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása .....	76
AJB-2784/2012	Az egyházak elismerése az egyházügyi törvényben .....	88
AJB-2834/2012	A hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeleti szabályok kifogásolása .....	92
AJB-2883/2012	A szakképzési törvényt érintő alkotmánybírósági indítvány .....	98
AJB-3298/2012	A fiatalok szabálysértési elzárásával kapcsolatos indítvány .....	102
AJB-3299/2012	A Médiatanács elnökének és tagjainak megválasztása .....	108
AJB-4159/2012	Kirekesztő családfogalom a családvédelmi törvényben.....	112
AJB-4436/2012	A cukorbeteg inzulín-ellátásának szigorításáról.....	120
AJB-4492/2012	Az építési törvénnyel összefüggő kifogások.....	124
AJB-4744/2012	A korhatár előtti nyugdíjakkal kapcsolatos szabályozás átalakítása .....	132
AJB-5695/2012	A Politikatörténeti Intézet iratainak állami tulajdonba vételéről.....	141
AJB-6347/2012	A KEHI perindítási jogára vonatkozó szabályozás .....	147
AJB-6468/2012	A várandós nők munkajogi védelmének érvényesülése az Mt.-ben .....	151
AJB-6980/2012	Iskolakerülés esetén alkalmazható rendészeti eszközök.....	156
AJB-7342/2012	A pénznyerő automaták azonnali betiltásával kapcsolatos indítvány .....	163
AJB-7505/2012	A választott bírászkodás kizárásával kapcsolatos kifogások .....	167

## **AJB-700/2012**

### **AB indítvány fenntartása a 27/2008 (XII 3) KvVM-EüM rendelet kapcsán**

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként – a II/902-1/2012. AB számú végzésre hivatkozással – az ügy alapjául szolgáló indítványt az alábbiakkal egészítem ki.

Az országgyűlési biztos a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: együttes rendelet) 2. § (4) bekezdésének alkotmányellenessége miatt fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány szerint a kérdéses rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 50. § (2) bekezdésébe, 57. § (5) bekezdésébe, valamint 18. §-ába ütközik, a biztos erre hivatkozással kérte a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az együttes rendelet vitatott szabálya álláspontom szerint az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sérti:

- B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*
- 25. cikk (2) bekezdés b) pont: *„A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről;”*
- XXVIII. cikk (7) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*
- XXI. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény felhívott rendelkezései az Alkotmány korábbi szövegével tartalmilag megegyeznek, a jogelőd országgyűlési biztos által benyújtott indítványt – annak indokolásával együtt – fenntartom, azt kiegészíteni nem kívánom.

Budapest, 2012. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-1040/2012**

### **A nem rendeltetészerű közterület-használat szankcionálása**

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatom Elnök Urat, hogy a II/1417/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben az alkotmánybírósági indítványom alábbi kiegészítését kezdeményezem.

Ahogy az Elnök Úr előtt is ismert, még 2011 decemberében nyújtottam be az AJB-6724/2010. számú ügyben alkotmánybírósági indítványt. Abban több jogszabályi rendelkezés, így az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1994. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. § (4)-(6) bekezdéseinek, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 146/A. §-ának, valamint a Budapest Főváros Önkormányzat Közgyűlésének a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjainak alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését kértem. Az indítványban támadott jogszabályhelyek az ún. nem rendeltetészerű, életvitelszerű közterület-használat és a hozzá kapcsolódó magatartások szankcionálását teremtették meg, amely álláspontom szerint nem egyeztethető össze a jogállamiság elvéből következő követelményekkel, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az érintett kiszolgáltató helyzetben lévő személyek jogait.

2012 februárjában – az Alkotmánybíróság végzése nyomán – arról tájékoztattam Elnök Urat, hogy az

indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörre hivatkozással fenntartom és kiegészítem. Kérem az Alkotmánybíróságot, hogy a 2012. április 15-étől hatályos a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Sztv.) 186. §-át (a közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése) is semmisítse meg, mivel az álláspontom szerint ellentétes a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, valamint az élethez és az emberi méltósághoz való joggal.

Indítványom indokolásában az Étv. kifogásolt, a közterület-használattal kapcsolatos rendelkezéseivel összefüggésben arra mutattam rá, hogy álláspontom szerint csak akkor érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, ha és amennyiben világosan elválik, hogy mi az, ami a közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható. Az Étv. közterület-használatára vonatkozó szabályai, valamint az önkormányzatoknak adott „biankó” felhatalmazás éppen ezt az egyértelműnek tetsző alkotmányos határvonalat mossa el: tetszőleges módon, szinte bármely közterületi magatartás szankcionálhatóvá válik.

Felhívtam az Alkotmánybíróság figyelmét arra is, hogy az Étv. megoldása az önkényes jogalkalmazási gyakorlat „melegágya” lehet, mivel a felhatalmazás alapján születő heterogén jellegű önkormányzati rendeletek következtében a jogalanyok nem tudják majd követni, hogy pontosan mely közterületi magatartások nem rendeltetészerűek, így pedig jogellenesek és helyben akár szankcionálhatóak is. A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett, mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, hiszen az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz lehet ez az állítás a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre, hiszen ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi magatartásszabályokat.

Az indítványom kiegészítését követően a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban új Sztv.) 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezte az Étv. általam elsődlegesen kifogásolt 54. § (6) bekezdését, amely szerint önkormányzati rendelet a település belterületi közterületének a törvény 54. § (4) bekezdésben vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérő engedély vagy megállapodás nélküli használatát szabálysértéssé nyilváníthatja. Mindezek alapján a 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezett Étv. 54. § (6) bekezdésével összefüggésben *indítványom ezen eleme tárgyatlanná vált.* Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1/2012. (I. 3.) Tü. határozat 63. §-a alapján pedig az indítvány okafogyottá vált része kapcsán az alkotmánybírósági eljárás megszüntetésének van helye.

Az új Sztv. 1. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy szabálysértés az a *törvény által* büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra, azaz kizárólag törvény nyilváníthat valamely magatartást szabálysértéssé, erre az önkormányzatoknak a továbbiakban nincsen lehetősége. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 51. § (4) bekezdése ugyanakkor arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat *tiltott, közösségellenes magatartásokat* és e magatartások elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi. Az új Ötv. 143. § (4) bekezdésének ugyancsak 2012. április 15-től hatályos e) pontja – némileg ellentmondva az előző rendelkezésnek – pedig arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg a *kirívóan közösségellenes magatartásokat*, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire, valamint az alkotmánybírósági gyakorlat megállapításaira figyelemmel álláspontom szerint önmagában nem minősül alkotmányosan aggályosnak az, hogy ha a helyi önkormányzatok – szigorú törvényi keretek, eljárási és anyagi jogi garanciák érvényesítése és egyértelmű felhatalmazás mellett – rendelkeznek a szabálysértési tényállásalkotás és szankcionálás lehetőségével. [A felhatalmazás kereteinek túllépésével kapcsolatban lásd különösen a 25/1998. (VI. 11.) AB határozatot.] Az új Ötv. hivatkozott rendelkezéseivel azonban a törvényalkotó álláspontom szerint továbbra is fenntartotta – ráadásul szövegbeli ellentmondásokkal is terhelve – az önkormányzatoknak adott indokolatlanul tág szankcionálási felhatalmazást, ami így a jogállamiság elvét és jogbiztonság követelményét sértő, így alkotmányosan

aggályosnak minősülő jogi helyzetet eredményez.

Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat.] Az irányadó alkotmánybírói tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. Az Alkotmánybíróság szerint, ha egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára, ami egyértelműen csorbítja a jogbiztonságot. [Vö. 1160/B/1992. AB határozat.] Az Alkotmánybíróság által alkalmazott mérce alapján alkotmányellenesség az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. [Vö. 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, 42/1997. (VII. 1.) AB határozat.] Az alkotmánybírói gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételeivel szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat. [Összegezve lásd 2/2007. (I. 24.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt is sor kerülhet akkor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. [Lásd először 35/1991. (VI. 20.) AB határozat.]

Álláspontom szerint az új Ötv. 51. § (4) bekezdésével kapcsolatban ráadásul nem világos, hogy mely – egyébként sem bűncselekménynek, sem szabálysértésnek, sem pedig közigazgatási szabályszegésnek nem minősülő „közösségellenes magatartásokat” szankcionálhatnának az önkormányzatok, illetve az sem, hogy pontosan milyen eljárási garanciák mellett kerülhetne sor a felelősségre vonásra. Megjegyzem, hogy a korábbi Étv. rendelkezésekkel ellentétben még csak az sem jelent megszorítást, hogy a közterületen elkövetett szabályszegések esetében kerülhet sor a szankcionálásra. Alkotmányosan aggályosnak tartom azt is, hogy a minél szélesebb körű bírságolásban az önkormányzatok egyértelműen érdekeltté válnak, hiszen a bevételek a törvény alapján teljes egészében őket illeti meg. A szabálysértési törvénnyel összefüggésben ráadásul az új Ötv. 143. § (4) bekezdésében található felhatalmazásban szereplő megfogalmazás – amellet, hogy részben ellentmond az 51. § (4) bekezdésében leírtakkal – sem egyértelmű: az önkormányzat pontosan milyen „kirívóan közösségellenes magatartások” megállapítására és szankcionálására lenne jogosult. Az új Sztv. 170. §-a alapján ugyanis az ország egész területén garázdaság elkövetése miatt büntethető az, aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el.

Az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy az alapvető jogok biztos a az általa benyújtott utólagos nomakontrollra irányuló indítványt – az időközben bekövetkező jogszabályi változásokra hivatkozással – módosítsa vagy kiegészítse.

Mindezek alapján az indítvány kiegészítésével kérem az Alkotmánybírórágot, hogy az

Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja felül és semmisítse meg a jogállamiság elvével ellentétes, indokolatlanul tág, az önkormányzatok számára parttalanul széleskörű szankcionálásra felhatalmazást adó új Ötv. 51. § (4) bekezdésének, valamint az új Ötv. 143. § (4) bekezdésének e) pontjának felülvizsgálatát és megsemmisítését, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével.

Budapest, 2012. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk

## **AJB-1041/2012**

### **A családi pótlékra megállapítására vonatkozó szabályozás**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés a) pontját, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontját, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (az egyenlő bánásmód követelménye), valamint Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga), valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (a jogállamiság elve) foglaltakkal.

I n d o k o l á s

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosja az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az állampolgári jogok biztosaként a 2011. szeptember 12-én kelt, AJB-2293/2011. számú jelentésben megállapítottam, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasságot okoz, hogy a Cst. rendelkezései következtében – a ténylegesen együtt élő szülők között fennálló jogi kapcsolat miatt – egyes családi formák összességében kevesebb családi pótlékra jogosultak, továbbá más, a gyermekek számára tekintettel megállapított állami támogatástól is elesnek. A visszasság oroslása érdekében felkértem a nemzeti erőforrás minisztert, hogy kezdeményezze a Cst. olyan tartalmú módosítását, amely a különböző családi formák egyenlőként kezelését azzal is biztosítja, hogy megteremti az egymás gyermekeit élettársi kapcsolatban, közös háztartásban nevelő szülők esetében is az egybeszámítás lehetőségét.

A vizsgálat előzménye az volt, hogy az elmúlt években több panasz is érkezett Hivatalomhoz, amelyben az élettársi kapcsolatban álló panaszosok az általuk közös háztartásban nevelt gyermekek után járó családi pótlék megállapítására vonatkozó szabályozást kifogásolták. A Cst. alapján ugyanis nem lehetséges a korábbi házastársi, vagy élettársi kapcsolatból származó, együtt nevelt gyermekek összeszámítása. Az ilyen helyzetben lévők így évente mintegy 50-100 ezer forintos támogatástól esnek el és számos további támogatásra

(tankönyvtámogatásra, kedvezményes térítési díjra) sem jogosultak. Emellett egyes szülők azt panaszolták, hogy éppen az élettársi kapcsolatuk hivatalos bejelentésével kerültek a korábnál is hátrányosabb helyzetbe, ugyanis így mindketten elestek a gyermeküket egyedül nevelő szülőnek járó magasabb összegű családi pótléktól is: a családban nevelkedő gyermeknek járó összegű, „normál” családi pótléket kapják.

A nemzeti erőforrás miniszter a jelentésre adott válaszában fenntartotta a korábbi álláspontját, a javasolt törvénymódosítással nem értett egyet, azt megalapozatlannak tartotta. Viszontválaszomban jeleztem, hogy a miniszteri választ nem fogadom el és a gyermekek jogainak védelmére és az egyenlő bánásmód követelményére hivatkozva a szabályozás módosításának ismételt átgondolását kértem a szaktárcától. A miniszter ugyanakkor 2012. április 18-án kelt válaszában – korábbi érveit megismételve és fenntartva – továbbra is egyértelműen elzárkózott a Cst. módosításának kezdeményezésétől. A hatályos szabályozás miatt így a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasszág továbbra is fennáll.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételten arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosa is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. *A két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

Az alkotmánybírói indítvány benyújtásával összefüggésben utalnom kell arra is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A családok, a családban nevelkedés segítése és támogatása nem pusztán szociálpolitikai kérdés, az egyes támogatási formák, így a családi pótlék jogintézményének működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A családtámogatási rendszer kialakítása során elsődlegesen a gyermekek mindenek fellett álló érdekét, mint az egész jogrendszert átható elvet kell a jogalkotónak szem előtt tartania.

1. A Cst. 4. § a) pontja alapján e törvény alkalmazásában egyedülállónak minősül az a személy, aki hajadon, nőtlen, özvegy, elvált, házastársától külön él és nincs élettársa. Mindemellett a Cst. a család fogalmát nem határozza meg. A Cst. 6. § (1) bekezdése szerint a gyermek nevelésével és iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (együtt: családi pótléket) nyújt. A törvény 7. § (1) bekezdésének a) pontja szerint nevelési ellátásra, valamint iskoláztatási támogatásra jogosult – többek mellett – a vér szerinti, az örökbe fogadó szülő, a szülővel együtt élő házastárs a saját háztartásában nevelt, még nem tanköteles gyermekre tekintettel, a gyermek tankötelessé válása évének október 31-éig. A Cst. 11. § (1) bekezdése a családi pótlék havi összege tekintetében az alábbiak szerint rendelkezik:

- egygyermekes család esetén 12 200 forint,
- egy gyermeket nevelő egyedülálló esetén 13 700 forint,
- kétgyermekes család esetén gyermekenként 13 300 forint,
- két gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekenként 14 800 forint,
- három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként 16 000 forint,

- három vagy több gyermeket nevelő egyedülálló esetén gyermekekenként 17 000 forint.

A Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontja alapján a családi pótlék összegének megállapítása szempontjából azt a vér szerinti, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeket kell figyelembe venni, aki az igénylő háztartásában él, és akire tekintettel a szülő, a nevelőszülő, a hivatásos nevelőszülő, a gyám családi pótlékra jogosult, aki közoktatási intézmény tanulója vagy felsőoktatási intézményben első felsőfokú szakképzésben, első alapképzésben, első mesterképzésben vagy első egységes, osztatlan képzésben részt vevő hallgató és rendszeres jövedelemmel nem rendelkezik, aki a családi pótlékra saját jogán jogosult.

A *család fogalmát* sem a korábbi Alkotmány, sem az Alaptörvény, sem más törvény nem határozza meg jelen pillanatban, az Alaptörvény L. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, *valamint* a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) § (1) bekezdése ugyan tartalmaz egy családfogalmat, de ez egyfelől csak 2012. július 1-jétől hatályos, másfelől álláspontom szerint a szabályozás alkotmányosságának megítélésekor nem minősül relevánsnak. Megjegyzem, hogy a Csvt. hivatkozott rendelkezésében meghatározott, indokolatlanul szűkítő családfogalmat több szempontból is alapjog sértőnek és így ellentétesnek tartom az Alaptörvénnyel, ezért annak utólagos vizsgálata érdekében – jelen indítvánnyal egy időben – ugyancsak az Alkotmánybírósághoz fordultam.<sup>1</sup> Az Alaptörvény elkülöníti a házasság és a család intézménynek fogalmát, azaz továbbra sem állítható, hogy kizárólag a házasságon alapuló család alkotmányos védelmét írja elő.

Álláspontom szerint a család fogalmával kapcsolatos vizsgálódás és értelmezés során valamennyi alkotmányértelmezőnek, így az Alkotmánybíróságnak és az alapvető jogok biztosának is magából az Alaptörvényből kell kiindulnia. A *család alkotmányjogi fogalmának* legfontosabb elemei az alkotmánybírói gyakorlatra<sup>2</sup> figyelemmel jól körülhatárolhatóak, azzal a megjegyzéssel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is utalt arra, hogy a családfogalom nem tekinthető állandónak, hanem a társadalmi gyakorlattal együtt változik. A kérdéskörrel foglalkozó, gyakran hivatkozott alkotmányjogi szakirodalmi források szerint családnak tekinthető az olyan szabad akaraton alapuló életközösség, amelynek legalább két tagja van, akiket tényleges kapcsolat, kötődés és függőségi helyzet tart össze, és amely viszonyrendszerében minden félnek meghatározott jogai és kötelezettségei vannak.<sup>3</sup>

1.1 A Cst. maga ugyan *nem határozza meg a család fogalmát*, a családi pótlék egyes kategóriáinak és összegeinek felsorolásakor használja azt, az egyedülállóként, azaz a gyermeket vagy gyermekeket egyedül nevelők ellentétéként. Mindez ugyanakkor álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy az élettársi kapcsolatban gyermeket nevelő párokat ne kellene családnak tekinteni. Az állam a családtámogatási ellátások tekintetében elvárja az igénylőtől, hogy élettársi kapcsolatának létesítését bejelentse, a jogkövető magatartás a gyakorlatban azonban azzal a hatással jár, hogy a bejelentést követően az illető már nem lesz jogosult az egyedülállókra megillető magasabb összegű családi pótlékra. Az ismertetett jogi szabályozási rendszer a Cst. 4. § a) pontjából kiindulva quasi családban nevelkedőknek tekinti ugyan a gyermekeket (nem minősül a szülő már egyedülállónak), de az élettársi közösséget létesített és ezt bejelentő szülők együtt nevelt, de nem közös gyermekei esetében a gyermekszám tekintetében nem ismeri el a családi jelleget, nem engedi a gyermekszámot összeadni.<sup>4</sup>

A családtámogatási ellátások jogosultságáról az ügyfél adatszolgáltatása alapján dönt a hatóság, és mind a kérelem formanyomtatványában, mind a határozatban felhívja a figyelmet arra, hogy a jogosultságot érintő változást egyrészt be kell jelenteni, másrészt pedig hogy a bejelentés elmulasztása miatt jogosulatlanul felvett ellátást kamattal növelve vissza kell fizetni. A jogkövető magatartást tanúsító szülők sora került a szabályozási környezet ellentmondása miatt lehetetlen helyzetbe: az élettársi közösség bejelentését követően ugyanis már nem tekintik egyedülállónak, hanem úgy veszik, mintha házasságban élne és csak vérszerinti gyermekeit nevelné házasságában, mindemellett nem veszik figyelembe, hogy annak a családnak, amelynek tagja lett, további más tagjai is vannak. A jelenlegi törvényi szabályokat követő jogértelmezés nem engedi meg, hogy az élettársak és gyermekeik a családtámogatás szempontjából egy családnak minősüljenek, csupán a két felnőttet és egyikük leszármazóit tekinti egy, és a két felnőttet és a másik leszármazóit egy másik családnak. Az élettársi kapcsolatban közösen több gyermeket nevelők így bizonytalan, „lebegő” helyzetbe kerülnek, mert sem egyedülállónak, sem pedig közös családnak nem tekinthetők. Mindez álláspontom szerint önmagában a *jogbiztonság szempontjából* is aggályosnak minősül.

1.2 Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan –



tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíró két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíró szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíró szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybírói megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alkotmánybíró szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, továbbá létrehozza és működtesse a gyermekek speciális védelmét biztosító intézményrendszert.

Ahogy arra az ombudsmani jelentésben is felhívtam a figyelmet, a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok, elsősorban a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenkinek felett álló érdekének* érvényre juttatása. Kétségtelen ugyanis, hogy elsődlegesen a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az államnak megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen érte főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében.

A Cst. korábban már részletezett rendelkezései egyértelműen nem engedik az összeszámítást az élettársak és egymás gyermekei tekintetében, ezzel pedig közvetett módon a házasság megkötése felé kívánja terelni a szülőket. A családtámogatási ellátás folyósításának célja elsősorban a *családban nevelkedő gyermek helyzetének javítása*, a Cst. jelenlegi rendszere pedig a támogatás megállapítása során egyértelműen különbséget gyermek és gyermek közt aszerint, hogy az őt nevelő szülők egymással házasságban vagy élettársi

közösségben élnek-e együtt. A házasság és az élettársi kapcsolat között joghatásokban egyébként meglévő különbségek nem igazolják azt, hogy e családi formák hátrányosabb helyzetbe kerüljenek, és az sem igazolható, hogy ezekben az esetekben az élettársak – a jogi kötelezettség hiányában – ne tartanák el egymás gyermekeit.

Ahogy arra már korábban utaltam, a családtámogatási rendszer kialakítása során elsődlegesen a *gyermekek mindenen fellett álló érdekét*, mint az egész jogrendszer átható alkotmányos elvet kell a jogalkotónak szem előtt tartania. A családi pótlék jogintézményének működtetésével az állam, ha közvetve is, a gyermekeket támogatja. A gyermekek mindenen felett álló érdekét egészen biztosan nem az szolgálja, hogy az őt nevelő személyek összességüként kevesebb támogatáshoz jutnak. A családi pótlék intézményével kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatára is figyelemmel<sup>5</sup> a mindenkorai törvényalkotót természetesen *széleskörű mérlegelési jog* illeti meg a támogatási rendszer kialakítása-átalakítása során, ugyanakkor alkotmányos mérceként köti a gyermekek jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettsége és az egyenlő bánásmód követelménye. A gyermekneveléshez való állami hozzájárulás szempontrendszerének kialakítása során minden olyan szempont elfogadható, amely a gyermek jogainak előmozdításához kapcsolódik. *A jogalkotónak még arra is megvan a lehetősége a házasság, mint párkapcsolati forma preferálása<sup>6</sup>, de csak addig, amíg azzal más, az Alaptörvényben elismert más alapjogot vagy előírt alkotmányos kötelezettséget, követelményt nem sért.* Másrészt ugyancsak alkotmányosan tehet különbséget a mindenkorai törvényalkotó a támogatásra való jogosultság, illetve a támogatás mértékének meghatározásakor a családok közt számos szempont, így különösen a rászorultság vagy a gyermek kora, állapota (pl. súlyos betegsége, fogyatékosága) alapján. Álláspontom szerint a fennálló alkotmányos visszasszámítást se nem orvosolja, se nem magyarázza – sőt inkább súlyosbítja – az a tény, hogy már 1999 óta, azaz több mint egy évtizede fennáll.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján pedig mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és *családi életét*, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A jelentésben is hivatkozott statisztikai felmérésekből egyértelműen kirajzolódik, hogy a házasságok számának folyamatos csökkenésével és a válások számának egyidejű emelkedésével *egyre nő az élettársi kapcsolaton alapuló családok száma* és ezzel azok szerepe. A családokra, ezen belül azok támogatására vonatkozó jogi szabályozás folyamatos felülvizsgálatot igényel a jogalkotó részéről. A gyermekek alapjogainak és mindenen felett álló érdekének hatékony védelme érdekében a jogszabályokat *a társadalom aktuális állapotával szükséges összhangba hoznia*, a valós életviszonyokhoz, társkapcsolati modellekhez közelítenie. A rendelkezésre álló hivatalos statisztikai felmérésekből<sup>7</sup> egyértelműen kirajzolódik, hogy a házasságok számának folyamatos csökkenésével és a válások számának egyidejű emelkedésével *egyre nő az élettársi kapcsolaton alapuló családok száma* és szerepe. A jelzett tendenciára tekintettel, minden bizonnyal gyakrabban előfordulhat az a már említett élethelyzet, hogy két élettársi kapcsolatban álló személy közös háztartásban neveli, korábbi – házassági vagy élettársi – kapcsolatából származó gyermekeit. Az egyenlő bánásmód követelményéből, az önrendelkezési és a családi éléthez való jogból kiindulva mindenki jogosult arra, hogy szabadon megválassza azt a párkapcsolati formát, amelyben élni kíván. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján kijelenthető, hogy az egyén döntési szabadsága és felelőssége a családi élettel kapcsolatos döntéshozatal.<sup>8</sup>

A családi pótlék intézményének célja a gyermekek nevelkedéséhez való hozzájárulás, vagyis – bár a szülők kapják kézhez jellemzően – az közvetve a gyermekeket támogatja. A szabályozás szempontjából valamennyi gyermek azonos jogi helyzetben van, közöttük pedig a támogatás összegének megállapítása során önkényes különbséget tenni aszerint, hogy a szülő milyen társkapcsolati formában – házasságban, bejegyzett élettársi kapcsolatban vagy élettársi kapcsolatban – él: ennek ugyanis nincs a tárgyilagos mérlegelés alapján ésszerű indoka. *Az államnak a házasság intézményének védelmével kapcsolatos kötelezettsége meglátásom szerint addig tart, amíg nem okozza az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét, illetve nem korlátozza aránytalanul a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való alkotmányos jogát.* Az államnak természetesen megvan arra a lehetősége, hogy pozitív diszkriminációs intézkedésekkel, így nagyobb összegű támogatásokkal segítse a hátrányosabb helyzetben lévő, például fogyatékosággal élő, tartósan beteg gyermekek nevelését, az egybeszámítást, ezzel pedig a családnak tekintés kizárása éppen a gyermekek szempontjából egyértelműen hátrányos következményekkel jár. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 62. § (1) bekezdése alapján a tartási kötelezettség hiánya álláspontom szerint nem értékelhető olyan körülményként, amely magyarázná az egybeszámítás tilalmát. A házasság és az élettársi kapcsolat között joghatásokban egyébként meglévő, pl. vagyoni jogi jellegű különbségek nem igazolják azt, hogy e családi formák hátrányosabb

helyzetbe kerüljenek: nem igazolható, hogy ezekben az esetekben az élettársak – a jogi kötelezettség hiányában – ne tartanak el egymás gyermekeit.

Összefoglalóan tehát a családtámogatási törvény hivatkozott szabályainak, így különösen a Cst. 7. § (1) bekezdés a) pontjának, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontjának, hiányosságai azt eredményezik, hogy a gyakorlatban valóságos családként funkcionáló életközösségek – közvetett módon – a támogatás megállapítása szempontjából nem számítanak családnak, mivel nem engedik a nem közös, de közösen nevelt gyermekek „egybeszámítását”, e lehetőség kizárásával pedig az élettársi kapcsolatban együtt élő szülők, ennek következtében pedig az egy életközösségben nevelkedő gyermekek összességében alacsonyabb támogatásra jogosultak. A fent részletesen kifejtettek alapján állásponatom szerint a megjelölt jogszabályhelyek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, a XVI. cikk (1) bekezdésében, valamint – a bizonytalan jogi helyzettel összefüggésben – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétesek.

2. Jelentésemben, valamint jelen indítványomban is több ízben hangsúlyoztam, hogy a családtámogatási rendszer, ezen belül a családi pótlék jogintézményének kialakítása a mindenkori törvényalkotó feladata. Eddigi vizsgálataim alapján világossá vált számomra, hogy nem egy-két konkrét rendelkezés, hanem a Cst. családi pótlék megállapítására vonatkozó, számtalanszor módosított, nehezen áttekinthető rendszere aggályos az Alaptörvény több, hivatkozott cikke szempontjából. Következésképpen állásponatom szerint a jelzett alkotmányos aggályok megoldása érdekében nem elégséges az indítványban megjelölt rendelkezések megsemmisítése. Az Alkotmánybíróságnak szükséges lenne áttekintenie, hogy a családi pótlék összegének megállapítása során az egybeszámítás, ezzel a (nagy)családként kezelés kizárása folytán fennáll-e jogalkotói mulasztás az egyenlő bánásmód követelménye, illetve a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való joga szempontjából.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor – állásponatom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Budapest, 2012. május 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Lásd az AJB-2834/2012. számú ügyben benyújtott ombudsmani indítványt.

<sup>2</sup> Lásd különösen 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515.

<sup>3</sup> Lásd különösen Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család – alkotmányjogi értelemben. Acta Humana. 2005/4. szám. 80. o.

<sup>4</sup> A jelentés szerint a panaszosok és a hozzájuk hasonló helyzetben lévő családok évente 50-100 ezer forint összegű támogatástól esnek el azokhoz képest, ahol a házasságban élő szülők nevelnek egy háztartásban (nem közös) gyermekeket. A kedvezőtlen helyzetet fokozza, hogy mivel a Cst. szempontjából nem minősülnek családnak (3-4 gyermeket nevelő „nagy családnak”) a „dominóeffektus” folytán a szülők, így maguk a gyermekek önhibájukon kívül további támogatásoktól (tankönyvtámogatás, kedvezményes térítési díj) esnek el.

<sup>5</sup> Lásd különösen ezzel összefüggésben: 84/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1928, 1933., illetve 780/B/1992. AB határozat, ABH 1998, 551, 552.

<sup>6</sup> Lásd 154/2008. (XII. 17.) AB határozat.

<sup>7</sup> Lásd például a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) idősoros éves összeállítását a házasságkötések, illetve a válások számáról: [http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wnt001b.html](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnt001b.html)

<sup>8</sup> Lásd ezzel kapcsolatban a strasbourgi bíróság Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével kapcsolatos állandó gyakorlatát. Pl. Case of Marckx v. Belgium, Application no. 6833/74, Judgment, 13 June 1979.

## AJB-1667/2012

### AB indítvány fenntartása a Dunakeszi Építési Szabályzat kapcsán

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként – a II/768-1/2012. AB számú végzésben szereplő felhívásnak megfelelően – az ügy alapjául szolgáló indítványt az alábbiakkal egészítem ki.

Az országgyűlési biztos indítványában az alábbi önkormányzati rendeletek, illetve határozatok alkotmányellenessége miatt fordult az Alkotmánybírósághoz:

- Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselőtestületének 16/2006. (VII.03.) rendelete Dunakeszi Város Helyi Építési Szabályzatáról, valamint az annak alapjául szolgáló 135/2005. (IX.29.) határozat (településszerkezeti terv);
- Dunakeszi Város Önkormányzata Képviselőtestületének 16/2008. (VI.09.) rendelete a Dunakeszi Város Helyi Építési Szabályzatról szóló 16/2006. (VII.03.) rendelet módosításáról, valamint az annak alapjául szolgáló 110/2008. (VII.03.) határozat (településszerkezeti terv).

Az indítvány szerint a kérdéses önkormányzati szabályozás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 8. § (2) bekezdésébe, 44/A. § (2) bekezdésébe, valamint 18. §-ába ütközik, a biztos erre hivatkozással kérte a támadott rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és a közzététel napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

A vitatott szabályozás – az indítványban megfogalmazott indokok alapján – az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sérti:

- B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*
- I. cikk (3) bekezdés: *„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.”*
- 32. cikk (3) bekezdés: *„Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”*
- XXI. cikk (1) bekezdés: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Tekintettel azonban arra, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa indítványában nem kizárólag önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állította, hanem egyidejűleg más jogszabályba ütközésre is hivatkozott, álláspontom szerint – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 37. § (1) bekezdésére figyelemmel – az indítvány elbírálása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Tájékoztatatom a Tisztelt Alkotmánybíró Urat, hogy az illetékes kormányhivatalnál javaslatot tettem az indítvánnyal érintett önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére.

Budapest, 2012. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## AJB-1874/2012

### AB indítvány fenntartása a Sztrájk törvény kapcsán

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Tájékoztatom, hogy a végzést, amelyben az Alkotmánybíróság a II/355/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben a 2009. október 12-én Ajb-4620/2009. számú indítványom kiegészítésére kér fel, köszönettel megkaptam.

A végzésben az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésére, valamint az 52. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozva – indítványozóként arra hívott fel, hogy 2012. március 31-éig az indítványt egészítsem ki abban a tekintetben, hogy a támadott rendelkezés az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért. Az indítványban a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (a továbbiakban: Sztrájk törvény) 3. § (2) bekezdés második mondatának alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését, valamint a Sztrájk törvény feltárt hiányosságaival összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kértem.

Tájékoztatom Alkotmánybíró Urat, hogy említett alkotmánybírói indítványomat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörömről hivatkozással a következőkben ismertetettek szerint *fenntartom*. Kérem tehát az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdés második mondatát, mivel az ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében (sztrájkhoz való jog) foglaltakkal.

Kérem továbbá azt is, hogy – az Abtv. 71. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdését, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, illetve az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a Sztrájk törvény

- a) nem rendelkezik kellő egyértelműséggel – az Alaptörvény XVII. cikkében foglaltakkal összhangban – a sztrájk jog gyakorlására jogosultak köréről (alanyi kör) a sztrájk kezdeményezése és az abban való részvétel tekintetében;
- b) nem határozza meg a „szolidaritási sztrájk” fogalmi elemeit, gyakorolhatóságának feltételeit és korlátait, különös tekintettel a politikai sztrájk tilalmára;
- c) a nem tartalmazza az egyeztető eljárás lefolytatására vonatkozó alapvető garanciális szabályokat;
- d) nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a sztrájk megkezdése előtt a sztrájkot kezdeményezők mely időpontban és milyen módon kötelesek bejelenteni a sztrájk tényét.

Tájékoztatom Alkotmánybíró Urat, hogy okafogyottá vált indítványom azon eleme, amelyben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kértem azzal összefüggésben, hogy a Sztrájk törvény nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál zajló sztrájk esetében hogyan biztosítható a törvényben előírt „még elégséges szolgáltatás” teljesítése akkor, amikor a sztrájkot megelőzően az ellentétes érdekű felek erről nem tudnak megegyezni. A Sztrájk törvény 2010. december 31-étől hatályos módosítása folytán a nomenklátúra 8. § (3) és (4) bekezdése immár tartalmazza azt, hogy az említett esetben a munkaügyi bíróság jogosult dönteni, továbbá azt is, hogy milyen eljárásban és határidőkkel kerülhet sor a még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek meghatározására. Mindezekre figyelemmel alkotmánybírói indítványomnak ezt az elemét ezúton *visszavonom*.

Jelezni kívánom továbbá, hogy bár az Országgyűlés 2012. január 1-jei hatállyal ugyancsak módosította a Sztrájk törvény 3. § (2) bekezdését és annak második mondatát is, azonban e rendelkezéssel összefüggésben – lényegi tartalmi változás hiányában – az alkotmányossági aggályok továbbra is fennállnak. Álláspontom szerint ugyanis az állami szférában, az államigazgatási szervek vonatkozásában nem lehet Komány és az érintett szakszervezetek megállapodásának tárgya a munkabeszüntetés gyakorolhatósága, mivel a sztrájkhoz való jog lényeges tartalmát kizárólag törvényben lehet korlátozni.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes a korábbi Alkotmány szövegével.

A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, valamint kiegészítés vagy kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes az egyes alapjogi tesztek is.

Az Alaptörvény már hivatkozott XVII. cikk (2) bekezdése – a korábbi alkotmányzöveghez részben hasonlóan – előírja, hogy törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. Az új Alaptörvény hatályba lépését követően a sztrájkhoz való jog megfelelő érvényesülése, illetve a jogbiztonság követelménye szempontjából továbbra is indokoltnak és sürgetőnek tartom az 1989-es sztrájkjogi szabályozás felülvizsgálatát. Ennek keretében pedig komoly jelentőséggel bírna, ha maga az Alkotmánybíróság lenne az, aki az indítványomban jelzett törvényalkotói mulasztásokat megállapításával jelzi a törvényalkotó felé a mielőbbi felülvizsgálat elengedhetetlenségét, valamint az alkotmányosan aggályos rendelkezést megsemmisíti.

Mindezeket előrebocsátva továbbra is fenntartom a 2011. október 12-én benyújtott alkotmánybírói indítványomban kifejtett alkotmányossági érveket, szempontokat.

Budapest, 2012. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-1877/2012**

### **AB indítvány fenntartása a szabálysértési törvény kapcsán**

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Tájékoztatom, hogy a végzést, amelyben az Alkotmánybíróság a II/1175/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben a 2008. május 26-án OBH-2452/2008. számú indítványom kiegészítésére kér fel, köszönettel megkaptam.

A végzésben az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésére, valamint az 52. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozva – indítványozóként arra hívott fel, hogy 2012. március 31-éig az indítványt egészítsem ki abban a tekintetben, hogy a támadott rendelkezés az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért. Az eredeti indítványban a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 6. §-a vonatkozásában alkotmányos követelmény megállapítását, továbbá az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 40/A. §-a alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését kértem.

Tájékoztatom Alkotmánybíró Urat, hogy említett alkotmánybírói indítványomat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörömről hivatkozással a következőkben ismertetettek szerint *részben fenntartom*. Kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg a Kr.) 40/A. §-át, mivel az ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével).

Jelezni kívánom, hogy az ügyben a 2008. szeptember 25-én kelt válaszelemben – a részemre 2008. szeptember 17-én megküldött végzésére reagálva – már nyilatkoztam arról, hogy indítványomat csak a Kr. 40. §-a vonatkozásában kívánom fenntartani. A Gytv. 6. §-a kapcsán előterjesztett indítványom 2008. májusi érkezése és szignálása közötti időtartamban ugyanis az Alkotmánybíróság meghozta a 75/2008. (V. 29.) AB határozatát, amely alkotmányos követelmény megállapításával az indítványban tett kérésnek tartalmilag is eleget tett. Ismétellen jelzem tehát, hogy a Gytv. 6. §-a vonatkozásában az alkotmányos követelmény megállapítása már 2008-ban okafogyottá vált, ezért azt *visszavonom*.

A fentieket *annyiban egészítem ki*, hogy az Országgyűlés időközben, 2012. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (a továbbiakban új Sztv.), amely 2012. április 15-én lép hatályba. Az új Sztv. hatálybelépésével, azaz 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezi a Kr. egészét, így a Kr. általam megsemmisíteni kért 40/A. §-át is.

Tekintettel azonban arra, hogy az új Sztv. 216. §-a tartalmában megegyezik a várhatóan 2012. április 15-én hatályát veszítő Kr. 40/A. §-ában foglaltakkal (jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség), ezért kérem az Alkotmánybíróságot, hogy *semmisítse meg az új Sztv. 216. §-át*, mivel az ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével). Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással pedig kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett *új Sztv. 216. §-ának hatálybalépését függessze fel*, mivel a jogbiztonság követelményének védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével.

A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, valamint kiegészítés vagy kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes az egyes alapjogi teszteket is.

Mind a Kr. 40/A. §-a, mind pedig az azt tartalmában megismétlő új Sztv. 216. §-a álláspontom szerint sérti a jogállamiság elvét, a belőle levezethető a jogbiztonság követelményét, amely magában foglalja a normavilágosság követelményét, továbbá megköveteli a jogi szabályozás egyértelműségét. A rendőrségi intézkedésekkel összefüggő ombudsmani gyakorlat során számomra egyértelművé vált, hogy az ominózus, általános szankcionálást lehetővé adó rendelkezésen önkényes jogértelmezés alapulhat.

Mindezeket előrebocsátva álláspontom indoklásául az Sztv. 40/A. §-a vonatkozásában fenntartom a 2008. május 26-án benyújtott indítványomban kifejtetteket.

Budapest, 2012. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-1878/2012**

### **AB indítvány fenntartása a fogvatartottak egészségügyi ellátása kapcsán**

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Figyelemmel az Alkotmánybíróság II/1201/2012. számú, jogszabály alkotmányellenességének utólagos

vizsgálatára irányuló indítványom tárgyában hozott végzésére, az alábbiakról tájékoztatom.

2010. május 25-én kelt AJB-562/2010 ügyszámú indítványomban a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet 4. § (3) bekezdése és 5. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kértem az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság eljárásának lefolytatása érdekében fenti indítványomat az alábbi kiegészítésekkel fenntartom.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az Alkotmánybíróság (...) az alapvető jogok biztosá kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. A (3) bekezdés a) pontja értelmében az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 73. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő, a 71-72. §-ban nem szabályozott ügyekben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. rendelkezései szerint le kell folytatni, ha az ügy az Alaptörvény rendelkezésével összefüggésben vizsgálható, és az indítványozó indítványozási jogosultsága az Abtv. rendelkezései alapján fennáll. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az indítvány tartalmi követelményeit pedig az 52. § (1) bekezdése határozza meg.

Álláspontom szerint a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 4. § (3) bekezdése, illetve 5. §-a az Alaptörvény I. cikk (1)-(3) bekezdéseibe, illetve II. cikkébe ütközik.

Az Alaptörvény I. cikkének hivatkozott rendelkezései ugyanis kimondják:

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(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.

A II. cikk szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Minden emberek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

A Rendelet 4. § (3) bekezdése szerint a fogvatartott egészségügyi ellátása visszautasításával kapcsolatos önrendelkezési joga – a saját és a közösség egészségének védelme érdekében –

- a) veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető állapot fennállása esetén,
  - b) életveszélyes állapot, valamint várhatóan maradandó egészségkárosodás elhárítása miatt,
  - c) közegészségügyi-járványügyi érdekből,
  - d) törvényben meghatározott esetekben
- korlátozható.

Az 5. § pedig kimondja, hogy amennyiben a fogvatartott a 4. § (3) bekezdésében felsorolt esetekben az előzetes tájékoztatás ellenére megtagadja az együttműködést, az orvos köteles a vizsgálatot vagy kezelést – a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvényben meghatározott intézkedések mellett – elvégezni.

Az Alaptörvény I. cikke – hasonlóan az Alkotmány 8. §-ához – kiemeli, hogy az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, azokra szabályokat csak törvény állapíthat meg. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó rendeleti szinten teszi lehetővé a beteg fogvatartottak önrendelkezési jogának korlátozását, továbbra is fennáll a formai alaptörvény-ellenesség.

Ugyanígy fennáll a tartalmi alaptörvény-ellenesség az önrendelkezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozása miatt is.

Az Alaptörvény II. cikke az emberi méltóságot sérthetetlen alapjognak tekinti, melyhez minden embernek joga van. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, mely szerint arra csak 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 kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata a beteg önrendelkezési jogát, melynek része az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés és az ellátás visszautasításának joga, az élethez és az emberi méltósághoz fűződő alapjogból vezeti le. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 20-23. §-ai az ellátás visszautasításának jogát mások élete vagy testi épségének védelme érdekében teszik korlátozhatóvá, ezzel szemben a hivatkozott rendelet ennél lényegesen szélesebb körben, a beteg fogvatartott saját és a közössége egészségének védelme érdekében engedí az meg. Ugyanígy előírja azt is, hogy ha megtagadja a fogvatartott az együttműködést, az orvos köteles a vizsgálatot vagy a kezelést elvégezni. E rendelkezések szükségtelenül széles körben, pontosan meg nem határozható esetekben, aránytalanul korlátoznak alapvető jogot.

Mindezek alapján indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet 4. § (3) bekezdése és 5. §-a alkotmányellenességét, és e jogszabályi rendelkezéseket semmisítse meg.

Budapest, 2012. január 31.

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-1925/2012 AB indítvány fenntartása a telepengedélyezési eljárás kapcsán**

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként – a II/782-1/2012. AB számú végzésre hivatkozással – az ügy alapjául szolgáló indítványt az alábbiakkal egészítem ki.

Az országgyűlési biztos indítványában a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII.31.) Korm. rendelet alkotmányellenessége miatt fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány szerint a kérdéses jogszabály az Alkotmány 18. §-ába, 36. §-ába, valamint 70/D. §-ába ütközik, a biztos erre hivatkozással kérte a támadott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását.

A vitatott rendelet álláspontom szerint az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sérti:

– XX. cikk

*„(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*

*(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”*

– XXI. cikk (1) bekezdés

*„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény felhívott rendelkezései az Alkotmány korábbi szövegével tartalmilag megegyeznek, a jogelőd országgyűlési biztos által benyújtott indítványt – annak indokolásával együtt, az Alkotmány 36. §-ába ütközésre vonatkozó érvelés kivételével – fenntartom, azt kiegészíteni nem kívánom.

Budapest, 2012. február

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## AJB-1961/2012

### A jogi segítségnyújtás kizárása alkotmányjogi panasz esetén

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. Törvény (a továbbiakban: Jstv.) 3. § (3) bekezdésének c) pontját, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésében (az állam általános alapjogvédelmi kötelezettsége), valamint az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében (jogorvoslathoz való jog), az Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdítása) foglaltakkal.

#### Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély azzal a *beadvánnyal* fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem a Jstv. vonatkozó, az alkotmányjogi panasz eljárásban a jogi segítségnyújtás igénybevételét kizáró rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó arra hivatkozott, hogy 2012 januárjában egy bírósági döntéssel összefüggésben kívánt az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt benyújtani, azonban – a kötelező jogi képviselő miatt – ehhez ügyvéd segítségét kellett volna kérnie, amit anyagi okokból nem tudott magának megengedni. Kérelmére az illetékes megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata arról tájékoztatta, hogy – hiába lenne egyébként akár jogosult a jogi segítségnyújtásra – az alkotmányjogi panasz eljárásban a pártfogó ügyvédi segítség igénybevételére nincs lehetőség, azt ugyanis maga a Jstv. zárja ki a feltételek közt.

A beadványozó szerint a törvényi korlátozás sérti a jogállamiság elvét, valamint hátrányosan megkülönbözteti a nehéz anyagi helyzetben lévő személyeket, amikor elzárja őket a jogi segítségnyújtás igénybevételétől ezen a területen. A beadványban – a Jstv. általános indokolására hivatkozva – arra is rámutatott, hogy a korlátozás ellentétes a hatékony jogorvoslat biztosításának kötelezettségével, a tisztességes eljáráshoz való joggal.

Bár a beadványozó a panaszban külön, tételesen nem jelölte meg, a beadvány tartalma alapján egyértelműen azonosítható az általa kifogásolt jogszabályi rendelkezés, a Jstv. 3. § (3) bekezdés c) pontja. Ez a rendelkezés ugyanis kimondja, hogy az (1) bekezdés a) – h) pontjaiban foglalt esetben sem lehet támogatást nyújtani alkotmányjogi panasszal kapcsolatban, azaz teljes mértékben kizárja jogi segítségnyújtás igénybevételét az alkotmányjogi panasz eljárással, az indítvány elkészítésével és az eljárásban való képviseléssel kapcsolatban. A Jstv. 3. § (1) bekezdése tartalmazza azokat az esetköröket, amikor a peren kívüli támogatás biztosítható a támogatott személynek, a félnek.

Ezek a következők (a) – h) pont):

- a) olyan jogvitában érintett, amellyel kapcsolatban a későbbiekben per lefolytatására kerülhet sor és a fél eljárási jogainak, kötelességeinek megismeréséhez jogi tanácsadásra vagy a későbbi perbeli jognyilatkozat megtétele érdekében beadvány készítésére van szükség,
- b) peren kívül is lezárható jogvitában érintett és e felet a jogvíta peren kívüli lezárásának lehetőségeiről indokolt tájékoztatni vagy részére olyan iratot készíteni, amely a jogvíta lezárását szolgálja,
- c) jogvíta lezárását szolgáló peren kívüli közvetítésben vesz részt, és a közvetítést lezáró megállapodás aláírását megelőzően szükséges részére a jogi tanácsadás,
- d) mindennapi megélhetését közvetlenül érintő kérdésben (így különösen lakhatással, munkajoggal összefüggő kérdések, közüzemi szolgáltatások igénybevétele) szükséges a jogról való tájékoztatás,
- e) közigazgatási eljárásban vesz részt, és eljárási jogainak, kötelességeinek megismeréséhez jogi tanácsadásra vagy jognyilatkozat megtétele érdekében beadvány készítésére van szükség,
- f) abban a kérdésben van szüksége a jogi tanácsadásra, hogy jogainak védelme érdekében mely hatóságnál, szervezetnél milyen típusú eljárást kell indítania, illetve ilyen eljárás kezdeményezése vagy az eljárás során jognyilatkozat megtétele érdekében beadványt kell készíteni,
- g) bűncselekmény áldozata és a bűncselekménnyel okozott kár, illetve a bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett jog- vagy érdeksérelem elhárításához szükséges eljárás megindításához jogi segítő szakjogász tanácsadására vagy beadvány (kereset, kérelem, feljelentés, vádindítvány stb.) szerkesztésére van szüksége,
- h) polgári vagy büntetőeljárásban rendkívüli jogorvoslati kérelem elkészítéséhez kér segítséget.

Az Ajb. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybíróági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos nomakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos nomakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *séreelmet szenvedők száma jelentős*. Az AJB utasítás szerint akkor is indokolt az indítvány benyújtása, ha a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak sérelme áll fenn.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekinttem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Jstv. idézett rendelkezésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó, rászoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmani intézkedést alapoz meg. Így tehát az *állampolgári beadványt kimerítve* fogalmazom meg az a Jst. 3. § (3) bekezdés c) pontjának megsemmisítésére kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is, ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi tesztek.

Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja alapján az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak, illetve a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz igénybevételének tényleges lehetősége, az intézményhez való hozzáférhetőség biztosítása a bárki által, érdekeltség nélküli (*actio popularis*) utólagos nomakontroll indítványozás megszüntetését, illetve a valódi vagy teljes alkotmányjogi panasz intézményesítését követően az *egyéni alapjogvédelem szempontjából kulcsfontosságú*. Az alkotmányjogi panasz benyújtásával és elbírálásával, az alkotmányjogi panasz eljárással kapcsolatos részletes szabályokat az Abtv. tartalmazza.

Az Alaptörvényben foglalt egyes alkotmányos alapjogok és alkotmányos elvek, követelmények tényleges érvényesülését, a közhatalommal szembeni *kikényszeríthetőségét* a jogalanyoknak végső soron jogorvoslati eszközként az alkotmányjogi panasz intézménye biztosítja. Lehetővé teszi valamennyi jogalany számára, hogy egyedi alapjogsérelem esetén az Alkotmánybíróságtól, mint végső fórumtól kérje annak orvosolását – függetlenül attól, hogy azt bírósági döntés vagy az alkalmazott jogszabály, jogszabályi rendelkezés okozta.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapvető tételként rögzíti azt, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, továbbá azt is, hogy védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az alapjogok általános jellegű állami védelmével kapcsolatos kötelezettség (objektív alapjogvédelmi kötelezettség) álláspontom szerint többek mellett kiterjed arra, hogy az Alaptörvényben deklarált egyes alanyi jogok ténylegesen kikényszeríthetőek, a jogsérelemek orvosolhatóak legyenek: ennek céljából az államnak megfelelő intézményrendszert kell fenntartania, normatív szabályokat alkotnia és ezeket a jogintézményeket ténylegesen elérhetővé kell tenniük a jogalanyok számára. Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége sérülhet abban az esetben, ha az alapjogok védelmére hivatott szervek, köztük kiemelten a bíróságok és az Alkotmánybíróság nyújtotta jogvédelem nem vagy csak indokolatlan nehézségek árán érhető el a társadalom egyes csoportjai számára.

Az alkotmányjogi panasz jogintézménye esetében kiemelendő, hogy – hasonlóan a bírói kezdeményezéshez – konkrét nomakontrollnak számít, azaz konkrét ügygel kapcsolatban merül fel a jogi szabályozás, illetve – 2012. január 1-jét követően – bírói döntés alkotmányossága. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben kimondta azt az alapvető tételt, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslatnak minősül, és éppen ez a *jogorvoslati funkció* különbözteti meg az utólagos nomakontrolltól. A testület ehhez azt is hozzátette, hogy az alkotmányjogi panasz nem minősül általános jogorvoslatnak: csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy ugyancsak számos alkotmánybírósági határozatban megjelenik, hogy minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a tényleges „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

Az alkotmányjogi panasz igénybevétele bár meglátásom szerint a jogintézmény hatékony működése önmagában ugyan *nem minősül alanyi alkotmányos jognak*, azonban a *jogorvoslathoz való jog részeként értelmezhető, valamint összefüggésben áll az állam alapjogvédelmi kötelezettségével*. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a törvényalkotó több feltételhez kötheti és köti is. Az Abtv. 51. § (2) bekezdése feltételként határozza meg az alkotmányjogi panasz eljárás során kötelező a jogi képviselőt (ügyvédkényszer). Az Abtv. 51. § (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy jogi képviselőként eljárhat az ügyvéd (ügyvédi iroda), valamint jogvédő társadalmi szervezet jogi szakvizsgálóval rendelkező képviselője.

A jellemzően az ügyteher csökkentése, illetve a szakmailag nem kellőképpen megalapozott indítványok kiszűrésével indokolt *ügyvédkényszer* kapcsán érdemes utalni arra, hogy megfelelő ellensúlyok és garanciák biztosítása nélkül komoly visszatartó ereje lehet. A hatékony és egyenlő esélyekkel igénybe vehető alapjogvédelem szempontjából is aggályos lehet, és eltávolíthatja az alkotmányjogi panaszt a hagyományos alanyi jogi jogérvényesítési formáktól. A kötelező jogi képviselő előírása eredményezheti azt, hogy az érintett jogalany azért nem él panasszal egy valóban alkotmányellenes egyedi döntéssel szemben, mert az ügyvédkényszerrel járó többletterheket már nem tudja vállalni. Megjegyzendő az is, hogy aki alkotmányjogi

panasszal szeretne élni, az tipikusan *már hosszú évek óta, több-kevesebb sikerrel pereskedik* (mivel a panasz előtt a többi jogorvoslati fórumot ki kellett merítenie).

A Jstv. 3. § (3) bekezdés c) pontja *expressis verbis*, teljes mértékben kizárja a rászorulóknak számára jogi segítségnyújtás igénybevételét az alkotmányjogi panasz eljárással, az alkotmánybírói indítvány elkészítésével és az eljárásban való képvisellel kapcsolatban, vagyis *abszolutizálja az ügyvédkényszer*. Bár önmagában a kötelező jogi képviselet előírása az alkotmányjogi panasz eljárásban nem sérti az Alaptörvényt, a jogi segítségnyújtás ezzel összefüggő kizárása azonban álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény 1. Cikk (1) bekezdésében rögzített alapjogvédelmi kötelezettséggel, illetve az Alaptörvény XVIII. Cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslatihoz való joggal.

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíró két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíró szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagosságot mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíró szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

A *jogi segítségnyújtás intézményét* éppen annak érdekében hozták létre – ahogyan azt a Jstv. is megfogalmazza –, hogy a szociálisan hátrányos helyzetben lévők is szakszerű jogi tanácsot és eljárási jogi képviseletet kaphassanak jogaik érvényesítése és jogvitáik megoldása során. Tekintettel arra, hogy alapjogok érvényesítésének *végző és kulcsfontosságú fóruma az Alkotmánybíró*, a kötelező jogi képviselet előírása mellett az egyenlő bánásmód szempontjából is aggályosnak tartom a Jstv. 3. § (3) bekezdésének c) pontjában rögzített korlátozást. A törvény ugyanis éppen a vagyoni helyzetük alapján hátrányos helyzetben lévőket zárja el az alkotmányjogi panasz lehetőségnek tényleges igénybevételétől.

Az alkotmányjogi panasz befogadása szempontjából a kötelező jogi képviselet előírása mindenkire vonatkozó, semlegesnek minősülő feltétel. A jogi segítségnyújtásnak a Jstv.-ben rögzített kifejezett tilalma azonban álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény XV. Cikk (2) és (4) bekezdésével, mivel vagyoni helyzet alapján hátrányosan különbözteti meg azokat, akik az ügyvédkényszerrel járó költségeket nem képesek viselni, azonban végző jogorvoslatként kizárólag az alkotmányjogi panasz áll a rendelkezésükre. A megkülönböztetés álláspontom szerint önkényesnek minősül, nem hozható fel mellette ésszerű indok: önmagában az állam teherbíró képességére való hivatkozás, a költségvetési szempontok nem minősülnek megfelelő magyarázatnak,

különösen azért nem, mert eleve igen nehéz, nemegyszer kiszolgáltatott helyzetben lévő személyektől tagadja meg a segítséget.

A diszkriminációtilalom és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesüléséhez jelen esetben szervesen kapcsolódik az *egyenlő esélyű hozzáférés és esélyegyenlőség biztosítása* is, ami pedig az állam részéről egyértelműen aktív magatartást feltételez, az alkotmányos célja az, hogy a valamilyen okból hátrányos helyzetben lévő csoportokat a többséggel azonos helyzetbe hozza. Fontosnak tartom megjegyezni, az Alkotmánybíróságról szóló T/4424. számú törvényjavaslat eredeti szövege (a tervezet 51.§ (4) bekezdése) tartalmazta, hogy a kötelező jogi képviselőt a jogi segítségnyújtásról szóló törvény keretében is biztosítható. E rendelkezést egy módosító indítvány törölte a törvényszövegből, a lehetőség megszüntetésének általános és sommás indokálul kizárólag költségvetési szempontokat hozott fel. Ahogyan már korábban kifejtettem, a költségvetési hatékonyság önmagában nem lehet alapja a hozzáférésben való vagyoni helyzet szerinti megkülönböztetésnek. Megjegyzem, hogy messze nem számít elégségesnek ezen a területen az, hogy az állam az ingyenes jogi képviselőt biztosításának lehetőségét jogvédő társadalmi szervezetekre hárítja, ezzel ugyanis nem teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására irányuló kötelezettségét.

3. Az Abtv. alapján jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos a indítványában felhívja az Alkotmánybíróságot figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése ugyanis azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A Jstv. jelen pillanatban – az alkotmányosan aggályos kizáró rendelkezés okán – nem szabályozza azt, hogy a támogatott személyek pontosan milyen segítségre számíthatnak az alkotmányjogi panasz eljárás során. Az alkotmányjogi panasz eljárás speciális eljárásnak számít, jelentősen eltér a peres és a nemperes eljárásoktól. A jogi segítségnyújtás keretében magának az indítványnak az elkészítése a nélkülözhetetlen elem, az eljárásban való egyéb részvétel ehhez képest kevésbé hangsúlyos. Álláspontom szerint a speciális jellegből következően a Jstv. 3. § (3) bekezdés c) pontjának megsemmisítése szükséges, de önmagában nem elégséges az egyenlő bánásmód követelményének, a jogorvoslathoz való jognak és az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesülése szempontjából. Jelen pillanatban ugyanis jogalkotói mulasztás áll fenn annak kapcsán, hogy a Jstv. nem tartalmazza az alkotmányjogi panasz eljárásban igénybe vehető jogi segítségnyújtás lehetőségét és formáit.

Budapest, 2012. március

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**AJB-2078/2012**

**AB indítvány fenntartása a „guberálást” tiltó rendelet kapcsán**

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Tájékoztatom, hogy a végzést, amelyben az Alkotmánybíróság a II/978/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben a 2011. október 12-én AJB-1232/2011. számú indítványom kiegészítésére kér fel, köszönettel megkaptam.

A végzésben az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdésére, valamint az 52. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozva – indítványozóként arra hívott fel, hogy 2012. március 31-éig az indítványt egészítsem ki abban a tekintetben, hogy a támadott rendelkezés az Alaptörvény mely rendelkezéseit sérti és miért. Az indítványban Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefváros Önkormányzata a közterületek, ingatlanok rendjéről és a közüzinségről szóló 62/2007. (XI. 13.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. § (11) bekezdése és a 15. § (2) bekezdés n) pontja alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését kértem.

Tájékoztatom Alkotmánybíró Urat, hogy említett alkotmánybíróági indítványomat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörömről hivatkozással a következőkben ismertetettek szerint *fenntartom*.

Kérem az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg az Ör. 5. § (11) bekezdését és a 15. § (2) bekezdés n) pontját, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és az ebből következő jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében (az élethez és emberi méltósághoz való jog), valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye) foglaltakkal.

A vizsgálati hatáskörrel összefüggésben álláspontom szerint az Ör. 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítványrész elbírálására az Abtv. 37. § (1) bekezdésében meghatározottakra figyelemmel továbbra is az Alkotmánybíróságnak van hatásköre, mivel a jelzett rendelkezések – más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából vizsgálандóak. Tekintettel erre az indítványomat az Ör. vonatkozásában *fenntartom*.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével.

A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, valamint kiegészítés vagy kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes az egyes alapjogi teszteket is.

Mindezeket előrebocsátva álláspontom indoklásául – változatlan formában – *fenntartom* a 2011. október 12-én benyújtott indítványomban kifejtetteket.

Indítványom érveinek *kiegészítésként* hivatkozom az időközben a guberálás önkormányzati szankcionálhatóságával kapcsolatban hozott döntésre, az Alkotmánybíróság 176/2011. (XII. 29.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) foglaltakra. Az ugyancsak ombudsmani indítvány alapján született Abh. indokolásában ugyanis megállapítja, hogy a szemetelés körén kívül eső egyes cselekmények, így a guberálás szabálysértéssé nyilvánításával az önkormányzat túllépett jogalkotó hatáskörének keretein. Az Abh. azt is kiemeli, hogy a guberálás mások jogait és a közrendet nem sértő kényszerű cselekvés, amelynek a társadalomra való veszélyessége nem állapítható meg. A határozat azt is hangsúlyozta, hogy a guberálás szabálysértéssé nyilvánítással az önkormányzat a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott helyzetben lévő embereket stigmatizálta, ami sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Álláspontom szerint az Abh.-ban foglalt megállapítások jelen jogszabály kapcsán is irányadóak, a Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata rendeletének alkotmányellenessé nyilvánított rendelkezésével megegyező tartalmú, önmagában a guberálást szankcionáló Ör. előírásai alkotmányosan aggályosak, sértik az Alaptörvény a válaszevelemben megjelölt rendelkezéseit is.

## AJB-2302/2012 Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek közjogi érvénytelensége

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

### indítványom

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

1. *elsődlegesen* „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)”-t (a továbbiakban: Ár.), mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény S) cikkében foglaltakkal;
2. *másodlagosan* az Ár. 31. cikk (2) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjában foglaltakkal, továbbá
  - a) az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét, azaz az Ár. „preambulumát” és az 1-4. cikkét,
  - b) az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdését,
  - c) az Ár. 21. és 22. cikkét,
  - d) az Ár. 27. cikkét,
  - e) az Ár. 28. § cikk (3) bekezdését,
  - f) az Ár. 29. cikkét,
  - g) az Ár. 30. cikkét és
  - h) az Ár. 32. cikkét,

mivel azok nem felelnek meg az Alaptörvény átmenetiség kritériumának, így ellentétesek az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjával, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével).

### Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosá kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély azzal a *beadvánnyal* fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem az Országgyűlés 2011. december 30-i ülésnapján elfogadott és a Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában kihirdetett Ár. meghatározott rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó álláspontja szerint ugyanis az Ár. 11. cikke (3) és (4) bekezdése, 21. cikk (1)



bekezdése, 27. cikke, 30. cikke, valamint 31. cikke (2) bekezdése az Alaptörvénnyel, illetve – adott esetben – nemzetközi szerződésekben foglaltakkal ellentétesek.

Az Ajb-t és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybíróági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása. A felsorolt szempontok közt szerepel az, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogselem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy – a beadványban leírtakon túlmenően – *mind az Ár. egészével, mind az Ár. egyes rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*. Így tehát a beadványt kimerítve, illetve azon részben túlterjeszkedve fogalmazom meg az Ár. egészének és egyes rendelkezéseinek a megsemmisítésre irányuló kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok előzetesen rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybíróági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is.

Megjegyzem, hogy a két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

2. *Indítványom elbírálhatóságának előfeltétele annak előzetes megállapítása, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az Ár.-t*. Az e kérdésre adandó válasz pedig lényegében elválaszthatatlan az Ár. jogi jellegének, státuszának megítélésétől.

A korábbi, következetes alkotmánybíróági gyakorlat értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata főszabályként nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Az alábbiakban részletesen kifejtett álláspontom szerint az Ár. *sajátos öndefiníciója ellenére sem vált az Alaptörvény részévé, így az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványa alapján vizsgálhatja azt*. Az Ár. jogi státuszának megállapítása, azaz végső soron annak megítélése során, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi-e, illetve tekinthető-e az Alaptörvény módosításának, a következő rendelkezések irányadóak:

*Alaptörvény:*

R) cikk „(1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”

S) cikk „(1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

(2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kéthamadának szavazata szükséges.

(3) Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.

(4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

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

Záró rendelkezések

„(2) Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.

(3) Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”.

*1949. évi X. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról:*

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kéthamadának a szavazata szükséges.”

*Átmeneti rendelkezések:*

31. cikk „(2) Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.”

Tekintettel az Á. 31. cikk (2) bekezdésében foglalt öndefiníciójára, felmerül a kérdés, hogy az Á. valóban tekinthető-e az Alaptörvény részének. Az Á. magát alaptörvényi szintre emelő meghatározása a szövegben az első rész preambulumban is megjelenik, amelynek utolsó mondata „alaptörvényi rendelkezésként” utal a preambulum szövegére. Álláspontom szerint a pusztán öndefiníció mindazonáltal nem elégséges a helyzet elemzéséhez, mindehhez a norma elfogadásának alkotmányos jogi környezetét kell elsőként alaposan áttekinteni.

*Az Á. két módon minősülhetne az Alaptörvény részének:* egyrészt abban az esetben, ha maga az Alaptörvény deklarálná, hogy az önálló dokumentumba foglalt Á. a részét képezi (egyben azt is, hogy milyen módon), másrészt pedig abban az esetben, ha az Á. elfogadására az Alaptörvény módosítására irányuló eljárásban került volna sor.

Az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja értelmében „az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”. Az Á. 31. cikke (2) bekezdése tehát *túlterjeszkedik az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson*, amikor kimondja: „Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.” Álláspontom szerint az Á. 31. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés első fele a *Záró rendelkezések 3. pontjában foglalt utaló szabály téves értelmezésén alapul*. Az Á. elfogadására ugyanis a Záró rendelkezések 3. pontjában adott felhatalmazás alapján került sor, amely megítélésem szerint pusztán a kéthamados szavazati arányt előíró eljárási szabályra utal, nem pedig az alkotmányozói hatáskörre, alkotmányozói hatalomként való eljárásra.

*Az Á.-t az Alaptörvénybe emelő rendelkezés helye eleve, fogalmilag nem lehet az Átmeneti rendelkezésekben, azt kizárólag az Alaptörvény tartalmazhatná.* A felhatalmazó rendelkezésnek ugyanis még abban az esetben is a megalkotására felhatalmazó jogszabályban lenne a helye, ha az történetesen nem a legmagasabb szintű belső jogforrás, az Alaptörvény lenne. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, emellett a Záró rendelkezéseket követően az Alaptörvény legvégén szereplő fordulat „Magyarország első egységes Alaptörvényéről” szól, kimondva az Alaptörvény jogrendszerbeli primátusát, megerősítve, hogy az Alaptörvény szövegén túl egyetlen más dokumentum sem minősíthető annak részeként.

A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni szükséges továbbá, hogy az *Ár. elfogadásának jogalapja eltér az Alaptörvény elfogadásának jogalapjától*. Az Alaptörvényt a Záró rendelkezések 2. pontja szerint is kifejezetten deklarálta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló törvényben írt jogalapra támaszkodva fogadta el az Országgyűlés, arra hivatkozva, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként, kéthamados szavazataránnyal új alkotmányt fogadhat el. Az *Ár. elfogadásának jogalapja ezzel szemben egyértelműen már az új Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja. Az *Ár. az Alaptörvény részeként való értékelése – a fentiekén túl – alapvető funkciója okán sem értelmezhető*. Már az *Ár. elnevezéséből* adódóan is azt a célt szolgálja, hogy lehetővé tegye a jogállami átmenetet az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései, közjogi intézményei között.*

*Kérdés továbbá, hogy minősülhet-e az *Ár. az Alaptörvény módosításának**. A Magyar Közlöny 2011. évi 166. számában az „I. Az Alkotmány és annak módosításai” cím alatt hirdeti ki az *Ár. szövegét*. Megítélésem szerint azonban az S) cikk (4) bekezdés és a Záró rendelkezések 3. pont együttes olvasatából következik, hogy az *Ár. nem minősíthető az Alaptörvény módosításának*. Az *Ár. ugyanis formailag sem felel meg az Alaptörvényt módosító szabályokkal szembeni követelményeknek*. Az S) cikk (4) bekezdése alapján megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvényt módosító jogszabály megjelölésében, tehát formailag is eltér a törvényhozó hatalom által alkotott jogszabályoktól. Az *Ár. elfogadására a fentiek mellett – ahogyan már korábban is jeleztem – nem az S) cikk alapján, hanem a Záró rendelkezések 3. pontjában adott felhatalmazás alapján került sor*.

Mindezzel kapcsolatban lényegesnek tartom jelezni, hogy az Alaptörvény módosítására (eljárás és feltételek) vonatkozó rendelkezésnek nem csupán formális jelentősége van: az Alaptörvény stabilitásának garanciáját jelenti. Egy jogállamban elemi érdek és követelmény, hogy az Alaptörvényt módosítani csak e formai szabályok megtartása mellett lehessen. A jogirodalomban uralkodó álláspont szerint az ún. „*alkotmánymódosító hatalom*” csak az alkotmány – jelen esetben az Alaptörvény – előírásainak megfelelően, az abban rögzített formai és tartalmi korlátok tiszteletben tartásával gyakorolható.

Összegezve, a fentiek alapján az *Ár. nem minősülhet az Alaptörvény módosításának*.

Feltéve, de meg nem engedve, hogy az *Ár. mégis az Alaptörvény módosításának minősülne*, ebben az esetben az egész *Ár. egyértelműen súlyos közjogi érvénytelenségben szenved és emiatt semmis*. Az *Ár. ugyanis sem szerkezetében, sem pedig az elfogadás módjában nem felel meg az Alaptörvény S) cikkében rögzített elemi feltételeknek, nem illeszkedik továbbá az Alaptörvény normaszövegéhez sem*. Bár főszabály szerint az alaptörvény-módosítás alkotmányossága nem vizsgálható, de formai alaptörvény-ellenesség esetén erre – figyelemmel a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat indokolásában foglaltakra – kivételesen van lehetőség. Az Alkotmánybíróság e határozatban kifejtett álláspontja szerint ugyanis *nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára*, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanok tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.

*Amennyiben az *Ár. sem saját jogon, sem pedig módosításként nem vált az Alaptörvény részévé, abban az esetben az *Ár. az Alaptörvény keretei közt és felhatalmazása alapján megalkotott speciális, az Alaptörvény elfogadásához kapcsolódó törvény**. Az *Ár.-nek* ebben az esetben nyilvánvalóan az Alaptörvény felhatalmazásának keretei közt kell maradnia, továbbá az Alaptörvény egyetlen rendelkezésével sem lehet ellentétes. Összességében tehát az Alkotmánybíróság vizsgálati hatásköre *megállapítható az *Ár.* normaszövegének egésze és valamennyi cikke esetében*.*

3. Már a fentiekben kifejtettek alapján is látható, hogy az *Ár. jogi státusza meglehetősen nehezen meghatározható*, arra nézve több, egymásnak részben ellentmondó utalás és definíció is megtalálható az Alaptörvényben, magában az *Ár.-ben*, valamint az azt kihirdető Magyar Közlönyben. Álláspontom szerint ez a helyzet eleve súlyos értelmezési bizonytalanságot teremt, amelynek gyakorlati következményei – főként egy öndefiníciója alapján ilyen magas státuszú jogszabály esetében – beláthatatlanok. Amennyiben ugyanis alkotmányosan elfogadható lenne az *Ár. öndefiníciója*, akkor ennek alapján akár olyan alacsonyabb szintű jogszabályok (törvények, kormányrendeletek, stb.) megalkotására is sor kerülhetne, amelyek tartalmi ellentétben állnak az Alaptörvény tételes rendelkezéseivel. Ilyen esetben a nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, alapjogsértő rendelkezések vizsgálatára illetve megsemmisítésére sem lenne hatásköre az Alkotmánybíróságnak, amennyiben azok megfelelnek az *Ár. szabályainak*. Amennyiben a 2. pontban kifejtettek szerint nem fogadható el az *Ár. öndefiníciója*, akkor különösen aggályos, hogy egy jogszabály azt a látszatot kelti, hogy az Alaptörvénnyel azonos szinten helyezkedik el. Az *Ár. jogi státusza* azonban jelenleg csupán *spekulatív módon*, összetett

alkotmányjogi érvelés során határozható meg.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírói tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság elvi élel fejtette továbbá ki: nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető nomatartalom megléte. Az Alkotmánybíróság szerint, 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. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőségét ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság által alkalmazott szigorúbb mérce alapján ugyanakkor alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható: csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot.

Álláspontom szerint az Ár. már önmagában a bizonytalan jogforrási rendszerbeli státuszából eredően ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével. Ugyancsak az Ár. egészének alaptörvény-ellenessége állapítható meg abban az esetben, ha azt az érvelést tekintetné irányadónak az Alkotmánybíróság, hogy az Ár. az Alaptörvény módosításként értékelendő: az Ár. elfogadása ugyanis – ahogyan azt a 2. pontban már kifejtettem – ellentétes az Alaptörvény S) cikkében foglaltakkal, így közzogi érvénytelenséget teremt.

A fentiek okán elsődlegesen azt kezdeményezem tehát, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, illetve az S) cikkben foglalt garanciális követelmények sérelme miatt „Magyarország Alaptörvényeinek átmeneti rendelkezései”-t.

4. Másodsorban, abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ár. jogi státuszának bizonytalansága nem alapozza meg a jogszabály 3. pontban foglaltak szerinti teljes egészében történő megsemmisítését, az alábbiak szerint kezdeményezem az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének vizsgálatát.

Ennek indoka, hogy a 2. pontban kifejtettek alapján az Ár. 31. cikk (2) bekezdése *túlerjeszkedik az Alaptörvényben foglalt felhatalmazáson*, amikor kimondja, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi. Az Ár.-t az Alaptörvénybe emelő rendelkezés helye ugyanis fogalmilag nem lehet magában az Ár.-ben, egy ilyen rendelkezésnek ugyanis még abban az esetben is a megalkotására felhatalmazó jogszabályban lenne a helye, ha az történetesen nem a legmagasabb szintű belső jogforrás, az Alaptörvény lenne. Az Ár. sajátos öndefiníciót tartalmazó 31. cikk (2) bekezdése álláspontom szerint *ellentétes mind az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mind az R) cikk (1) bekezdésével, mind a T) cikk (3) bekezdésével, mind pedig az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 2. pontjával*. Kezdeményezem ezért, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg „Magyarország Alaptörvényeinek átmeneti rendelkezései”-nek 31. cikk (2) bekezdését.

Az Ár. 31. cikk (2) bekezdésének vizsgálatát követően álláspontom szerint szükséges, hogy az Alkotmánybíróság végezze el a félrevezető önmeghatározástól megtisztított Ár. rendelkezéseinek vizsgálatát abban a tekintetben, hogy azok mennyiben felelnek meg az alaptörvényi felhatalmazásnak. Az Ár. megalkotásáról az Alaptörvény Záró rendelkezések (3) pontja akként rendelkezik, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”.

Az *átmeneti rendelkezések* tartalmukat tekintve minden esetben az alapjogszabályban már szabályozott

kérdésekhez, az alapjogszabály rendelkezéseire kapcsolódó szabályok, amelyek átmeneti eltéréseket, kivételeket vagy egyszeri, konkrét teendőket határoznak meg. Közös ismervük, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, különösen a jelentős módosítások esetében elfogadásuk a jogbiztonság érvényesülése érdekében szükséges. Ezt az értelmezést erősíti az a megoldás is, hogy az Alaptörvény értelmében e rendelkezések *külön jogszabályban* kapnak helyet, éppen az Alaptörvény stabilitásának és időszzerűségének fenntartását elősegítendő.

Az Ár.-nek tehát az Alaptörvényből eredően az annak végrehajtásához kapcsolódóan szükséges, átmeneti jellegű szabályokat kell tartalmaznia. Az „átmeneti” minőséget álláspontom szerint szűken kell értelmezni: az ezen akár tartalmi szempontból, akár időben túlmutató szabályok tehát túlterjeszkednek az Alaptörvény által adott felhatalmazáson.

Az Ár. két, egymástól jól elkülöníthető főcímre, „fejezetre” tagolódik: az első rész „A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” címet viseli, és egy „preambulumból” valamint négy cikkből áll, amelyek a kommunista diktatúra bűneivel kapcsolatos állami feladatokat határoznak meg. Meglátásom szerint az első rész egészében túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtásán, egyrészt tartalmi szempontból, emellett az „átmenetiséget” is más, az Alaptörvény eredeti felhatalmazásában szereplőhöz képest eltérő, történelmi kontextusban használja.

Az Ár. másik része az „Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódóan” címet viseli. Az itt található rendelkezések már részben valóban megfelelnek a címben szereplő „vállalásnak”, ezáltal az Alaptörvény felhatalmazásának, más cikkei azonban olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek nélkülözik az átmenetiség követelményét.

Az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdése az általános illetékességű bíróságoktól eltérő bíró kijelöléséről szól. A rendelkezések tartalmazzák ugyan időbeni határt („amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg”), az azonban egyfelől nem köthető az Alaptörvény hatálybalépéséhez, az Alkotmány rendelkezéseiről az Alaptörvény rendelkezéseire való áttéréshez, másfelől az átmenetiség időtartama is bizonytalan.

Az átmeneti jellegét nélkülözik a következő rendelkezések is. Az Ár. 21. cikke az egyházakra illetve a nemzetiségekre vonatkozó sarkalatos törvényekről rendelkezik, míg a 22. cikk az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályokat részletezi. Az Ár. 27. cikke az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének időbeni kiterjesztéséről szól. Az Ár. 28. cikk (3) bekezdése a kormányhivatalok bírósághoz fordulási jogáról rendelkezik abban az esetben, ha a helyi önkormányzat határozat-hozatali kötelezettségének nem tesz eleget. Az Ár. 29. cikk (1) bekezdése tartalmaz ugyan időbeni korlátozást, az azonban nem az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódik, míg a 29. cikk (2) bekezdése pedig az új kárpótlási jogcíme megállapításának tilalmáról szól. Az Ár. 30. cikke Magyar Nemzeti Bank és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv feladatait ötvöző esetleges új szervezet felállításáról szól, amely ugyancsak nem kapcsolódik az Alaptörvény végrehajtásához. Az Ár. 32. cikke április 25. napját az Alaptörvény napjának nyilvánítja, amely szintén nem átmeneti tartalmú rendelkezés.

A fentiek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja és semmisítse meg az „Magyarország Alaptörvényeinek átmeneti rendelkezései”-nek a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét (az Ár. „preambulumát” és az 1-4. cikkét), továbbá az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdését, a 21. és 22. cikkét, a 27. cikkét, a 28. § cikk (3) bekezdését, a 29. cikkét, a 30. cikkét és valamint a 32. cikkét, mivel azok nem felelnek meg az átmenetiség kritériumának, így ellentétesek az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjával, továbbá sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

5. Indítványomban számos olyan problémát fejtettem ki, amelyek – a jogállamiság elvéből építkezve, a jogrendszer egységét és működőképességének biztosítását szem előtt tartva – részben eljárási, formai okokból, másrészt pedig az átmenetiség tartalmi követelményének sérelme miatt vezethetnek az Ár. egészének, illetve egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességének megállapításához és megsemmisítéséhez. A kifejtett alkotmányossági kifogásokon túl az Ár. általam a fenti szempontok alapján már megtámadott rendelkezéseivel szemben további tartalmi aggályok is felmerülnek, az Ár. több cikke esetében felmerül az Alaptörvény további rendelkezéseinek sérelme, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés is.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint, ha egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége (alaptörvény-ellenessége) bármely okból megállapítható, akkor az indítványban megjelölt

további szempontokat már nem vizsgálja. Amennyiben az Alkotmánybíróság jelen indítvány alapján megállapítja, hogy az Ár. vizsgálatára kiterjed a hatásköre, azaz az Ár. nem minősül az Alaptörvény részének, azonban mégsem kerül sor annak teljes vagy részleges megsemmisítésére, akkor a határozat kézhezvételét követően, szükség szerint egy újabb indítványban fejtem ki az Ár. egyes rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányossági aggályaimat.

Budapest, 2012. március 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Tájékoztatom, hogy a végzést, amelyben az Alkotmánybíróság a II/2559/2012. ügyszámon jelenleg is folyamatban lévő ügyben a 2012. március 12-ei, AJB-2302/2012. számú indítványom kiegészítésére kér fel, köszönettel megkaptam.

A végzésben az Alkotmánybíróság indítványozóként arra hívott fel, hogy a végzés kézhez vételétől számított 15 napon belül nyilatkozzam arról, hogy – a jogszabályi környezet megváltozására tekintettel – indítványomat fenntartom-e, illetve ki kívánom-e egészíteni. Az indítvány előterjesztését 2012. június 19-én hatályba lépett „Magyarország Alaptörvényének első módosítása (2012. június 18.)” (a továbbiakban: Aem.), amely alapján az Alaptörvény Záró rendelkezései egy 5. ponttal egészült ki, ez alapján pedig: „a 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2012. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.”

Tájékoztatom Alkotmánybíró urat, hogy az említett alkotmánybírói indítványomat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörömről hivatkozással a következőkben ismertetettek szerint módosítom, illetve kiegészítem.

Továbbra is azt kérem az Alkotmánybíróságtól, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján semmisítse meg „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)”-nek (a továbbiakban: Ár.) 31. cikk (2) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével), valamint az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésében és az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. és 5. pontjában foglaltakkal, továbbá

- a) az Ár.-nak a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló részét, azaz az Ár. „preambulumát” és az 1-4. cikkét,
- b) az Ár. 11. cikk (3) és (4) bekezdését,
- c) az Ár. 21. és 22. cikkét,
- d) az Ár. 27. cikkét,
- e) az Ár. 28. § cikk (3) bekezdését,
- f) az Ár. 29. cikkét, és
- g) az Ár. 32. cikkét,

mivel azok nem felelnek meg az Alaptörvény átmenetiség kritériumának, így ellentétesek az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontjával, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével).

#### I n d o k o l á s

1. Az AJB-2302/2012. számú indítványomban arra hivatkozással kértem az Alkotmánybíróság vizsgálatát, mert álláspontom szerint súlyosan sérti Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhat és veszélyezteti a jogrendszer egységét, működőképességét az Ár. Elsődlegesen azt tartottam, és ma is azt tartom aggályosnak, hogy az Ár. – szemben a norma elnevezésében szereplő átmenetiség követelményével – több helyütt egyértelműen nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaz. Egy jogszabály átmeneti rendelkezéseinek fő ismérve ugyanis, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, ezért mindig ehhez kapcsolódó konkrét és ideiglenes rendelkezéseket foglalnak magukban. Indítványomban hivatkoztam arra is, hogy a jogállamiság érvényesülése szempontjából

problémás az Ár. bizonytalan jogforrási státusza, jogrendszerbeli helye. Gondot okoz, hogy a noma – az alaptörvényi felhatalmazáson túllépve – önmagát az Alaptörvény részének minősíti, és ezzel kívánja kikerülni, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetőek legyenek az Alaptörvény garanciális szabályaival. Kiemeltem végül, hogy súlyos veszélyeket rejthet magában, ha az Ár. alapján meghozott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba.

Az Aem. szerint az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva módosította az Alaptörvényt. Az Alaptörvény Záró Rendelkezéseinek 2. pontja azt tartalmazza, hogy ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el. A 3. pont értelmében „az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el”. Az Aem. 1. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény Záró rendelkezések része a következő 5. ponttal egészült ki: „5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.”

Álláspontom szerint ez a változtatás önmagában nem eredményezi azt, hogy az Ár. is Magyarország jogrendszerének alapja lenne, az Alaptörvénnyel azonos módon. Az Aem. nem zárja ki az Ár. alaptörvényellenességének vizsgálatát, az átmenetiség követelményének érvényesülése tekintetében nem változtat az Ár. „jogforrási helyzetén”. Álláspontom szerint az Alaptörvény 2., 3. és 5. pontjának együttes értelmezése alapján Ár. (az „ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések”) továbbra is csak olyan rendelkezéseket tartalmazhat alaptörvény-konform módon, amelyek az Alaptörvény hatályba lépésével összefüggnek, tartalmilag átmeneti jellegűek.

2. Az Alaptörvény R) cikke értelmében az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Ez a rendelkezés rögzíti az Alaptörvény alkotmány-státuszát. Az alkotmány fogalmi eleme, hogy a jogrendszer csúcspontján elhelyezkedve zárt egységet alkot, és feltétlen érvényesülést kíván a jogrendszer többi elemével szemben. Ennek szövegszerű alapját képezi, hogy az Alaptörvény önmagát állítja a jogrend csúcspontjára. Az Ár.-ből egyértelműen kitűnik, hogy a nomából a tartalmi egységességre irányuló képesség hiányzik. Az Ár. sem önmagában, sem az Alaptörvénnyel együtt nem alkot zárt egységet.

Az indítványban még csak elvi szinten vettem fel problémaként, hogy az Ár. egésze alaptörvényi jellegének elismerése esetén a jogforrási rendszerben létezhetnek olyan jogszabályok, amelyek az Ár.-nek megfelelnek (vagy kifejezetten abból következnek), azonban az Alaptörvény valamely rendelkezésével ellentétesek. Az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről hozott 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már érintette az Alaptörvényt, valamint az Ár. viszonyát. Az Abh. indokolásából kitűnik, hogy az Ár. felhatalmazása alapján született, ám az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályi rendelkezések egyértelműen alaptörvényellenesnek minősülnek.

A testület ezáltal az Abh.-ban *implicit hierarchikus viszonyt* állapított meg az Alaptörvény és az Ár. között. Az Alkotmánybíróság a határozatában ismételt kimondta, hogy „*az értelmezésnél az alkotmányértelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni.*”

Annak a rendelkezésnek, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi, nem lehet olyan jelentést tulajdonítani, ami kiüresíti az Alaptörvény egyéb garanciális rendelkezéseinek az érvényesülését. Nem fogadható el tehát az az értelmezés, amely szerint az Ár. *lex specialis* az Alaptörvényhez képest, vagy amely szerint az Ár. kivételt tehet az Alaptörvény rendelkezései alól. Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 5. pontját tehát nem önmagában, hanem az Alaptörvény R) cikkével együttesen kell értelmezni. Az Ár. alkotmányjogi és jogforrástani helyzetének megítélésakor csak olyan értelmezés fogadható el, ami nem töri meg az Alaptörvényt – mint alkotmány – koherenciáját.

Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja olyan rendelkezések megalkotását teszi szükségessé, amely tartalmilag az Alaptörvény hatályba lépését, az új és a korábbi alkotmány közti átmenetet szolgálják. Az ilyen noma (és csak az ilyen noma) – az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 5. pontja alapján – az Alaptörvény részévé válik. Mint azonban arra az indítványomban kitértem, az Ár. nem az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja szerinti, átmenetet szolgáló rendelkezéseket tartalmaz.

3. Az az értelmezés, miszerint az Ár. egésze az Alaptörvény részét képezi, azért sem fogadható el, mert akkor az alkotmánybírói felülvizsgálat kizárt lesz mindazon rendelkezések esetében, amelyek az Ár. felhatalmazása alapján, illetve azzal összhangban születnek. Álláspontom szerint a hatalommegosztás elvét, valamint az alkotmánybíráskodás intézményét kiüresítheti az a gyakorlat, ha az Országgyűlés az Alkotmánybíróság döntését követően, utólagosan, éppen az Ár. módosításával kívánná alkotmányossá tenni bármely, az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek talált rendelkezést. Mindennek kapcsán lényeges az is, hogy az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.”

4. A végzésben is jelzett jogszabályi környezet változására figyelemmel nem kérem az Ár. egészének felülvizsgálatát és megsemmisítését. Tekintettel továbbá arra, hogy az Aem. hatályon kívül helyezte az Ár. 30. cikkét, így értelemszerűen az annak megsemmisítésére irányuló kérésemet nem tartom fenn. Továbbra is fenntartom ugyanakkor az átmenetiség követelményének meg nem felelő Ár. rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérésemet. Indítványomat tehát a fenti módosításokkal és kiegészítésekkel fenntartom.

Budapest, 2012. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-2303/2012**

### **A párt- és kampányfinanszírozással kapcsolatos garanciális szabályok**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 92. § (1) bekezdését, valamint az e rendelkezés nélkül a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható (4) bekezdését, mert a támadott törvényszakasz álláspontom szerint ellentétes

- az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésével (a pártok közreműködése a népakarat kialakításában),
- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye), valamint
- az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye).

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély 2009-ben a Ve. 92. § (1) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól arra hivatkozva, hogy az országgyűlési képviselők választása során a kampánycélokra – a költségvetési támogatáson felül – fordítható jelöltenkénti egymillió forint meghatározása ellentmond az Alkotmány



2. § (1) bekezdésében, illetve a 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt alkotmányos elveknek és garanciáknak. Mivel 2012. január 1. napjától az indítvány nem jogosult által előterjesztettnek minősült, az alkotmánybírói eljárás az Abtv. 71. § (1) bekezdése alapján megszűnt. A beadványozó ezt követően azzal a kérelssel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem a fenti rendelkezés az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

A beadvány benyújtását követően, 2012. április 4-én az Országgyűlésben képvisellel rendelkező öt párt közös politikai nyilatkozatban vállalta, hogy a 2012. évi őszi ülészak folyamán olyan törvényt fogad el, amely biztosítja az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot a párt- és kampányfinanszírozásban.

Álláspontom szerint a kampányfinanszírozás tervezett átalakítása nem teszi okafogyottá a hatályos törvényi szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság a jövőre nézve megsemmisíti a támadott rendelkezést, úgy ez jogállami keretek között fogja előmozdítani a már régóta esedékes törvényalkotást.

Az Abtv. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás [a továbbiakban: AJB utasítás Kihirdette: Hivatalos Értesítő 2012. évi 4. szám] VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírói indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján.

Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása. A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos *alkotmányossági aggály* merül fel, továbbá, ha *az alapjogsérelem kirívó súlyú*, illetve a *sérelem szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a beadványozó által támadott rendelkezéssel kapcsolatban *súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, az Alkotmánybíróság általi megsemmisítés esetén pedig ugyanezen szakasz kapcsolódó bekezdése önmagában alkalmazhatatlanná válna.

Így tehát *a beadványt kimerítve és kiegészítve* fogalmazom meg a Ve. alábbi rendelkezéseinek megsemmisítése iránti kérelmemet:

*„92. § (1) A független jelöltek, illetőleg a jelölő szervezetek a választásra a 91. §-ban foglalt költségvetési támogatáson felül jelötenként legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak. A figyelembe vehető jelöltek számát a 91. § (2) bekezdése szerint kell megállapítani.*

(...)

*(4) Az a jelölő szervezet, illetőleg független jelölt, amely, illetőleg aki az (1) bekezdésben foglalt szabályt megsértette, köteles a túllépés értékének kétszeresét 15 napon belül a központi költségvetés részére befizetni, és azt az első választók felkészítésére kell felhasználni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani.”*

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi szzenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat

továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a pártok sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között. Ez a pártoknak nem csupán joga, hanem alkotmányos kötelezettsége is. A közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismertesse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását. [Lásd: 2179/B/1991. AB határozat, 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, 1/2002. (I. 11.) AB határozat, 27/2008. (III. 12.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az Alkotmány a pártok alapításának és működésének szabadságát önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét és annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja. A pártok szabad működése és a népakarat kialakításában való közreműködés nem korlátozható jogok. [Lásd: 24/1992. (IV. 21.) AB határozat, 27/2008. (III. 12.) AB határozat]

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése a töretlen alkotmánybírói gyakorlattal összhangban tartalmazza, hogy 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.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. [Lásd először: 30/1992. (V. 26.) AB határozat]

A demokrácia elvén alapuló népképviselő elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerű és kiszámítható választási rendszer. Ennek egyik alapvető eleme a kampány, amely a választói akarat törvényes befolyásolása a meggyőzés különböző eszközeivel. A kampánynak fontos szerepe van abban, hogy a választópolgárok felelősen, tudatosan és megalapozott módon dönthessenek a képviselő-jelöltek, illetve a politikai pártok támogatásáról.

Az országgyűlési képviselők választása során alapkövetelmény, hogy a jelöltet állítani kívánó, alkotmányos és törvényes keretek között működő pártok megismertethessék és népszerűsíthessék jelöltjeiket, programjukat. A kampány intenzitása, erőssége azonban nagymértékben függ az adott párt, jelölt, illetve támogatóik e célra fordítható anyagi eszközeiktől.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. [Lásd: 3/1991. (II. 7.) AB határozat, 63/2008. (IV. 30.) AB határozat]

A Ve. a pártok kampány során való esélyegyenlőségét azzal is elő kívánja segíteni, hogy előírja, minden jelölt szervezet, amely a választásokon jelöltet állít, a jelöltállítással arányos központi költségvetési támogatásra jogosult. A független jelöltek a jelölt szervezetek jelöltjeivel azonos mértékű költségvetési támogatásban részesülnek. [Az országgyűlési képviselők legutóbbi, 2010. évi általános választásán a jelöltek arányában felosztható költségvetési támogatás 100 millió forint volt. Az Országos Választási Bizottság 265/2010. OVB határozatával az egy jelöltre jutó támogatás összegét 48.804 forintban határozta meg.] E támogatáson felül a független jelöltek, illetőleg a jelölt szervezetek a választásra jelöltenként legfeljebb egymillió forintot fordíthatnak.

A kampányra fordítható összeg felső határának meghatározása korlátozza a pártokat abban, hogy választási üzeneteiket eljuttathassák a választópolgárokhoz, és ezzel befolyásolhassák a népakarat kialakulását. E korlátozásnak azonban legitím jogalkotói célja van, így előzhető meg, hogy behozhatatlan versenyelőnybe kerüljenek a kampány során nagyobb anyagi forrásokkal rendelkező pártok jelöltjei más jelöltekkel szemben.

Az alaptörvény-ellenesség vizsgálata során kiindulópontnak tekintem, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az érvényesülő, hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” vetette össze az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel. [Lásd: 57/1991. (XI. 8.) AB határozat]

Figyelembe kell tehát venni azt a tény, hogy a pártok által saját bevételeikből törvényesen kampánycélokra fordítható összeg a Ve. hatálybalépése óta, közel másfél évtizede változatlan. Ez idő alatt azonban jelentősen nőttek azok a kiadások, amelyek szükségszerűen együtt járnak a kampányeszközök felhasználásával, mint például plakátok és szórólapok előállítás, választói rendezvények megszervezése, kampánykörtutak lebonyolítása, hirdetések megrendelése. Az életszerűtlen, a gazdasági racionalitástól elszakadt szabályozás ezért azzal a következménnyel jár, hogy – független becslések szerint – a parlamenti pártok többsége jelentősen átlépi a kampányra fordítható összeg felső határát. [Lásd például: a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület által kidolgozott Korrupció elleni stratégiát, valamint a Freedom House Europe és a Transparency International Magyarország által működtetett kampánymonitort.]

Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést a választási kampányról és értelemszerűen nem határozza meg a választási célra fordítható összeget sem, ezért annak szabályozásakor a törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik. Megítélésem szerint a jogalkotás alkotmányos korlátja azonban, hogy nem állapítható meg olyan indokolatlanul alacsony összeg, amely nem teszi lehetővé az érdemi kampány folytatását, a jelölt szervezetek és jelöltek tevékenységének megismertetését és népszerűsítését, mert ez esetben a jogi szabályozás megakadályozza a pártokat sajátos közművelődési szerepük ellátásában.

*Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdésével, mert olyan alacsony összeghatárt állapít meg, amely nyilvánvalóan nem elégséges az érdemi és a választópolgárok széles köréhez eljutó kampányhoz, és ezzel korlátozza a pártokat abban, hogy alkotmányos kötelezettségüknek eleget téve közreműködjenek a népakarat kialakításában.*

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesített alapelv, hogy a jogbiztonság szorosan kapcsolódik a jogállamiság elvéhez, annak lényegi eleme. A jogbiztonság az államtól és a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetőek és követhetőek legyenek. A jogbiztonság e szempontjainak súlyos megsértése egyben jogállamiság sérelmét is jelenti. A jogállamiság elve ugyanakkor nem kiegészítő, másodlagos szabály, és nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, amelynek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. [Vö.: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, 11/1992. (III. 5.) AB határozat]

A választói akarat zavartalan nyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaratlan alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyarország demokratikus jogállamiságát biztosítja. Ez a garanciális követelmény azonban nem tud maradéktalanul érvényesülni, miután alapos okkal feltételezhető, hogy a pártok egy része a kampány során tudatosan túllépi a választási célra fordítható keretösszeget.

Az egyes alapjogokkal kapcsolatos visszaélések megelőzésének gyakorlati kérdései nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Megítélésem szerint azonban alapot adhat az indítványomban támadott rendelkezés megsemmisítésére, ha a szabályozás eleve magában hordozza a visszaélés lehetőségét, sőt a törvényhozó által választott jogi megoldás váltja ki az alapjog érvényesülését negligáló jogalkalmazási gyakorlatot.

A pártok a hatályos szabályozás alapján egy demokratikus jogállamban elfogadhatatlan döntési helyzetbe kerülnek. Egy sajátos választási kényszer áll elő, mert vagy lemondanak arról, hogy alkotmányos kötelezettségüknek eleget téve széleskörű kampány folytatásával próbálják befolyásolni a népakarat kialakulását, vagy pedig megsértik azt a követelményt, mely szerint a jog által megállapított működési rendben, a megismertető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között kell kifejteni tevékenységüket.

*Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése azért is ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert olyan alacsony összeghatárt állapít meg, amely nyilvánvalóan nem elégséges az érdemi és a választópolgárok széles köréhez eljutó kampányhoz, és ezzel a jogállamiság elvével nem összeegyeztethető működésre készíti a pártokat.*

3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek

bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következően a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az önkényes, megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma – alanyi és tárgyi összefüggésben – a jogi személyekre is vonatkozik. [Lásd: 59/1992. (XI. 6.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint egy jogszabály azáltal is megvalósíthat diszkriminációt és teremthet alkotmányellenes helyzetet, hogy különböző helyzetben lévőket kezel azonos módon. A megkülönböztetés indokolatlan hiánya az alkotmányos egyenlőség sérelméhez vezet. [Lásd: 1/1995. (II. 8.) AB határozat, 42/2007. (VI. 20.) AB határozat]

A parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok versengése a választópolgári támogatottságért és a rendszeres választások. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el politikai pluralizmus és a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége nélkül. Ez viszont feltételezi a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonosságát. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelemében és a politikai verseny feltételeit szabályozó jogszabályok megalkotása során.

Ebből következően a jogalkotó a pártokra vonatkozó szabályok megalkotásakor köteles a pártokat egyenlőként kezelni, az egyes pártok szempontjait azonos körültekintéssel és elfogulatlansággal figyelembe venni. Az elfogadott jogszabálynak nemcsak látszólag kell semleges előírásokat tartalmaznia. Azt is biztosítani kell, hogy a minden pártra egyformán érvényes jogi norma végül a pártok egy jól körülhatárolható csoportja esetében de facto ne eredményezzen alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetést. [Lásd: 63/2008. (IV. 30.) AB határozat]

A demokratikus társadalom alapvető értéke a többpártrendszer megújulási képessége, vagyis az, hogy a rendszer alkalmazkodni tudjon a társadalomban lezajló változásokhoz, meg tudjon felelni a választók módosuló igényeinek.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a parlamenti és nem parlamenti pártok alkotmányos feladatai különböznek. A pártok egyenlősége formális és eljárási egyenlőség, az állami támogatás mértéke követheti a pártfunkciók kibontakozását, és honorálhatja a párt jogállásában is a változást, a parlamenti párt jogállásának és felelősségének megnövekedését. [Vö.: 549/B/2000. AB határozat, 2179/B/1991. AB határozat, 549/B/2000. AB határozat] Amint azonban arra indítványomban már hivatkoztam, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak a jelölteknek, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően egyenlőnek kell lennie.

Azoknak a pártoknak, amelyek képviselőcsoporttal, de legalábbis képviselővel rendelkeznek az Országgyűlésben, nyilvánvalóan több lehetőségük van megismertetni programjukat a választópolgárokkal, mint a parlamenten kívüli pártoknak. E versenyhátrány kiegyenlítésének esélyét a kampány során kell biztosítani. Ez megköveteli, hogy a kampány időszakában azon pártok számára is mód nyíljon üzeneteik eljuttatására a választópolgárok széles köréhez, amelyeknek erre a választási ciklus túlnyomó részében a parlamenti pártokhoz képest korlátozottabb lehetőségeik vannak.

A kampányra fordítható összeg indokolatlanul alacsony szinten tartása tehát különösen hátrányosan érinti a parlamenten kívüli pártokat, mert akadályozza, hogy kiegyenlítsék az Országgyűlésben képvisellel rendelkező és emiatt nagyobb ismertséggel bíró pártokkal szembeni versenyhátrányukat. Abban az esetben ugyanis, ha támogatóik révén meg tudják szerezni az intenzív kampányhoz szükséges anyagi forrásokat, nem tudják azokat törvényesen felhasználni. A hátrány azonban megítélésem szerint nem abból következik, hogy a kampányra fordítható összeg felső határa minden párt esetében azonos, hanem annak irreálisan alacsonyan tartásából.

A Ve. támadott rendelkezése látszólag valamennyi, a választáson jelöltet állító párt esetében azonos követelményt fogalmaz meg, ám valójában a választási célra fordítható kampányösszeg alacsonyan tartása a tárgyilagos mérlegelés szerint hátrányosabb helyzetbe hozza a parlamenten kívüli pártokat. A szabályozás olyan

indokolatlan versenyelőnyt biztosít az országgyűlési képvisellel rendelkező pártoknak, amely a demokratikus társadalmi rendszer megújulási képességét veszélyezteti.

*Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése azért is ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, mert az érdemi kampány folytatásához nem elégséges, indokolatlanul alacsony összeghatár meghatározása a pártok egy jól körülhatárolható csoportja, a parlamenten kívüli pártok hátrányos megkülönböztetését eredményezi.*

Amint azt indítványomban már kifejtettem, a választási kampány szükséges elemének tartom az e célra felhasználható összeg felső határának meghatározását. A támadott rendelkezés pro futuro megsemmisítése esetén azonban a jogalkotónak megfelelő idő állhat rendelkezésére az új, az Alaptörvénnyel összhangban lévő szabályozás megalkotására.

4. Álláspontom szerint önmagában a választási célra fordítható összeg emelése nem biztosítja azt, hogy a pártok nem fogják a jövőben túllépni ezt a törvényi limitet. Szükséges ezért, hogy a kampánypénzek felhasználását megfelelő hatékonysággal ellenőrizze az állam.

A pártok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi kizárólag törvényességi szempontok alapján. [Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (11) bekezdése]

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg. Az indítványozási jog hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos utólagos nomakontroll vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kérelmezésével egyidejűleg felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán a jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozási hiány alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Álláspontom szerint a Ve. 92. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróságnak indokolt lenne megvizsgálnia azt is, hogy a pártok által választási célokra fordítható összeg felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó szabályozás teljes körűen tartalmazza-e az alkotmányossági standardoknak megfelelő garanciákat, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Budapest, 2012. május 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk

## **AJB-2332/2012**

### **Az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezésének kifogásolása**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi. CXII. törvény (a továbbiakban: Art.) 136. § (6) bekezdését, mivel az álláspontom szerint az ellentétes

- Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye),
- Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljárásból való jog)
- Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog)

#### I n d o k o l á s

Az Ajb. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ok szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély 2010-ben az Art. 136. § (6) bekezdésének megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól arra hivatkozva, hogy a fenti rendelkezés ellentmond az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdésével. Mivel 2012. január 1. napjától az indítvány nem jogosult által előterjesztettnek minősült, az alkotmánybírósági eljárás az Abtv. 71. § (1) bekezdése alapján megszűnt. A beadványozó ezt követően azzal a kérelemmel fordult hozzám, hogy kezdeményezzem a fenti rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

Az Ajb. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Art. 136. § (6) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, ennek megfelelően terjesztem elő az Art. 136. § (6) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kérelmemet.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi szenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az*

*Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

Az indítványom kapcsán áttekintett törvényi rendelkezések a következők:

Az Art. 136. § (1) bekezdése szerint az adózó az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz. Ugyanezen szakasz (6) bekezdése szerint *az adóhatóság az elkészített fellebbezést felügyeleti intézkedés iránti kérelemként bírálja el.*

A közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 13. § (2) bekezdése szerint a törvény rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott kötelező befizetésekkel (adó, illeték) összefüggő eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvényeltérő szabályokat nem állapít meg.

A Ket. 115. § (1) bekezdése szerint a felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, gyakorolja a felügyeleti jogkört. Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Szükség esetén a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést végzésben megsemmisíti, és új eljárásra utasítja az ügyben eljáró hatóságot.

(A Ket. 102. § (3) bekezdése szerint az elkészített fellebbezést a hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A Ket. 98. § (3) bekezdése alapján a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító első fokú végzés ellene önálló fellebbezésnek van helye, és a Ket. 109. § (2) bekezdése szerint a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette.)

A Ket. szerinti felügyeleti eljárás helyett az Art. tehát rendkívüli jogorvoslati formaként szabályozza a felügyeleti intézkedést. Az Art. felügyeleti intézkedésre vonatkozó szabályai felülírják a Ket. rendelkezéseit, tehát azokat az adóigazgatási eljárás során nem lehet alkalmazni.

Az Art. 141. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a felettes adóhatóság, az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter kérelemre vagy hivatalból felügyeleti intézkedést tesz, ha az ügyben eljáró adóhatóság határozata, önálló fellebbezéssel megtámadható végzése (intézkedés) jogszabálysértő, vagy a határozat, az önálló fellebbezéssel megtámadható végzés meghozatalára (intézkedésre) jogszabálysértő módon nem került sor. A felettes adóhatóság, illetve az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter a jogszabálysértő határozatot (intézkedést), önálló fellebbezéssel megtámadható végzést megváltoztatja, megsemmisíti, amennyiben szükséges új eljárás lefolytatását rendeli el, vagy az elsőfokú adóhatóságot eljárás lefolytatására utasítja. A felettes adóhatóság, illetve az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter a felügyeleti intézkedésről határozatot (végzést) hoz. A felettes adóhatóság, az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter a felügyeleti intézkedést mellőzi, ha jogszabálysértést nem állapít meg. *A felügyeleti intézkedés iránti kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról, illetve a felügyeleti intézkedés mellőzéséről az adóhatóság, az adópolitikáért felelős miniszter, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszter az adózót határozat (végzés) meghozatala nélkül értesíti.*

A hatályos szabályozás szerint tehát az ügyfél elkészített fellebbezési kérelmét nem utasítja el érdemi vizsgálat nélkül végzésben az adóhatóság a Ket. 102. § (3) bekezdésében foglaltak szerint, hanem mint felügyeleti intézkedés iránti kérelmet bírálja el. Álláspontom szerint ez a rendelkezés az alábbi alkotmányossági aggályokat veti fel.

1) Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alaptörvény a jogorvoslati jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslati jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992 (I. 30.) AB határozat] A jogorvoslati jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság

gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat] A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor elégséges az egyfokú jogorvoslat biztosítása. [22/1995 (III. 31.) AB határozat] A jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Az alkotmányos követelményt ezért kielégíti az a szabályozás, amely az adott bírói (hatósági) döntés ellen a jogorvoslatot fellebbezés (rendes perorvoslat) útján lehetővé teszi. [1319/B/1993. AB határozat]

A felügyeleti eljárás során az adóhatóság végzés meghozatala nélkül értesíti az ügyfelet a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításáról vagy a felügyeleti intézkedés mellőzéséről. Ilyenkor az adóhatóság tehát nem hoz végzést, így az ügyfél nem tud élni jogorvoslati jogával. Ugyanakkor az érdemi vizsgálat nélküli elutasító végzés ellen ugyanis a Ket. 98. § (3) bekezdés b) pontja szerint lehetőség van a fellebbezésre.

A 90/2007. (XI. 14.) AB határozat a következőket mondja ki. *Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a jogorvoslathoz való jog alanyi jogként megillet mindenkit, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási hatóság döntése sérti.* A közigazgatási eljárásban a jogorvoslathoz való jog az ügyfelet megillető jog, amelynek érvényesülését az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslati eljárások biztosítják. A Ket. 116. § (2)-(3) bekezdése a felügyeleti jogkör gyakorlására jogosult szervek körét szabályozza. A felügyeleti eljárás nem az ügyfél jogorvoslati jogának érvényesítésére szolgáló jogorvoslati eszköz, a felügyeleti eljárás a Ket. 115. §-a alapján a döntés törvényességének biztosítékaként hivatalból folytatott eljárás. Az Alkotmánybíróság ugyan a Ket. kapcsán fejt ki véleményét a fent idézett határozatában, de a felügyeleti eljárás lényegével kapcsolatos állásfoglalását meglátásom szerint általános jelleggel is irányadónak kell tekinteni. A jogalkotót ugyan széleskörű mozgási szabadság illeti meg a jogorvoslati jog szabályozása terén, de az azzal való rendelkezési jogot nem veheti ki az ügyfél kezéből.

Hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése nem jogorvoslati kötelezettséget ír elő, hanem jogorvoslathoz való jogot. Az alanyi jog lényege, hogy a vele való rendelkezés mindig az alanyi jog jogosultját, jelen esetben a rendes jogorvoslati jogával (fellebbezési jogával) élni kívánó ügyfelet illeti meg. Az ügyfelet megillető jogorvoslati jogot az általa – és nem a hatóság által – kezdeményezhető jogorvoslati eszközök, pl. a fellebbezés biztosítják.

Egy korábbi jelentésemben már megállapítottam, hogy az Art. 136. § (6) bekezdése alapjoggal összefüggő visszasságot okoz [AJB-70/2010. sz. jelentés] Jeleztem, hogy a jogorvoslati joggal való rendelkezési jogosultságból következik, hogy az Alaptörvény által védett rendes jogorvoslat és az Alaptörvény által nem érintett rendkívüli jogorvoslat egymással nem cserélhető fel, köztük nem lehet olyan „átjárás lehetőség”, amelyről a hatóság – vagy akár jogszabály – az ügyfél akarata ellenére, vagy annak hiányában dönt. Az ügyfél számára biztosított rendes jogorvoslati jogot még az ő vélelmezett érdekében sem lehet elvonni, sem „ügyfélbarát” eljárásra hivatkozva felcserélni más jellegű, rendkívüli jogorvoslati lehetőséggel.

A Ket. 13. § (2) bekezdésében biztosított eltérési lehetőség álláspontom szerint nem ad alapot a jogalkotó számára a törvénybe foglalt eljárási garanciák félre tételére. Az Art. 136. § (6) bekezdésében foglalt szabályozás ésszerűtlenül és önkényesen különül el a Ket. általános rendelkezéseitől, mivel nincs olyan alkotmányosan igazolható társadalmi, szakmai, az eljárás sajátosságából következő, vagy egyéb ok, amely az Art.-ban indokoltá tenné a felügyeleti intézkedéssel kapcsolatos eljárás szabályozásának eltérését.

A jogorvoslati jog gyakorolhatóságának korlátja a jogerő intézménye. A fellebbezési határidő lejártával beáll a jogerő. Ezt követően a jogerős döntéssel szemben már csak törvényben biztosított rendkívüli jogorvoslattal lehet élni. A rendkívüli jogorvoslat nem minősül a rendes jogorvoslat meghosszabbított változatának, hanem önálló eljárás, amelynek feltételrendszerét világos nomatartalommal kell kialakítani. Az Alkotmánybíróság szerint a jogerő intézménye – a jogállamiság részeként – alkotmányos követelmény. A jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének stabilitását, biztonságát szolgálja. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

*A fentiekre tekintettel álláspontom szerint az adózás rendjéről szóló 2003. évi CXII. törvény 136. § (6) bekezdése azáltal, hogy az elkésett fellebbezést nem rendeli érdemi vizsgálat nélkül, alakszerű határozatban elutasítani, és ezzel kizárja a jogorvoslat lehetőségét, sérti az Alkotmány XXVIII. cikk (7) bekezdését.*

2) Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a



hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [6/1998 (III. 11.) AB határozat] A tisztességes eljárásnak általánosan és nem vitatottan elismert elvi eleme a fegyverek egyenlősége. Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat] A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben vizsgálendő az ügyfél illetékfizetési kötelezettsége.

Az Art. 136. § (6) bekezdésére figyelemmel az elkésztett fellebbezés benyújtójának – bár nem választotta a felügyeleti eljárást – az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) 29. § (3) bekezdése szerinti felügyeleti eljárás illetéket kell megfizetnie. Az illeték mértéke főszabály szerint megegyezik az első fokú közigazgatási határozat elleni fellebbezés mértékével (minimum 5000 Ft, maximum 500.000 Ft). Amennyiben azonban a felügyeleti intézkedés iránti eljárást az adópolitikáért felelős miniszter folytatja le, a felügyeleti intézkedés iránti kérelem illetéke a felügyeleti intézkedés iránti kérelemmel érintett, vagy vitatott összeg minden megkezdett 10 000 forintja után 500 forint, de legalább 50.000 forint, legfeljebb 500.000 forint. Ha a felügyeleti intézkedés iránti kérelem tárgyának értéke pénzben nem állapítható meg és az eljárást az adópolitikáért felelős miniszter folytatja le, a felügyeleti intézkedés illetéke 50.000 forint. A végzés elleni fellebbezés mértéke az Itv. 29. § (4) bekezdése szerint 4000 Ft. Az ügyfél tehát annak ellenére, hogy nem kezdeményezte kérelmében felügyeleti eljárás lefolytatását, bizonyos esetekben még további illetékfizetési kötelezettség is terheli.

További problémát okoz az eljárási illeték megfizetésének elmulasztása. A hatályos Art. 136. § (6) bekezdésének értelmében ugyanis a jogorvoslati jog jogosultjának az illeték lerovása szempontjából hiányos kérelmét a hatóság minden további nélkül magára nézve kötelező, érdemi intézkedés kiváltására alkalmas beadványnak tekinti.

A Ket. 31. § (1) bekezdése alapján a hatóság az eljárást megszünteti, ha a hatósági eljárásért illetéket kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget annak ellenére, hogy költségmentességben nem részesült.

Az Art. 120. § (6) bekezdése ezzel ellentétben rögzíti, *hogy az eljárási illeték megfizetésének elmulasztása a hatósági eljárás lefolytatásának nem akadály.*

A jogalkotó a következő indokolást fűzi az illeték megfizetése nélkül indított eljárás lehetővé tételéhez: „A Ket. alapján megszüntethető az elsőfokú eljárás többek között abban az esetben is, ha az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat az ügyfél a felhívás ellenére sem fizette meg és költségmentességben sem részesült [Ket. 31. § (3) bekezdés]. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) az adóhatóságok előtt folyó eljárások tekintetében speciálisan rendezi a meg nem fizetett eljárási illetékekkel kapcsolatban teendő intézkedéseket, mely szerint az esedékességkor meg nem fizetett eljárási illeték és a mulasztási bírság összegét az adóhatóság határozatban közli az adózóval, aki az eljárási illetéket a határozat kézhezvételétől számított 8 napon belül – mulasztási bírság nélkül – fizetheti meg az adóhatóság illetékbeszedési számlájára. Amennyiben az adózó fizetési kötelezettségét ilyen módon nem teljesíti, a meg nem fizetett illetéket és a mulasztási bírságot az adóhatóság hajtja be [Itv. 73. § (3) bekezdés]. Mindezek alapján indokolatlan, hogy az illetékfizetési kötelezettség teljesítésének elmaradása az adóigazgatásban eljárás megszüntető ok legyen, ezért a törvény szerint az Art. 2005. november 1-jétől – a Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontjában adott felhatalmazás alapján – felülírja a Ket. vonatkozó rendelkezését és kimondja, hogy a hatósági eljárás lefolytatásának nem akadály a eljárási illeték megfizetésének elmulasztása.”

A fentiek érvényesülnek az illetékfizetést nem tartalmazó fellebbezés elbírálásánál is. Az illetékfizetés elmaradásának nem az a következménye, hogy az így benyújtott jogorvoslati kérelem nem lesz alkalmas a másodfokú eljárás megindítására, hanem az, hogy – az erre vonatkozó határozat jogerőre emelkedésétől számított 8 nap elteltével – mulasztási bírságot kell fizetni. Nem jelent tehát akadályt, ha a fellebbező ügyfél az illetéket nem fizeti meg, vagy elkésztetten nyújtja be a fellebbezését, mert az eljárást mindenképpen – attól függetlenül, hogy az ügyfél szándékában állt-e felügyeleti eljárást kezdeményezni – lefolytatja a hatóság, az illetéket pedig be tudja hajtani. Jelenleg tehát a jogorvoslati joggal élő ügyfelet az adózásra vonatkozó törvény szabályai alapján az adóhatóság azzal sújtja, hogy késedelmesen benyújtott fellebbezés esetén is az ügyet

további illetékköteles eljárásra tereli ügy, hogy még mulasztási bírsággal is fenyegeti.

*A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az Art. 136. § (6) bekezdése azzal, hogy az elkésett fellebbezést – attól függetlenül, hogy az ügyfél szándékában állt-e felügyeleti eljárást kezdeményezni – felügyeleti eljárás iránti kérelemként kezeli, és ezzel bizonyos esetekben további illetékfizetési kötelezettséget ró az ügyfélre, sérti az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdését.*

3.) Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Ugyancsak megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a „jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”. [11/1992. (III. 5.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában megfogalmazta: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.”

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra is, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a nomaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat]

Az Art. 141. § (1) bekezdése kérelemre vagy hivatalból teszi lehetővé a felügyeleti eljárás megindítását. Az adópolitikáért felelős miniszterhez, illetve a NAV felügyeletére kijelölt miniszterhez intézett felügyeleti intézkedés iránti kérelem pedig csak ügyvéd, adótanácsadó, adószakértő, vagy okleveles adószakértő ellenjegyzésével nyújtható be. Ezzel szemben az Art 136. § (6) bekezdése az ügyfél szándékát, kérelme célját figyelmen kívül hagyva minden elkésett fellebbezése kérelmet felügyeleti intézkedésnek tekint.

Álláspontom szerint az Art. fent idézett rendelkezései nem tesznek eleget a nomavilágosság követelményének. Megítélésem szerint az Art. 141. § (1) bekezdés, és az Art. 136. § (6) bekezdés rendelkezései között ellentmondás van. Az ügyfél által benyújtott fellebbezési kérelem – még ha késve is nyújtják be – nem egy rendkívüli jogorvoslati eljárás lefolytatására irányul, hanem az Alaptörvényben biztosított rendes jogorvoslati jog igénybevételére. Ennek ellenére az elkésett fellebbezés esetén a felügyeleti intézkedés iránti kérelem hiányában is eljár a hatóság. Megítélésem szerint a hatóság eljárása ebben az esetben hivatalból indítottak nem tekinthető, már csak azért sem, mert az ügyfélnek meg kell fizetnie a felügyeleti eljárás illetékét, míg hivatalból indított felügyeleti eljárás esetén nincs illetékfizetési kötelezettség.

*A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint az Art. 136. § (6) bekezdése és – azzal együtt alkalmazva az Art. 141. § (1) bekezdése – nem felel meg a nomavilágosság követelményének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.*

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg az Art. 136. § (6) bekezdését, amely sérti Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (7) bekezdése által biztosított jogorvoslathoz való jogot, és nem felel a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének.

Budapest, 2012. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**AJB-2466/2012**

**A minősített adat védelméről szóló törvény kifogásolása**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

#### indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5–6. §-át, mert álláspontom szerint az a közérdekű adatok megismeréséhez való jog aránytalan korlátozását teszi lehetővé, ezáltal sértve az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

#### Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosja vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően az alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Mavtv. 5-6. § szakaszaival *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát az *adattvédelmi biztos korábbi indítványát kimerítve* fogalmazom meg a nomaszöveg-részek megsemmisítésére kérelmemet. [ABI-1918-4/2011/H]

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a

magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget teygen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) határozza meg.

Az Infotv. 2. § 4. pontja szerint közérdekű adat: „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adattípusokra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.” A közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat az Infotv. III. fejezete szabályozza. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség alóli kivételként határozza meg, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat.

A minősített adat védelme a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozza. Ennek Alaptörvénnyel való összhangja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ítéltető meg: „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 elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Az, hogy a korlátozás érinti-e az alapjog lényeges tartalmát, az Alkotmánybíróság által kidolgozott alapjogi teszt segítségével dönthető el. E szerint „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elémi kívánt célhoz képest aránytalan”. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

A minősített adat védelméről a Mavtv. rendelkezik. Noha a közérdekű adat megismeréséhez való jog érvényesítésére vagy korlátozására közvetlenül a közérdekű adat megismerésére vonatkozó eljárásban kerül sor, minősített adat esetében az alapjogi korlátozás alkotmányos követelményeit az ezt időben és logikailag megelőző minősítési eljárásra is alkalmazni kell – miként tette ezt az Alkotmánybíróság a jogállami titokszabályozás alkotmányos zsinómércéjéről szolgáló 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban -, mert a minősítés az az egyedi aktus, amellyel a minősítő dönt az adat nyilvánosságának korlátozásáról.

Ha a minősítésre vonatkozó szabályok nincsenek összhangban az alapjogi korlátozási teszt szükségességi és az arányossági követelményeivel, akkor az állami szférában kialakulhat egy, a nyilvánosságtól elzárt, a kívülállók számára áttekinthetetlenül burjánzó minősített adattömeg, amelynek kiterjedéséről, tartalmáról a közvélemény nem kaphat reális képet, hiszen az adatkezelés tényéről sem értesülhet. Így sérülhet a közhatalmi tevékenység átláthatósága és ellenőrizhetősége, ami veszélyt jelent a demokratikus jogállamiságra. A minősítési eljárás alapjogi garanciáinak szükségességét hangsúlyozza az is, hogy a korábbi titokszabályozástól eltérően a Mavtv. szabályozási rendszerében megszűntek a nyilvános (a korábbi titoktörvény mellékletét képező, illetve a Magyar Közlönyben közzétett) titokkörü jegyzékek, amelyekből bárki megismerhette, hogy egyáltalán mely adatfajtákba tartozó adatok minősíthetők. A hatályos szabályozás minden közérdekű adatot potenciális titoktárgynak tekint.

A Mavtv. részletesen szabályozza a minősítés feltételeit. Ezek között szempontunkból lényeges a minősítéssel védhető közérdekek meghatározása, valamint a minősítési szintet, következőképp a minősítés

lehetséges maximális érvényességi idejét meghatározó kármértékek szabályozása. (A Mavtv. államérdekeket és alkotmányos értékeket sorol fel „*minősítéssel védendő közérdek*”-ként.)

A minősítőnek az adatok nyilvánosságáról a minősítéshez fűződő közérdekre, valamint a titoksértéssel bekövetkező kárra tekintettel kell döntenie. E szabályozás egyoldalú, ugyanis a minősített adat meghatározásánál és a kármértékek esetében csak a minősítéshez fűződő közérdekre van tekintettel, noha az adatok nyilvánosságához éppúgy fűződik közérdek, amelyet a minősítés során a minősítéssel védendő közérdekekkel szemben mérlegelni kellene.

A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő közérdek az információk hozzáférhetőségének szerteágazó hatásaira tekintettel nehezebben ítéltető meg a minősítő számára, mint a minősítéssel védhető közérdek, azonban nem eleve kizárt a közérdek vizsgálatának bevonása a minősítési döntéshozatalba, hiszen a minősítő a hatályos Mavtv. szerint is közérdek fennállása ügyében dönt. Többféle, alapjogi szempontból egyaránt elfogadható szabályozási mód is lehetséges lenne. Így a törvényalkotó általában előírhatja a minősítéshez fűződő közérdekek mérlegelését, vagy – a minősítéssel védendő közérdekek szabályozásához hasonlóan – meghatározhatja azokat a nyilvánosságához fűződő érdekköröket, amelyeket a minősítőnek a nyilvánosságához fűződő közérdekként figyelembe kell vennie. Például a törvény megtilthatná az adat minősítését jogszabálysértés vagy adminisztrációs hiba, illetve a hatékonyság hiányának lepezése, vagy a verseny elkerülése céljából.

A fentiekkel szemben a jogkorlátozás arányosságának biztosításához szükséges szabályozás olyan alapvető, minimális garanciái is hiányoznak a Mavtv.-ből, amelyeket a korábbi titokszabályozás tartalmazott. A korábban hatályos, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) 4. § (2) bekezdése értelmében például tilos volt szolgálati titokká minősíteni a közfeladatot ellátó szervek tevékenységére vonatkozó legfontosabb közérdekű adatokat. (Ez azért csak a szolgálati titkokra vonatkozott, mert az államtitokkörü jegyzéket a Ttv. melléklete határozta meg, így szóba sem kerülhetett a legfontosabb közérdekű adatok államtitokká minősítésének lehetősége.)

Az alapjogi korlátozás szükségességét és arányosságát garantáló törvényi feltételrendszernek mindvégig érvényesülnie kellene a minősített adat kezelése során, hiszen az idő múlásával változhatnak az adat minősítésével védendő, illetve az adat nyilvánosságához fűződő közérdekek. Ezért az adat nyilvánosságához fűződő közérdeket a minősítés rendszeres felülvizsgálata során is figyelembe kellene venni, továbbá olyankor, ha a minősített adat megismerését a közérdekű adatok nyilvánosságára hivatkozva kérik. Sajnos a közérdekű adatigénnyel kapcsolatos szabályozási tartalom teljesen hiányzik a Mavtv.-ből.

A nemzetközi gyakorlatban több állam – például Észtország, Svédország, Egyesült Királyság, Szlovénia, Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Afrika, Macedónia – joga tartalmaz a Mavtv.-ből hiányolthoz hasonló közérdek-tesztet, amelynek értelmében a minősített információt hozzáférhetővé lehet tenni abban az esetben, ha a megismeréshez fűződő érdekek felülműlják a titokban maradásához fűződő érdeket. A közérdekűségi teszt intézménye ezekben az országokban általában az információszabadság törvényekben kap helyet, így annak alkalmazásával nem csak minősített információkhoz lehet hozzáférést biztosítani, hanem pl. üzleti titokhoz, vagy akár egy döntés-előkészítő adathoz is. Szintén közérdek-tesztet ír elő az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről, a nem minősített adatok tekintetében.

A nemzetközi szakirodalom kimunkálta a közérdek-teszt alkalmazásának feltételeit. Eszerint ahhoz, hogy egy információ ne legyen kiszolgáltatható, az alábbi három feltétel mindegyikének fenn kell állnia: [<http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>]

- a) az igény olyan információra vonatkozik, amely törvényben meghatározott legitim célból nem nyilvános,
- b) a hozzáférhetővé tétel azzal fenyeget, hogy az említett cél elérése lényeges sérelmet szenved,
- c) a hozzáférhetővé tétellel okozott sérelem nagyobb, mint az információhoz való hozzájutáshoz fűződő közérdek.

A minősítés szabályozása azért is sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, mert a Mavtv.-ben meghatározott eljárási rendben nincs előírva a minősítendő adat egyértelmű megjelölése és az adathoz való hozzáférés korlátozásának indokát sem kell rögzíteni. Emiatt bizonytalanná válik, hogy az adathordozón található közérdekű adatok közül melyek védendők és melyek nyilvánosak, következésképp olyan közérdekű adatok is elzárhatók a nyilvánosság elől, amelyek esetében nem állnak fenn az alapjog-korlátozás alkotmányos feltételei. A

minősítés indoklásának hiányában a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának szükségessége, indokoltsága sem ítéltető meg. E megállapításokat a következőkkel támasztom alá:

- A korábbi titokszabályozás szerint a minősítési javaslatban meg kellett jelölni a minősítés alapjául szolgáló államtitokkört vagy – szolgálati titok esetében – a szolgálati titokkör minősítést megalapozó pontját (az 1995. évi LXV. törvény 7. § (4) és (6) bekezdései), ezért egyértelmű volt, hogy a javaslat mely, a titokköri jegyzéken felsorolt adatfajtába tartozó adat minősítésére vonatkozik. Ettől eltérően a Mavtv. 6. (3) bekezdése nem írja elő a minősített adatot tartalmazó adathordozóval együtt felterjesztendő minősítési javaslat kötelező adattartalmaként a minősítendő adat megnevezését vagy megjelölését. A minősítést szükségessé tevő tények és körülmények leírása – Mavtv. 6. § bekezdés – nem pótolja a minősítendő adat megnevezését, mert esetleges, hogy ezen információk alapján utólag rekonstruálható-e, hogy a minősítési javaslat az adathordozón rögzített adatok közül melyre vonatkozik. A minősítési javaslatból tehát megismerhetők ugyan a javaslattevő által figyelembe venni javasolt minősítési indokok, azonban a törvény lehetővé teszi a minősítendő adat pontos megjelölésének elhagyását. Sajnálatos módon már teret is nyert a joggyakorlatban, hogy a minősítési javaslat például általánosságban „*az adathordozón szereplő adatok*”-ra utal.
- A Mavtv. nem írja elő azt, hogy a minősítőnek a minősítési javaslatban foglaltakra kell alapoznia döntését, ezért a minősítő a minősítési javaslatból eltérően értékelheti a minősítés indokait; további tényeket és körülményeket is figyelembe vehet, mindezek alapján eltérhet a minősítési javaslatban szereplő minősítési szinttől és érvényességétől, sőt, a javaslatból eltérően ítéltető meg a minősítendő adatok körét és a minősítés szükségességét is. A Mavtv.-nek ezért a minősítési döntés kötelező adattartalmaként elő kellene írnia a minősített adat meghatározását és a minősítés indokának rögzítését. A Mavtv. azonban nem írja elő a minősített adat megnevezését vagy megjelölését, továbbá a minősítőnek döntését olyankor sem kell indokolnia, ha eltért a minősítési javaslatban foglaltaktól, így homályban maradhat a minősítés tárgya és indoka.
- A Mavtv. szerint a minősítési eljárás eredményeként a minősítési jelölést nem a közvetlenül minősített adathoz kell kapcsolni, hanem annak adathordozóján kell elhelyezni. A minősített adatot tartalmazó adathordozón rendszerint sok más – nem védendő – közérdekű adatot is rögzítenek. A minősítési jelölés nem tartalmaz olyan információt, amelyből meg lehetne állapítani, hogy a minősítés az adathordozón rögzített adatok közül melyre, melyekre vonatkozik. Az adat minősített jellegének felismerhetőségére vonatkozó előírás [Mavtv. 5. § (8) bekezdés] tehát ténylegesen nem érvényesülhet, ugyanis a minősítési jelölés nem a minősített adatot, hanem csak az azt tartalmazó adathordozó minősített voltát teszi felismerhetővé. A törvény az egyazon adathordozón rögzített, különböző forrásból származó minősített adatok azonosíthatóságát és elkülöníthetőségét ugyan kötelezővé teszi [Mavtv. 7. § (1) bekezdés], azonban a minősített adatnak az adathordozón található nem minősített adatoktól való elkülöníthetőségét nem írja elő.

Mindezek miatt – noha a Mavtv. szerint valamely adatot lehet minősíteni – utólag már sem a minősítési javaslatból, sem a minősítési döntésből, sem a minősítési jelöléssel ellátott adathordozó alapján nem állapítható meg, hogy a minősítő döntése az adathordozó mely adatára, adataira vonatkozott.

A fentieket összefoglalva a minősítés törvényi szabályozása két okból is sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot:

– a Mavtv. olyan esetben is elsőbbséget biztosít a minősítéshez fűződő közérdeknek, ha azzal szemben az adat nyilvánosságához nyomósabb közérdek fűződne, ezért a szabályozás nem garantálja a jogkorlátozás arányosságát;

– a törvény nem írja elő a minősítés tárgyának megjelölését és a döntés indoklását, így bizonytalanná válik, hogy miért, és mire vonatkozik az adatnyilvánosság korlátozása.

2. Az Abtv. alapján jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos a indítványában felhívja az Alkotmánybíróságot

figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése ugyanis azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A Mavtv. hatályba lépésekor nem változott az, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdése a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség alóli kivételként határozza meg a minősített adatot (korábban: az államtitkot és a szolgálati titkot). A hatályos Mavtv. hiányos volta a korábbi titokszabályozással összevetve karakterizálható.

A Ttv. 15. §-a szabályozta a minősített adat megismerését az Infotv. közérdekű adatigényre és jogorvoslatra vonatkozó szabályainak alkalmazását előírva. A minősített adatra nézve tehát az Infotv. alapján korábban sem állt fenn ugyan tájékoztatási kötelezettség, a Ttv. mégis bárkinek lehetőséget biztosított arra, hogy a minősített adatra vonatkozóan megismerési kérelmet terjesszen elő, amelynek ügyében a minősítő dönthetett. Ez utóbbi azért lényeges, mert minősített adat esetében a többi közérdekű adattól eltérően nem az adatot kezelő szerv vezetője, hanem a minősítő jogosult az adattal rendelkezni. A kérelem elutasítása esetén a kérelmező az Infotv. 31. § szerint bírósághoz fordulhatott. Ez esetben is lényeges, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában a minősítőnek is perben kellett állnia, ha nem volt azonos a megtagadóval.

A Mavtv. a korábbi szabályozás logikájával radikálisan szakítva egyáltalán nem teszi lehetővé a minősített közérdekű adat megismerését. A Mavtv. 2. § (2) bekezdése alapelvként rögzíti, hogy minősített adatot csak az ismerhet meg, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához feltétlenül szükséges. A Mavtv. 13. § (1) bekezdése szerint *„minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladat ellátása érdekében indokolt [...]”*. E szabályok alapján a minősített adat megismerésére vonatkozó közérdekű adatigényt minden esetben meg kell tagadni.

A Mavtv. a minősített adatok megismerését csak a személyes adatokat illetően szabályozza (Mavtv. 11-12. §). A Mavtv. a korábbi titokszabályozástól eltérően a minősített közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylési eljárási szabályokat sem tartalmaz, ezért az adatigényre csak az Infotv. 27. §, 28. § és 29. §-ának általános szabályait kell alkalmazni. Hiányoznak azonban a minősített közérdekű adat igénylésére vonatkozó speciális szabályok. Így az Infotv. 27. § (2) bekezdése a szerv feladatává teszi, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatról döntsön. Azonban minősített adat esetében a megismerés engedélyezésére a minősítő jogosult, aki nem szükségképp azonos az Infotv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott szervvel, ezért a minősített adat igénylésével kapcsolatos speciális eljárási szabályok hiánya esetenként – ha a kért adatokat nem a minősítő, hanem más szerv kezeli – ellehetleníti az adatkérést.

Minthogy a Mavtv. alapján a minősített közérdekű adatra vonatkozó közérdekű adatigény nem teljesíthető, a minősítés jogszerűsége és megalapozottsága ügyében ténylegesen az Infotv. 31. §-a szerint bírósági jogorvoslati eljárás dönthető. Azonban a jogorvoslat általános szabályai több szempontból sem alkalmasak arra, hogy a minősített adatokkal összefüggésben e rendeltetéseket betöltsék.

– Az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szervnek kell bizonyítania. Azonban az Infotv. 27. § (2) bekezdése minősített adat esetében felmentést ad a tájékoztatási kötelezettség alól, ezért formai és eljárási szempontból szabályszerű minősítés esetén a jogszerűség nem vitatható. Ami a megtagadás megalapozottságát illeti, a korábbi titokszabályozás rendszerétől eltérően elég azt bizonyítani, hogy a minősített közérdekű adat megismerését nem olyasvalaki igényelte, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához szükséges [Mavtv. 2. § (2) bekezdés, 13. § (1) bekezdés]. A jogorvoslati eljárás ezért megreked az elutasítás megítélésénél, és ténylegesen nem juthat el a minősítés – azaz a jogkorlátozó döntés – jogszerűségének és megalapozottságának vizsgálatáig. Álláspontom szerint ez sérti azt, az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában írt követelményt, amely szerint *„az alapjog*

*érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.*” E törvényi hiányosság megszüntetése érdekében olyan speciális szabály megalkotása szükséges, amely minősített közérdekű adatra vonatkozó adatigény miatti jogorvoslati eljárásban nem a megtagadás, hanem a minősítés jogszerűsége és megalapozottsága bizonyítását írja elő az adatot kezelő szerv számára.

- Az Infotv. 31. § (2) bekezdése a minősített adatot kezelő szerv számára írja elő a jogszerűség és megalapozottság bizonyítását. Azonban – mint arra fentebb már utaltam – a minősített adatot kezelő szerv nem szükségképp azonos a minősítővel. Ha a minősített adatot kezelő szerv nem azonos a minősítővel, akkor nincs módja a jogszerűség és megalapozottság bizonyítására, mert a minősítés indoka, szükségessége ügyében – a Mavtv. 6. § (4) bekezdésében és a 8. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel – a minősítő feladata és felelőssége nyilatkozni.
- Az Infotv. 31. § (7) bekezdése szerint ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közzétételére kötelezi. Minősített adat esetében e szabály sem megfelelő, ugyanis a minősített adatot kezelő szerv csak akkor közzéteheti az adatot, ha arra a minősítő engedélyt adott, illetve – nyilvánosságra hozatala esetén – a minősítő a minősítést előzetesen megszüntette. Ezért súlyos hiányosság, hogy az Infotv. 31. § szerinti eljárásban a bíróságnak nincs joga az adat minősítésének helybenhagyásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről dönteni. A minősítést érintő döntésre a bíróságnak csak az Infotv. 62. § és 63. § paragrafusban meghatározott jogorvoslati eljárásban van módja. E speciális eljárás kezdeményezésére csak a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogosult, ezért az nem pótolja az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti, bárkit megillető jogorvoslati jogot. Nyilvánvalóan konstruálható lenne olyan szabályozás, amely bárki számára lehetővé teszi a jogorvoslatot az indokolatlan minősítéssel szemben, hiszen korábban, a Ttv. hatálya idején ilyen volt a jogorvoslati rendszer.

A fentiek értelmében a Mavtv.-ből hiányoznak a minősített közérdekű adatra vonatkozó közérdekű adatigény, valamint annak elutasítása esetére a jogorvoslat speciális szabályai, így a törvényi szabályozás olyannyira hiányos, hogy az Infotv. általános adatigénylési és jogorvoslati szabályai alapján jelenleg nincs mód a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslatra, ennek keretében a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. Jelen pillanatban ugyanis jogalkotói mulasztás áll fenn annak kapcsán, hogy a törvényi szabályozás garanciális szempontból hiányos, ami sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.

Budapest, 2012. április 19.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-2467/2012**

### **A bűnügyi nyilvántartási rendszer és a biometrikus adatok nyilvántartása**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról



szóló 2009. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Bnyt.v.) 6. § (1) bekezdését, mert álláspontom szerint az az információs önrendelkezéshez való jog aránytalan korlátozását teszi lehetővé, ezáltal sértve az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.

#### Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos nomakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos nomakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően az alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Bnyt.v. 6. § (1) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát az *adatvédelmi biztos korábbi indítványát kimerítve* fogalmazom meg a normaszöveg-rész megsemmisítésére kérelmemet.[ABI-1386-4/2011/K.]

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 2006. július 1-jétől hatályos 52. § (4) bekezdése alapján a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 179. §-ában, illetve a 180. §-ában szabályozott rágalmozás, illetve becsületsértés vétsége – a főszabályszerűen magánindítványra üldözendő – magánvádas eljárás helyett közzvadra üldözendő, ha hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárás alatt, illetve emiatt vagy hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követik azokat el.

A Be. és a Bnyt. érintett rendelkezései:

Be. 52. § (4) bekezdés: „A becsületsértés és a rágalmozás közzvadra üldözendő, ha hivatalos személy sérelmére hivatalos eljárása alatt, illetve emiatt, vagy hatóság sérelmére hivatali működésével összefüggésben követik el.”

Bnyt. 6. § (1) bekezdés: „A személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásában az érintett arcképmását nyilván kell tartani, ha

a) bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárás alá vonták, vagy

b) a bíróság vele szemben bűnösséget megállapító jogerős ítéletet hozott.”

(2) bekezdés: „Nem kell nyilvántartani annak az arcképmását,

a) akivel szemben magánvádas bűncselekmény miatt előterjesztett magánindítvány alapján indult eljárás, függetlenül attól, hogy az ügyész átvette-e a vád képviselőtét,

b) akivel szemben pótmagánvádló indítványa alapján indult eljárás, továbbá

c) akinek katonai bűncselekménye miatt a katonai ügyész a feljelentést elutasította, és az elbírását fegyelmi eljárásra utalta.”

A két jogszabály nyelvtani értelmezése alapján a közzvadra üldözendő rágalmozás, illetve becsületsértés esetén a gyanúsítottól készült fényképfelvétel a törzsnyilvántartás részét képezi.

A két jogszabály együttértelmezése révén az Alaptörvény VI. cikkében deklarált önrendelkezési jogot Alaptörvény-ellenes módon korlátozza.

Az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) határozatában megállapította, hogy nem ellentétes az alkotmánnyal a hatóság vagy a hivatalos személy becsületének vagy jó hírnevének büntetőjogi védelme. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadságának szükségtelen és aránytalan korlátozása miatt, tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, továbbá arra, hogy tényközlés esetén nem tett különbséget való és valótlan, ezen belül pedig tudatosan hamis, illetve a hivatásból, foglalkozásból adódó szabályok megsértése miatt gondatlanságból valótlan tényállítások között, megsemmisítette a Btk. 232. §-át.

A Btk. 232. § megsemmisítésével a hatóság és a hivatalos személyek becsületének védelmét a Btk. 179. § és a 180. § vette át. Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában kifejtette, hogy amennyiben a véleménynyilvánítás szabadságának tágabb körét túllépi, az ilyen státusú személyek becsülete is ugyanúgy alapjogi védelmet élvez, és mind magánvadás, mind annak ügyész átvétele esetén közzvadás alapján lehet helye büntető eljárásnak. [36/1994. (VI. 24.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság az 1233/B/1994. AB határozatában, a Btk. 180. § (1) bekezdés a) pontjának alapjogi vizsgálata során megállapította, hogy „önmagában az a megoldás, illetve szabályozási mód, hogy a Btk. akár az elkövetői, akár a sértetti oldalon meghatározott személyi kört emel ki, és ehhez fűzi a bűncselekmény törvényi tényállásának megvalósulását vagy valamely minősítő körülmény létrejöttét, nem kifogásolható, ez a jogalkotó kompetenciájába ütközik.” Önmagában tehát a védett jogi tárgyak közötti különbségtétel nem tekinthető a törvény előtti egyenlőség sérelmének, amennyiben a megkülönböztetés nem önkényes vagy nem ésszerűtlen. [1233/B/1994. AB határozat, 9/1990. (IV. 25.-) Ab határozat, 61/1992. (XI. 20.) AB határozat] A fokozott büntetőjogi védelem alkotmányosságát azzal indokolta, hogy a munkakörrel, közérdekű tevékenységgel kapcsolatos becsületsértés bűncselekményként minősítése nem önkényes, mivel az ember társadalmi megbecsülése nagyban függ attól, hogy környezete hogyan vélekedik munkakörének, közzfeladatainak ellátásáról.

Ezen érvelést támasztja alá az 1042/B/2005. AB határozat is, amelyben az Alkotmánybíróság elutasította a B. 52. § (4) bekezdés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt, annak megalapozatlanságára hivatkozva. Az Alkotmánybíróság indokolásában, korábbi határozataira is tekintettel, kifejtette, hogy „mivel a bűncselekmények a jogrend sérelmét jelentik és a büntetés jogát az állam gyakorolja, a bűncselekmények sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága a büntető igény érvényesítésében csak korlátozott mértékben játszik szerepet.” [40/1993. (VI. 30.) AB határozat] Ezen elv alól kivételként értékelte azon büntetőpolitikai megfontolást, amikor a magánindítványra büntetendő bűncselekmények esetében a vád képviselőtét is rábizza a sértettre magánvádas eljárás keretében, vagy pedig a magánindítvány előterjesztését követően az eljárás hivatalból, közzvadásra folytatódik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogi

korlátozhatóságát jelentheti a hivatalos személy, illetve valamely hatóság társadalmi megbecsülése, valóságban azonban a rajta keresztül tükröződő közrend védelme. A Bnytv. szabályozási koncepciója a magánvádas és a közvádas bűncselekmények elkülönítésén alapul, azt főszabályként alkalmazza, törvényi tényálláson belül nem tesz különbséget.

A nyelvtani értelmezés alapján azonban a Bnytv. 6. § (2) bekezdés a) pontjában rögzített kivétel (tehát az az esetkör, amikor nem kell az arcképmást nyilvántartani) csak a becsületsértés és rágalmozás magánvádas alakzataira vonatkozik. Más esetben a becsületsértés és rágalmozás tényállások megvalósulása esetén is megköveteli a Bnytv. 6. §-a az arcképmás nyilvántartását. Ez azonban már az információs önrendelkezési jog Alaptörvény-ellenes korlátozását eredményezi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam büntető hatalma korlátozott közhatalmi jogosítvány, amelynek korlátait az Alkotmány rendelkezései, illetve azok tartalmát esetről-esetre kibontó alkotmánybírósági határozatok rajzolják meg. A határozatokból kitűnik, hogy az alapjogi védelem a bűncselekmények elkövetőit is megilleti, az élethez és emberi méltósághoz való jog pedig a büntetőjogi felelősségre vonás rendszerében is abszolút értéket jelent.[23/1990. (X. 31.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat, 42/2005. (XI. 14.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén, kifejtette a személyes adatok védelméhez való jog tartalmának alkotmányos követelményeit és elemeit. [15/1991. (IV. 13.) AB határozat] A személyes adatok védelméhez fűződő jogot információs önrendelkezési jogként értelmezte, amelynek lényege, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. [20/1990. (X. 4.) AB határozat] Általános követelményként rögzítette a testület, hogy személyes adatot felvenni és felhasználni csak az érintett hozzájárulásával szabad. Az 15/1991. (IV. 13.) AB határozat értelmében csak kivételes az az eset, amikor a személyes adat kezelését törvény rendeli el, mivel korlátozza az információs önrendelkezési jog alapvető jogát, amely csak akkor valósulhat meg alkotmányosan, ha az megfelel az Alkotmány 8. §-a szerinti követelményeknek. Jelen alapjog-korlátozási probléma esetében a törvényi szintű korlátozás követelménye – az Infotv. 5. § (1) bekezdésével összhangban – megvalósul, ugyanakkor annak szükségessége vitatható.

Az információs önrendelkezési jog érvényesülésének egyik legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség elve (Infotv. 4. § (1) bekezdés), amely az alkotmánybíróság alapjogi tesztje szükségességi elemének törvényi szintű konkretizálása. [ 65/2002. (XII. 3.) AB határozat] Az arcképmás törzsnyilvántartásban való rögzítésének céljaként szolgálhat a bűnelkövetők felderítése, illetve a későbbi elkövetés előrejelzése, vagyis az állam büntető hatalmának érvényesítése.

A töretlen adatvédelmi gyakorlat, az Európai Tanács 108. számú Egyezménye az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során (kihirdetve: 1998. évi VI. törvény) 2. cikkével összhangban az arcképmást az egyének olyan jellegű azonosítójának ismerte el, amely az Infotv. 3. § 2. pontja szerinti személyes adat fogalmába beletartozik.

A 144/2008. (XI. 26). AB határozatban, amely többek között a bűnügyi nyilvántartásról és erkölcsi bizonyítvánnyról szóló 1999. évi LXXXV. törvény részleges alkotmányellenességét mondta ki, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a bűnügyi nyilvántartás olyan – részlegesen – egymástól elkülönítetten működő, de számos esetben szükségképpen összekapcsolható adatbázisok összessége, amelyek egyenként is a személyes és a különleges adatok kivételesen nagy mennyiségű adatállományát tartalmazzák.” Az Alkotmánybíróság az adatbázisok létezését, az adatok kezelését a bűnügyi személyes adatokkal kapcsolatos információs önrendelkezési jog szükségképpen korlátozásaként értékelte. Hangsúlyozta továbbá, hogy a nyilvántartási idők révén az információs önrendelkezési jog korlátozása a büntetőeljárás lezárását követően is fennmarad, sőt, mivel a büntetett előélethez a büntetőjogon kívüli területeken érvényes jogszabályok is következményeket fűznek, szoros kapcsolatba kerül az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető rehabilitációhoz való joggal.[144/2008. (XI. 26). AB határozat]

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntése értelmében tehát nem eleve Alaptörvény-ellenes a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása a bűnügyi nyilvántartás kapcsán. Azonban a korlátozás Alaptörvény-ellenessé válik, ha a személyes adat felvétele és kezelése nyilvánvalóan szükségtelen a cél megvalósulása szempontjából.

A Bnytv. 6. § (1) bekezdése általában, az egyedi esetek sajátosságaira – a bűncselekmény súlyára, jogi tárgyára, következményeire, az elkövetői minőségre – tekintet nélkül rendeli el az arcképmás nyilvántartásba

vételét, és a (2) bekezdésben rögzített kivételek nem biztosítják kellően az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből eredő követelmények érvényesülését. A Bnyt. 6. § (1) bekezdésének Alaptörvény-ellenesen tág alkalmazási lehetősége valósul meg a becsületsértés és rágalmozás tényállások esetében is, amelyek magánvadás formái a (2) bekezdésben rögzített kivétel alá esnek, a közvadás alakzatai azonban az (1) bekezdésben rögzített fősabály hatálya alá.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a vizsgált nyilvántartás legitím célja szükségképpen csak a jövőbeli bűncselekmények elkövetőinek felderítése és azonosítása lehet. a rágalmozás, illetve a becsületsértés elkövetésének előrejelzésével kapcsolatban azonban indifferens az arcképmás nyilvántartásba vétele. [144/2008. (XI. 26). AB határozat] Az információs önrendelkezési jog korlátozása mint eszköz, amely végső soron a véleménynyilvánítás szabadságának korlátjaként is szolgál, indokolható ugyan a hivatalos személy, illetve valamely hatóság társadalmi megbecsülésével, a rajta keresztül tükröződő közrend védelmével, ugyanakkor a választott eszköz a rágalmozás és a becsületsértés elkövetési és fogalmi sajátosságai miatt nem alkalmas a legitím cél megvalósítására, a bűnelkövető felderítésére, az elkövetés megelőzésére.

Mindkét bűncselekmény szempontjából tehát funkció nélküli a fényképanyilvántartás, így már az információs önrendelkezési jog korlátozása nem állja ki a szükségesség próbáját.

Amennyiben hivatalos személy, illetve valamely hatóság társadalmi megbecsülése mégis legitím célként szolgálhat az alapjog korlátozására, abban az esetben is csak az elérni kívánt célhoz képest arányos korlátozás a megengedett. [46/1995 (VI. 30) AB határozat] Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez kapcsolódóan rögzítette először annak követelményét, hogy a korlátozás során a jogalkotónak az adott célé elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kell választania, illetve, hogy a közérdek önmagában nem indokolhat korlátozást. [20/1990. (X. 4.) AB határozat] Az arányosság vizsgálatánál tehát a hivatalos személyek becsülete, a közhatalom működésébe vetett bizalom áll szemben az egyén információs önrendelkezési jogával. [46/1995 (VI. 30) AB határozat]

A jogalkotó tehát a fénykép mint személyes adat törzsnyilvántartásban való kezelésével szükségképpen korlátozza az információs önrendelkezési jogot. Ezen korlátozás azonban alapjogilag nem indokolható.

Nem eleve Alaptörvény-ellenes a bűncselekmények elkövetői arcképmásának nyilvántartásba vétele, az ilyen esetekben is érvényesíteni kell azonban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből eredő azon követelményt, amely szerint a személyes adatok védelméhez való jogot csak legitím cél érdekében, kényszerítő ok felmerülése esetén és a célhoz képest arányosan lehet korlátozni. Nem felel meg az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének a személyes adatok általános, egyedi cél nélküli korlátozása. Tekintettel arra, hogy a Bnyt. 6. § (1) bekezdése az arcképmás mint személyes adat általános használatát írja elő, és a (2) bekezdés túl szűk körben nevesít kivételeket, indítványozom a Bnyt. 6. § (1) bekezdésének Alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Budapest, 2012. április 19.

Prof. Dr. Szabó Máté

## **AJB-2469/2012**

### **A Pp egyes rendelkezéseinek kifogásolása**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m ,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 119. § (9) bekezdését, mert álláspontom szerint az sérti Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt, a közérdekű adatok megismeréséhez

és terjesztéséhez fűződő jogot.

#### I n d o k o l á s

Az Ajb. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajb. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosja vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően az alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Pp. 119. § (9) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát az *adátvédelmi biztos korábbi indítványát kimerítve* fogalmazom meg a nomaszöveg-rész megsemmisítésére kérelmemet. [ABI-4325-2/2011/J.]

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

A Pp. 119. § (9) bekezdése az ítéletekről és az ítélettel szembeni perorvoslat során hozott, az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító végzésekről készített anonimizált másolatok kiadásáról kimondja: „Nem adható másolat a (7) bekezdés alapján az olyan határozatról, mely az (1) és (2) bekezdésben meghatározott titkot tartalmaz, továbbá azon határozatról, melyet a XV-XVIII. Fejezetben meghatározott vagy olyan perben hoztak, amelyben a bíróság a nyilvánosságot a tárgyalásról vagy annak egy részéről kizárta.” (A hivatkozott § (1) és (2) bekezdése a minősített adatot, az üzleti és a hivatásbeli titkot, valamint a külön törvényben meghatározott más titkot nevesíti.) a nyilvánosság kizárása az alábbi esetekben lehetséges:

- A. Ha minősített adat, üzleti titok vagy külön törvényben meghatározott más titok megőrzése végett feltétlenül szükséges [Pp. 5. § (2)];
- B. a közérkölcös védelme érdekében indokolt [Pp. 5. § (2)];
- C. különösen indokolt esetben a tárgyalás tanúkihallgatással érintett részéről, ha a bíróság a tanú, illetve hozzátartozója életének, testi épségének a megóvása érdekében feltétlenül szükséges [Pp. 5. § (2)];
- D. a Pp. XV-XVIII. Fejezetében szabályozott eljárások (házassági perek, apasági és származás megállapítása iránti egyéb perek, szülői felügyelet megszüntetése, gondnokság alá helyezés).

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelességeit a bíróság nyilvános tárgyaláson bírálja el. Amint arra az Alkotmánybíróság 873/B/2008. (2011. X. 28.) AB határozatában rámutatott: „a tárgyalás nyilvánossága elsődlegesen a bíróságban résztvevő személyek [...] joga, amely garanciát jelent számunkra a tisztességtelen, részrehajló eljárásokkal szemben.” Ugyanakkor a tárgyalás nyilvánossága az információs szabadság szempontjából is garanciális jelentőségű. A nyilvános tárgyaláson és a határozat kihirdetésén azonban értelemszerűen az érdeklődők csak korlátozott száma lehet jelen. Ezért a bírósági határozatok megismerhetősége a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog egy – kiemelt jelentőségénél fogva – különösen fontos területének tekinthető. Az Alaptörvény e két rendelkezésének együttes értelmezéséből az következik, hogy alapjogi követelmény a bírósági határozatok megismerhetőségének biztosítása. E követelménynek azonban a Pp. 119. § (9) bekezdése nem tesz eleget.

Amennyiben olyan eljárásról van szó, amelyben a meghozott határozatok csak egy része tekinthető minősített adatnak vagy olyan adatnak, melynek nyilvánossága törvény alapján jogszerűen korlátozható, a Pp. Hivatkozott szakasza indokolatlanul korlátozó. Megkülönböztetett figyelmet érdemelnek azok az ügyek, amelyekben az eljárás tárgya az adat minősítésének, illetve titkosítása jogszerűségének bírósági vizsgálata. Amennyiben a bíróság arra a következtetésre jut, hogy a szóban forgó adatot jogellenesen minősítették vagy titkosították, nincs ésszerű indok korlátozni a meghozott határozat nyilvánosságát. A nyilvánosság A. pont szerinti kizárása mellett folytatott eljárások során hozott határozatok, továbbá a minősített adatot vagy más törvényben meghatározott titkot tartalmazó határozat minősített adatnak/titoknak nem minősülő része megismerhetőségének kizárása tehát Alaptörvény-ellenes.

A nyilvánosság B., C. és D. pont szerinti esetekben történő kizárása mellett folytatott eljárások során hozott határozatok esetén nincs alapjogi indoka a megismerhetőség teljes körű kizárásának. E körben a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogokra tekintettel csak az a törvényi szabályozás állna összhangban az Alaptörvénnyel, amely a megismerhetőséget csak a természetes személyek azonosítását lehetővé tevő adatokra vonatkozóan zárná ki. A hatályos szabályozás értelmében azonban e határozatok személyes adatnak nem minősülő, közérdekű adattartalma annak ellenére nem ismerhető meg, hogy ezek megismerhetővé tétele alapjog-korlátozást nem jelentene. A fent kifejtettek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény-ellenesség a nyilvánosság B., C. és D. pont szerinti kizárása mellett folytatott eljárások során hozott határozatok megismerhetőségének kizárása vonatkozásában is fennáll.

Álláspontom szerint a Pp. 119. § (9) bekezdése az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Amint azt az Alkotmánybíróság már számos határozatában kifejtette, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog csak akkor korlátozható, ha a korlátozás más alapjog érvényesítése érdekében szükséges és az alapjog-korlátozás mértéke arányban áll az elérendő céllal. [34/1994 (VI. 24.) AB határozat] Ezen alapjogi követelmények a Pp. 119. § (9) bekezdése vonatkozásában nem teljesülnek.

A fent kifejtetteket alátámasztja Az Alkotmánybíróság már hivatkozott határozata, mely a bírósági határozatokról kimondja, azok „...adattartalma egyrészt nem tartható teljes mértékben „titokban”, másrészt teljes körűen nem hozható nyilvánosságra sem. A törvényhozó feladata a közérdekű adatok és az ehhez való hozzáférés módjának meghatározása az Alkotmány 61. és 59. §-ai kölcsönös korlátaira tekintettel. A közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggésben, figyelemmel kell lenni arra is, hogy — miként azt az Alkotmánybíróság egyik határozata tartalmazza — a „jogot” a bíróságok a saját értelmezésük szerint állapítják meg. A bírói hatalom, konkrét jogvitát eldöntő tevékenysége során, a jogot alkalmazva azt értelmezi, sőt tovább is fejleszti, de ez a törvénynek, a jogszabályoknak való alárendeltségén nem változtat. A bírósági jogalkalmazás az adott jogvita

*eldöntésének — különösen az elkerülhetetlen jogszabály-értelmezés — keretei között természetesen visel magán olyan jegyeket, melyeken keresztül tevékenysége — különösen a Legfelsőbb Bíróság esetében — a jogalkotás határán járhat. A jogértelmezésre azonban vagy az adott jogvitához kötődően, vagy a tartós jogalkalmazási gyakorlat egységének biztosítására irányulóan, ezek függvényében, ezek által feltételezeten és ezek keretei között kerül sor [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256]. Az így felfogott "jog" megismerhetősége nemcsak a közérdekű adatokhoz való hozzáférés állami biztosításának a kötelezettségéből, hanem a jogbiztonságból is eredő követelmény." [873/B/2008. (2011. X. 28.) AB határozat]*

A fentiek alapján kérem az Alkotmánybíróságot a Pp. 119. § (9) bekezdésének Alaptörvény-ellenességének megállapítására és e bekezdés megsemmisítésére.

Budapest, 2012. április 19.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-2470/2012**

### **A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 48. § (1) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény VI. cikkének (2) bekezdésében foglaltakkal.

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosja vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos nomakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos nomakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően az alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Nbtv. 48. § (1) bekezdésével *kapcsolatban*

*súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, így tehát az adatvédelmi biztos korábbi indítványát kimerítve fogalmaz meg a normaszöveg-részek megsemmisítésére kérelmemet. [ABI-98-2/2011/H.]*

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételt arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében meg tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Nbtv. 48. § (1) bekezdése a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére vonatkozó alapvető jog korlátozására hatalmazza fel a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatóját: *„Nbtv. 48. § (1) A nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról, és a 46. §-ban meghatározott adattovábbítási nyilvántartásból az érintett kérelmére történő tájékoztatást, a személyes adatainak törlését, valamint a nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója – nemzetbiztonsági érdekből vagy mások jogainak védelme érdekében – megtagadhatja.”* Az érintett kezelt személyes adatairól és az adattovábbításról való tájékoztatás megtagadása az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 15. §-a szerint az érintettet megillető jog korlátozása. Az adattörlés megtagadása az Infotv. 14. § b)-c) pontjaiban meghatározott érintetti jog korlátozása, a közérdekű adatigény teljesítésének megtagadása pedig az Infotv. 26. § (1) bekezdésében és 31. §-ában szabályozott jog korlátozásának minősül. Az Infotv. – mint azt preambuluma egyértelművé teszi – a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat tartalmazza.

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elemi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjogkorlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. [Lásd 30/1992. (V. 26.) AB határozat]

Az információs jogokat korlátozó szabályozásnak is teljesítenie kell az alapjogkorlátozással szemben támasztott általános követelményeket: a formai követelmény mellett (törvényi szabályozási szint) a tartalmi követelményeket, melyek értelmében a fenti, úgynevezett szükségességi-arányossági teszt kritériumrendszerének megtartása elvárt.

Az Alkotmánybíróság kifejezetten az információs önrendelkezési jog korlátozása kapcsán mondta ki, hogy annak *„meg kell felelnie az alapjogi korlátozás mindenkor alkotmányos feltételeinek, azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek. Ez azt jelenti, hogy az információs önrendelkezési jogot, az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított szabadságjogot mint alapjogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, akkor ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges és az a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos.”* [46/1995. (VI. 30.) AB határozat]

3. Az információs önrendelkezési jog összefüggésében a korlátozás további tartalmi feltételét fogalmazta meg az Alkotmánybíróság: *„Bármilyen jogszabály, amely – az alkalmazott eljárásra tekintet nélkül – személyes*



adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, rendezéséről, továbbításáról, nyilvánosságra hozásáról, megváltoztatásáról, a további felhasználás megakadályozásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról (a továbbiakban: a személyes adat feldolgozásáról) rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat]

A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy a véleménynyilvánítás jogához hasonlóan nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. „Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bíráló jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyira alkotmányos védelmet élvez, mint az 'anyagjog', a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság 1994-ben a titokszabályozással kapcsolatban munkált ki alapkövetelményeket. A testület szerint a diszkrecionális döntési jogkörbe utalt nyilvánosságkorlátozás alkotmányellenes. „Közérdekű adatoknak a nyilvánosság előli elzárhatósága, a titkosítás diszkrecionális jogkörbe utalása – ahogy erre az Alkotmánybíróság a [32/1992. \(V. 29.\) AB határozatában](#) [...] rámutatott – önmagában alkotmányellenes, mert az a közérdekű adatok megismerésének jogát alkotmányos garanciák nélkül korlátozza. Az ilyen alapjogi korlátozás nem elkerülhetetlen és nem áll arányban a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért alkotmányosan megengedhetetlen. Az államtitokká nyilvánításra jogosultak a vizsgált rendelkezés alapján szabad belátással csorbíthatják, szűkíthetik az információszabadságot, ezzel az alapjog lényeges tartalmát érintő korlátozó intézkedéseket is hozhatnak, így az erre való feljogosítás az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütközik, ezért alkotmányellenes.” „A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének alapjoga közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással.”

A nyilvánosság előli végérvényes elvonás tilalmát is kimunkálta az Alkotmánybíróság: „Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy az információ megismerése elől elvont adat korlátlan ideig megőrizze 'titkos' minőségét, ugyanakkor e kérdésben – ugyancsak korlátozó ismérvek nélkül – egyedül a titkossá minősítő jogosult diszkrecionális jogkörében dönteni. Ez a szabályozási konstrukció az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított alapjog lényeges tartalmát érinti, mert a közérdekű információt végérvényesen elvonja a megismerhetőség elől, márpedig alkotmányos alapjog lényeges tartalmát az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján törvény sem korlátozhatja.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságáról szóló korábbi szabályozás vizsgálata kapcsán mondta ki továbbá: „a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. E döntés ugyanis az érintett szerv diszkrecionális jogkörébe tartozik, s az csak formálisan vizsgálható felül. Egy alapvető jog érvényesülése azonban nem függhet az adatkezelő szerv ilyen döntésétől. [12/2004. (IV. 7.) AB határozat]

4. Álláspontom szerint a kezelt adatokról és az adattovábbításokról való tájékoztatás, valamint a közérdekű adatigény megtagadásának szabályozása elsősorban azért Alaptörvény-ellenes, mert nem szab időhatárt a korlátozásnak, így az érintett információk önrendelkezési jogból következő jogosultsága, és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog bámeddig, akár az idők végezetéig korlátozható. Ez nyilvánvalóan több, mint a jogkorlátozás szükséges mértéke, és továbbmenve, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű

adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalmát érintő korlátozás, amely ezért sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmény-rendszert, valamint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglaltakat.

A fentiekre tekintettel a közérdekű adatigény teljesítésének megtagadására vonatkozó szabály megítélésem szerint azért is Alaptörvény-ellenes, mert az Nbtv. tárgyi oldalról semmilyen korlátot nem határoz meg az adatok visszatartásával szemben. A nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója bármely, a szerv kezelésében lévő közérdekű adat megismerését kizárhatja. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot sérti, hogy így megkerülhetők a titokszabályozás azon garanciális elvei és szabályai, amelyek a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényben (Mavtv.) – bár véleményem szerint jelenleg nem kifogástalanul – csökkentik a szükségtelen és aránytalan jogkorlátozás lehetőségét. Például az Nbtv. 48. § (1) bekezdésével kapcsolatban hiányzik a szükségesség és arányosság elvének kimondása (Mavtv. 2. § (1) bekezdés), valamint a korlátozás rendszeres felülvizsgálatának kötelezettsége és felülbírálatának lehetősége (Mavtv. 8. §). A jogkorlátozás szükséges garanciáit nélkülöző szabályozás szükségtelen és aránytalan jogkorlátozást tesz lehetővé, ezért álláspontom szerint Alaptörvény-ellenes.

Mindezekre az indokokra alapozva kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot az Nbtv. 48. § (1) bekezdése Alaptörvény-ellenességének megállapítására és annak megsemmisítésére.

Budapest, 2012. április 19.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-2523/2012**

### **A köznevelési törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos aggályok**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

**i n d í t v á n y o z o m,**

hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg

- 1.1** a köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Knt.) 95. § (1)-(2) bekezdéseit, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);
- 1.2** a Knt. 95. § (3)-(9) bekezdéseit, mert a szoros tárgyi összefüggés miatt ugyanezen törvényszakasz (1) és (2) bekezdéseinek megsemmisítése esetén önmagukban nem volnának alkalmazhatók.

2. Indítványozom továbbá az Ajbt. 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében, illetve az Abtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg

- 2.1.** a Knt. 8. § (2) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével (a szülő joga a nevelés megválasztásához), valamint a 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 18. cikk (1) bekezdésében foglaltakba ütközik;
- 2.2.** a Knt. 45. § (4) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével (a szülő joga a nevelés megválasztásához), továbbá a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdésében foglaltakba ütközik.

3. Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem továbbá az Alkotmánybíróságot, hogy a Knt. hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel, mivel a gyermekek, tanulók és a pedagógusok alapvető

jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

*Az Abtv-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom, hogy álláspontom szerint eljárása során indokolt annak vizsgálata is, hogy a Knt. teljes körűen tartalmazza-e a gyermekek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből eredő megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesüléséhez szükséges garanciákat, vagy azok rögzítésének hiányában fennáll-e jogalkotói mulasztás.*

#### Indokolás

Az Ajb-t. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Egy érdekvédelmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a még hatályba nem lépett Knt. rendelkezéseinek vizsgálatát. A beadványozó álláspontja szerint a közoktatás rendszerének a Knt-ben meghatározott átalakítása sérti a jogállamiság elvét, a tanulók, a szülők és a pedagógusok emberi méltóságát, a tanulás és a tanítás szabadságát, a művelődéshez való jogot, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság elvét is.

Az Ajb-t. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás<sup>1</sup> (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

*Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Knt. rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, a különösen védendő helyzetben lévő gyermekek, tanulók jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmani intézkedést alapoz meg.*

Ezen okból a Knt. alábbi rendelkezéseinek, illetve szövegrészeinek megsemmisítését indítványozom:

„8. § (2) A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A jegyző – az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó – a szülő kérelmére és az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja.

45. § (4) A tankötelezettség kezdetéről

- a. az óvoda vezetője,
- b. ha a gyermek nem járt óvodába az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság;
- c. az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.

95. § (1) Ez a törvény – a (2)-(5) bekezdésben foglalt kivételekkel – 2012. szeptember 1-jén lép hatályba.

95. § (2) A 18. §, a 45. § (2) és (4) bekezdés, az 50. § (7) bekezdés, a 74-76. §, 95. § (7) bekezdés 2013. január 1-jén lép hatályba”, továbbá a 95. § (3)-(9) bekezdéseit, amelyek a Knt. egyes rendelkezéseinek különböző időpontokban történő hatályba lépését és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban Kotv.) hatályon kívül helyezését írják elő.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési időt a jogállamiság elemeként alkotmányos védelemben részesíti. Megállapítása szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek eldönthessék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire és előre láthassák a változások következményeit.<sup>2</sup>

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a *kellő felkészülési idő hiánya* miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.

Az új érettségi rendszerre való áttérés szabályai kapcsán hozott alkotmánybírói határozat<sup>3</sup> szerint a korábbtól teljes mértékben különböző, új rendszerre való áttérés nemcsak azt követeli meg, hogy a jogalkotó a jogszabályokban meghatározott követelményeknek formailag eleget tegyen (vagyis a jogszabály szerinti megfelelő időben megalkossa a szükséges szabályokat), hanem azt is, hogy azt az érintettek összességével – jelen esetben a pedagógusokkal, diákokkal, szülőkkel – részleteiben is és teljes mértékben megismertesse, valamint felkészítse őket a szabályok megfelelő alkalmazására, és a döntési alternatívák alkalmazásának várható következményeire. Az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a jövőben – arra irányuló, kellő időben érkezett indítvány esetén – megsemmisíti az olyan jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való átállást, illetve annak tényleges megismerését és megértését – akár az időtényező, akár más egyéb szempont miatt – nem biztosítják megfelelően.

ad 1. A Knt-t az Országgyűlés 2011. december 20. ülésnapján fogadta el, és a Magyar Közlönyben 2011. december 29-én hirdették ki. A Knt. több lépésben – így 2012. szeptember 1-jén, 2013. január 1-jén, 2013. szeptember 1-jén, 2014. szeptember 1-jén, valamint 2016. január 1-jén – lép hatályba. A Knt. kihirdetése és a hatálybalépés legkorábbi időpontja között tehát mintegy 8 hónapos időszakot biztosít a jogalkotó.

A felkészüléshez szükséges kellő idő csak az adott jogszabály tartalmára tekintettel vizsgálható, ezért legalább fő elemeiben szükséges áttekinteni, hogy *milyen változásokat eredményez* a Knt. a hatályos szabályozáshoz, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) rendelkezéseire képest.

2012. szeptemberi hatállyal a közoktatást a nemzeti köznevelés rendszere váltja fel. Az új szabályozás a kitűzött állami célokat, az alapelveket is érintően átalakítja az oktatói és nevelői munkát, valamint a tanulók és a

pedagógusok jogait és kötelezettségeit. Új fogalmakat vezet be és újradefiniál egyes értelmező rendelkezéseket. Átfogó változtatásokat visz végbe a pedagógiai munka minden szakaszában, így az óvodai nevelésben, az alapfokú és a középfokú oktatásban és nevelésben, valamint új elemként bevezeti az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére való felkészítést. Új alapokra helyezi az állami vizsgák új rendszerét.

2013. január 1-jétől a települési önkormányzatok iskolafenntartói joga megszűnik, és az állam gondoskodik – az óvoda kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Létrejön az új pedagógiai szakszolgálati intézményrendszer.

A tartós, stabil közintézeti viszonyok a diákok szellemi-lelki fejlődésében fontos szerepet töltenek be. Ennek érdekében rendelkezik úgy a Knt. még hatályos rendelkezése, hogy a fenntartó legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása évében május utolsó munkanapjáig hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény fenntartói jogának átadásával, átalakításával, megszüntetésével kapcsolatban, az egyéb átszervezésre vonatkozó döntések határideje pedig július utolsó munkanapja. Ezzel szemben a Knt. a 2012/2013. tanév közben rendeli végrehajtani a feladatellátás teljes szervezeti rendszerének átalakítását, beleértve a fenntartói jog átadását is.

A 2010/2011. évi tanévben az országban működő 2294 általános iskola 80 %-a (1866 intézmény), a 626 gimnázium 47 %-a (295 intézmény), a 465 szakiskola 45 %-a (207 intézmény), a valamint a 135 speciális szakiskola 40 %-a (54 intézmény) települési önkormányzati fenntartású volt. Központi költségvetési szervként az általános iskolák kevesebb mint 2 %-a (27 intézmény), a gimnáziumok mintegy 3 %-a (18 intézmény) és a szakiskolák nem egészen 2 %-a (8 intézmény) működött, és egyetlen speciális szakiskola sem tartozott e körbe.

A Knt. rendelkezése alapján az államnak 2013. január 1-jétől az eddigiekhez képest nagyságrendekkel nagyobb számú köznevelési intézményben kell biztosítani a köznevelési feladatok ellátását. Ezek állami fenntartását az oktatásért felelős miniszter egyes feladat- és hatásköreit ellátó központi hivatal fogja koordinálni, amelynek létrehozását a Kormány 2012 nyarán tervezi. A Kormány sajtó útján tett bejelentéséből és nem jogszabályi rendelkezésekből lehetett arról is értesülni, hogy az intézményfenntartó központnak járási szervei lesznek.

A fenntartói jog átvételét követően az állam, illetve a nevében eljáró szerv dönt például a köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, gazdálkodási jogköréről, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejéről. Meghatározza egyebek mellett a köznevelési intézmény költségvetését, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit, az iskolában indítható osztályok számát. Az egyetértése szükséges a pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, valamint jóváhagyja a köznevelési intézmény tantárgyfelosztását.

A települési önkormányzatok intézményfenntartói jogának állam általi átvétele tehát alapjaiban alakítja át a feladatellátás kereteit. Ennek megvalósítására a Knt. 2012. szeptember 1-jét követően mindössze négy hónapot biztosít, ami formálissá teszi a döntéshozatalt. Ilyen rövid határidőn belül feszített munkatempó mellett is legfeljebb az alapító okiratok és más dokumentumok módosítására nyílhat lehetőség, ám ez nem elegendő az új struktúrára történő áttérés helyi szinten jelentkező hatásainak felmérésére, a megállapítások elemzésére, a lehetséges következmények összegzésére.

Ebben az időszakban a települési önkormányzatok nem tudják mérlegelni azt sem, hogy az államtól visszavegyék-e a korábban általuk fenntartott köznevelési intézmények működtetésének jogát, mert ehhez ismerniük kellene a vonatkozó köznevelés-fejlesztési tervet, ám azt csak 2013. március 1-jéig kell elkészíteniük a kormányhivataloknak.

A települési önkormányzatok fenntartásában működő intézményekben úgy kezdődhet meg a tanév 2012 szeptemberében, hogy a pedagógusok, a szülők és gyermekeik még azt sem tudhatják, milyen változásokra kell számítaniuk a fenntartói jog átalakítása miatt. A Knt. ugyanis csak a települési önkormányzatok esetében rögzíti, hogy a működtetést legalább olyan színvonalon kell biztosítaniuk, mint az az intézmény átvételének idején volt, *az állam esetében ezt a kötelezettséget nem írja elő. Nincs tehát semmilyen törvényi garancia arra, hogy az állam az átvett intézményekben biztosítani fogja az eddigi szakmai és tárgyi feltételeket.*

Az átalakítás következményeit az egyházi és más nem állami köznevelési intézményekben sem lehet előre látni. A helyi önkormányzattal kötött közoktatási megállapodás keretei között ugyanis – a megvalósított önkormányzati feladatokhoz kapcsolódóan – a nevelés és oktatás a gyermekek, tanulók számára a nem állami intézményekben is ingyenes. Ezt az ingyenességet elviekben a közoktatási megállapodás helyébe lépő

köznevelési szerződésnek is biztosítani kell, ám a tanév kezdetekor az érintettek nem tudhatják, hogy az milyen konkrét tartalommal fogja megkötni az intézmény fenntartója és az oktatásért felelős miniszter.

Az iskoláknak 2012. december 31-ig – tehát tanév közben – kell felülvizsgálniuk pedagógiai programjukat, hogy az megfeleljen a Knt. rendelkezéseinek, valamint a kerettantervről szóló jogszabálynak. A pedagógiai program átalakítására való felkészüléshez tehát önmagában nem elegendő a Knt. ismerete, hanem a kerettantervről szóló jogszabályt is figyelembe kell venni, ám az indítványom benyújtásáig még nem hirdették ki. Így nem érvényesülhet a szülők azon joga, hogy a tanév kezdete előtt megismerhessék az iskolák pedagógiai programját, miközben ez alapfeltétele annak, hogy el tudják dönteni, mely intézményt tartják megfelelőnek gyermekük számára.

*A Knt. számos kormány- és miniszteri rendelet megalkotását írja elő, ám erre még nem került sor, miközben 2012. szeptember 1-jétől már alkalmazni is kellene azokat.*

*Álláspontom szerint az oktatás és nevelés jogi és szervezeti rendszerének tanév közbeni átalakítása úgy hátrítja át a pedagógusokra, valamint a szülőkre és gyermekeikre a strukturális változásokból eredő hátrányok viselésének kockázatát, hogy arra nem tudnak kellő időben felkészülni, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi.*

ad 2. A Knt. a köznevelési feladatok ellátásához szükséges alapvető kérdéseket egyáltalán nem- vagy ellentmondásosan szabályoz, így például nem határozza meg, hogy a Kotv. rendelkezései alapján működő intézmények hogyan folytathatják a tevékenységüket 2012. szeptember 1-je után, a köznevelési intézményi történő átalakulásuk a törvény erejénél fogva következik-e be vagy ehhez fenntartói döntések szükségesek.

Bizonytalan azon intézmények jogi helyzete, valamint finanszírozása, amelyek fenntartója a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény előírásai szerint már nem minősül egyháznak. Nincs világos szabály arra sem, hogy tevékenységük folytatásához szükséges-e új működési engedélyt kérniük.

Nem egyértelmű, hogy mi a jogi sorsa a nem állami intézményekkel a Kotv. rendelkezései alapján kötött közoktatási megállapodásoknak, azokat hatályban lévő szerződésnek kell-e tekinteni, és ha igen, úgy mely időpontig. Kérdéses az is, hogy a közoktatási megállapodásban meghatározott vállalásokat – így különösen a feladatellátáshoz nyújtott támogatást – át kell-e vinni a köznevelési szerződésekbe vagy azok új tartalommal jönnek létre.

A köznevelési szerződés érvényességi ideje öt év. Az egyházi és más nem állami fenntartású köznevelési intézmények így a pedagógiai munka szempontjából viszonylag rövid időtartamra tervezhetnek. A Knt. nem határozza meg, hogy milyen módon biztosítható a tanulók oktatásban való folyamatos részvétele, ha azzal az intézménnyel, ahol tanulmányaikat folytatják, nem hosszabbítják meg a köznevelési szerződést.

Kérdéses az is, hogy a sajátos nevelési igényű, illetve beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók megtarthatják-e a Kotv. rendelkezései alapján számukra eddig – a szakértői és rehabilitációs bizottság vagy a nevelési tanácsadó szakértői véleménye alapján – biztosított mentességeket, illetve kedvezményeket. Ezek közé tartozik például, hogy az érettségi vizsgán az érintett tantárgyak helyett másik tantárgyat választhatnak, a felvételi vizsgán, az osztályozó vizsgán, a modulzáró vizsgán, a szintvizsgán, a különbözeti vizsgán, a javítóvizsgán, az érettségi vizsgán, a szakmai vizsgán biztosítani kell számukra a hosszabb felkészülési időt.

A Knt. az állami általános iskolákban kötelező tanórai foglalkozásként határozza meg az erkölcsstan órát vagy az ehelyett választható, az egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstan órát. Nincs azonban szabály arra, hogy kinek (a hit- és erkölcsoktatónak vagy esetleg az intézmény valamely pedagógusának) kötelezettsége a tanuló teljesítményét, előmenetelét érdemjeggyel értékelni, illetve félévkor és a tanítási év végén osztályzattal minősíteni.

*A Knt. számos kérdést nem szabályoz kellő részletességgel, így azok értelmezése csak később a gyakorlatban, a jogalkalmazás során alakulhat ki. A pedagógusoknak, szülőknek és gyermekeknek így nincs tényleges lehetőségük arra, hogy a törvényi rendelkezések lényeges tartalmát kellő mértékben megismerhessék, és ennek alapján hozhassák meg döntéseiket, illetve magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.*

*Álláspontom szerint a Knt. egyes rendelkezéseinek 2012. szeptember 1-jei és 2013. január 1-jei hatálybalépése nem biztosít kellő időt a jogalkalmazásra való felkészülésre, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. A közöttük fennálló szoros tárgyi összefüggés miatt nemcsak a két*

*legkorábbi időpontra vonatkozó, hanem a Knt. valamennyi hatálybaléptető rendelkezésének megsemmisítését indítványozom.*

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz

Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

A Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország minden erejével vállalta annak az elvnek az érvényesítését, mely szerint a szülők – adott esetben a törvényes képviselők – közös felelőssége a gyermek nevelésének és fejlődésének biztosítása.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában töretlenül érvényesítette azt a követelményt, hogy a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, ami nem indokolja természeténél fogva a jog életkorhoz kötését. Ahhoz azonban, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtte válásához.

A gyermek szellemi, erkölcsi fejlődésének lehetővé tétele a nevelés megválasztásával, a világnézeti, vallási, kulturális, művészi, tudományos oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik. A szülő nevelés megválasztásához való jogának lényeges tartalma annak eldöntése, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be, vagyis a szülőknek e lényeges tartalom belüli jogai nem korlátozhatók.<sup>4</sup>

A gyermek védelme és ebből eredően testi és szellemi fejlődésének elősegítése nemcsak a szülő alkotmányos kötelessége, hanem az Alaptörvény és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai alapján az államé is. Az állam e kötelezettségének tesz eleget az óvodai nevelés – helyi önkormányzatok útján történő – biztosításával.

A Knt. rendelkezései alapján az óvodai nevelés a gyermek 3 éves korától kezdődik. A gyermek – törvény eltérő rendelkezése hiányában – abban az évben, amelyben az ötödik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától napi négy órát köteles óvodai nevelésben részt venni.

A Knt. ezt a szabályozás alapjaiban kívánja megváltoztatni. Előírja, hogy azon gyermekek, akik az adott év augusztus 31. napjáig betöltik a harmadik életévüket, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában kötelesek óvodai foglalkozáson részt venni.

A szülők kérelmezhetik ugyan gyermekük kötelező óvodai nevelésben való részvétel alóli felmentését az ötödik életév betöltéséig, ám ezt a jegyző – nem állami intézmények esetében a fenntartó – akkor engedélyezheti, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja. Miután a jegyző (fenntartó) mérlegelési jogkörben határoz a felmentésről, a szülő az eljárási szabályok be nem tartását, a döntés szempontjait, valamint a bizonyítékok okszerűségének mérlegelését támadhatja a bíróságon.

Ez a szabályozás megítélésem szerint nem nyújt kellő garanciát a nevelés megválasztásához való jog érvényesüléséhez. Egyrészt azért, mert a kérelem elbírálásának szempontjai önkényesen értelmezhetőek, így nem egyértelmű, hogy kellő indok-e a felmentésre, ha a szülő nevelési elveit követve három éves gyermeke fejlődéséről maga kíván gondoskodni. Másrészt erősíti a már eddig is meglévő szegregációs gyakorlatot, mert azt eredményezheti, hogy egyes településeken nem a szülők önkéntes döntése lesz a felmentés kérelmezése, hanem erre a hátrányos helyzetű, az érdekérvényesítésre kevésbé képes szülőket fogják rávenni az ebben érdekelt intézmények. Harmadrészt pedig a felmentéshez az érintett óvodavezető egyetértését is be kell szerezni, aki e kérdésben érdekellentétben állhat a szülővel.

A kötelező óvodai nevelés nyilvánvalóan korlátozza a szülő nevelés megválasztásához fűződő alapjogát. Jelentős számban vannak ugyanis olyan szülők, akik tudatosan, nevelési elveiket követve nem kívánják gyermeküket a koragyermekkor első éveiben óvodába járatni.

A nevelés megválasztásához való jog korlátozásának célja *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen.

Az óvodának fontos szerepe van a gyermekek sokoldalú, harmonikus fejlődésében, személyiségük kibontakoztatásában, a társas együttlét szabályainak elsajátításában, valamint a következő életszakaszokra való felkészítésében. Elvileg a gyermek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből eredő, testi és lelki fejlődésének biztosítására, társadalmi helyzetéből adódó hátrányai mérséklése, az iskolai oktatásra való felkészítése indokolhatja a szülő neveléshez való jogának korlátozását. Az egységesen három éves korban meghatározott óvodakezdés azonban nincs figyelemmel arra, hogy ebben az életkorban jelentős különbségek vannak a gyermekek fejlettségében. A törvényi szabályozás nem nyújt biztosítékot ahhoz, hogy csak olyan gyermekek vegyenek részt az óvodai nevelésben három éves koruktól, akiknek személyiségfejlődésére ez kedvezően hat, illetve a későbbiekben elősegíti az iskolai oktatásba való bekapcsolódásukat. A gyermek védelme, testi és lelki fejlődésének biztosítása ezért nem fogadható el a Knt-ben foglalt alapjog-korlátozás legitím céljaként.

A gyermekek személyiségfejlődése szempontjából nem feltétlenül az óvodába járás kezdő időpontjának, hanem sokkal inkább a pedagógiai munka minőségének van jelentősége. Feltételezve, hogy a korlátozásnak legitím célja van, akkor is kérdéses lenne, hogy a három éves kortól kötelező óvodai nevelés alkalmas-e egyáltalán annak elérésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a legitím cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. Mivel nem jelenthető ki általános érvénnyel, hogy a három éves gyermek fejlődését jobban elősegíti az óvodai nevelés, mint a megfelelő szülői légkör, ezért a Knt.-ben meghatározott jogkorlátozás álláspontom szerint nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek a gyermekek védelemhez való jogának elősegítése szempontjából.

Alapjog korlátozásának alkotmányosságához – a következetes alkotmánybírói gyakorlatnak megfelelően – önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem az elémi kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell állnia egymással.

A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A legitím cél és a szükségesség követelményével kapcsolatos hiányosság mellett az arányosság tekintetében is aggályosnak tartom a szülő neveléshez való jogának a Knt.-ben meghatározottak szerinti korlátozását.

Álláspontom szerint az, hogy a Knt. 8. § (2) bekezdése a szülő kinyilvánított akarata ellenére is kötelezővé teheti a három éves gyermek óvodai nevelésben való részvételét, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelménybe ütközően korlátozza a szülő az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő neveléshez való jogát. Ez a rendelkezés ellentétes azzal is, hogy Magyarország a Gyermekegyezmény 18. cikke alapján is vállalta a szülők neveléshez való jogának biztosítását.

3. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése szerint minden magyar állampolgárak joga van a művelődéshez. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése értelmében az állam a művelődéshez való jogot részben az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

A Gyermekegyezmény – már ismertetett – 18. cikk (1) bekezdése értelmében a szülők joga és felelőssége gyermekük nevelésének és fejlődésének biztosítása, mely elv érvényesítését Magyarország is vállalta.

A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A tankötelezettség kezdetének és végének törvényi előírásával az állam meghatározza, hogy mely életkorban lévők számára biztosítja az Alaptörvény XI. cikke alapján ingyenesen a köznevelési szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A tankötelezettség más megközelítésben azt jelenti, hogy meghatározott életkorban a gyermekek jogkövetkezmények terhe mellett



kötelesek az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, illetve a szülők kötelesek a tanköteles korú gyermekeik intézményi oktatásban való részvételéről gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban a tankötelezettséget az állami szerepvállalás szempontjából vizsgálta. Megállapítása szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. Ezen alkotmányos alapjog sérelme akkor állapítható meg, ha valamely szabályozás korlátozza, megakadályozza a tanulót, hogy ebben az oktatási formában részt vegyen.<sup>6</sup> Az állam az általa biztosított, fenntartott és kötelezővé tett oktatás keretében ésben átveszi, illetve kiegészíti a szülők alkotmányos alapjogaként meghatározott gyermeknevelés feladat- és jogkörét.

A Kotv. rendelkezései alapján a gyermek, ha eléri az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, legkorábban abban a naptári évben, amelyben a hatodik, legkésőbb amelyben a nyolcadik életévét betölti, tankötelessé válik. A tankötelezettség kezdete annál a gyermeknél eshet a nyolcadik életévre, aki augusztus 31. utáni időpontban született.

A Knt. ezzel szemben kimondja, hogy a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, legkésőbb az azt követő évben tankötelessé válik. Az a gyermek, akinek esetében azt a szakértői bizottság javasolja, további egy nevelési évig az óvodában részesül ellátásban, és ezt követően válik tankötelessé. A tankötelezettség kezdetéről az óvoda vezetője, illetve ha a gyermek nem járt óvodába az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság, valamint az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.

Indítványomban nem azt kifogásolom, hogy a gyermeknek a Knt. rendelkezései alapján hat-, illetve hétéves korában meg kell kezdenie a tankötelezettség teljesítését, hanem azt, hogy bár az iskolakezdésnek törvényben biztosított két lehetséges időpontja is van, a szabályozás nem biztosítja azt, hogy a szülő kinyilvánított akaratát figyelembe vegyék.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint elsősorban a szülők jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. A gyermekek joggyakorlásának kibontakozására meghatározó hatással van az, hogy milyen a szülők és gyermekeik közötti konkrét viszony, milyen szülői felfogás alapján nevelkednek a gyermekek. A gyermekek életét a szülők és a gyermekek jogainak sajátos kölcsönhatása is alakítja. Ezek a jogok jelentik az állami beavatkozás leglényegesebb korlátait.<sup>7</sup>

A gyermek iskolakezdésének ideális kezdő időpontjáról megoszlik a neveléstudomány álláspontja. Tudományos kérdések eldöntésére nem az Alkotmánybíróság, hanem a tudomány képviselői hivatottak. Tény azonban, hogy jelentős számban vannak olyan szülők, akik gyermekük nevelése során azt az elvet kívánják érvényre juttatni, hogy az iskolaérettség nem hatéves korban következik be, hanem egy folyamat eredménye és a túl korai iskolakezdésből eredő tanulási hátrányokat csak évek alatt vagy akkor sem lehet orvosolni.

A gyermek nevelésének megválasztásához fűződő szülői jog alkotmánybírói értelmezését indítványom 2. pontjában már összefoglaltam, ezért csak arra kívánok visszautalni, hogy ezen alapjog korlátozásának az Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségesség-arányosság teszt alapján kell megítélni.

Elviekben a szabályozás legitim célja lehet, hogy a gyermekek oktatáshoz való joguk érvényesülése érdekében olyan korban kezdjék meg a tankötelezettség teljesítését, amikor valóban alkalmasak az iskolakezdésre. A szülői jogok természetes korlátját jelenti, hogy ha azokkal nem a gyermek jogainak, érdekeinek megfelelően élnek, úgy az államnak a szülővel szemben is védelmeznie kell a gyermeket. Ez valósulhat meg akkor is, ha a szülő felróhatóan nem gondoskodik gyermeke iskoláztatásáról. Abban az esetben azonban, ha a szülő – nevelési elveit követve és a gyermek érdekeit szem előtt tartva – a hat éves kort követő évre kívánja halasztani a tankötelezettség kezdetét, a visszaélés lehetősége azért nem merülhet fel, mert olyan jogot kíván gyakorolni, amely egyes szerveket (óvodavezető, szakértői bizottság) már jelenleg is megillet.

Az alapjog-korlátozás vizsgálatokor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermekek testi és szellemi fejlettsége eltérő hatéves korban, és ebben a tekintetben akár néhány hónapos életkorbeli különbségnek is jelentősége lehet. Más megterhelést jelenthet az iskolai oktatásban való részvétel egy alig néhány nappal a hatodik születésnapját betöltött gyermek esetében, mint a fél évvel vagy akár tíz hónappal idősebb osztálytársai számára. Az iskolaérettség megítéléséhez segítséget nyújtanak azok a fizikai, intellektuális és érzelmi változások, amelyek a gyermekek hatéves korában, illetve azt követően zajlanak le. A teljesség igénye nélkül: megkezdődik a

fogváltás, a kar és a láb megnyúlik, megváltozik az érdeklődési kör, növekszik a koncentráció képesség és erősödik az önkontroll funkció. Az iskolai alkalmasságra való külső és belső jegyek alapján levont következtetéseket azonban nem feltétlenül lehet kivetíteni arra, hogy milyen konkrét hatása lesz a gyermekre az iskolakezdésnek. E tekintetben a szülő a gyermek mélyebb ismerete miatt akár a szakértőnél is pontosabban tudja megítélni, hogy az iskolakezdés túl korainak minősül-e, illetve ez milyen hátrányokkal járhat.

A gyermek iskolakezdésre való alkalmassága nem csupán pedagógiai vagy orvosi kérdés. Ezt az alkalmasságot számos olyan egyedi, családi tényező befolyásolhatja, amelynek megítélése nem külső szakember, hanem a – gyermek nevelésére elsődlegesen jogosult és kötelezett – szülő feladata. Nem jelenthető ki tehát, hogy a gyermek iskolakezdésre való alkalmasságát a szülő nem tudja felmérni, és ezért erről kizárólag az óvodavezető és a szakértői bizottság tud megalapozottan dönteni. *Mindezek alapján megítélésem szerint kérdéses, hogy a Knt-ben foglalt alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja, ám ha azt mégis adottnak vesszük, úgy a szabályozás nem alkalmas annak elérésére.*

A jogalkotó elismeri azt, hogy egyes gyermekek személyiségfejlődését visszavetheti, ha túl korán kapcsolódnak be az iskolai oktatásba. Ennek ellensúlyozására a Knt. rendelkezik arról, hogy az iskola igazgatója a szülő kérésére legfeljebb egy alkalommal engedélyezheti az iskola első évfolyamának megismétlését, akkor is, ha a tanuló az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. A törvényi szabályozás nem írja elő, hogy e kérés kizárólag orvosi vagy pszichológiai szempontok alapján lenne teljesíthető.

Álláspontom szerint nincs elfogadható magyarázata annak, hogy miközben a szülő a tanulmányok megkezdését követően indokbeli megkötés nélkül kérheti az első osztály megismétlését, addig a tankötelezettség teljesítésének elhalasztása érdekében a szakértői bizottság orvosi, pszichológiai alapú vizsgálatát kell kezdeményeznie. E szabályozás következtében a szülők egy része már csak az évfolyam megismétlésével – és a „sikertelen” tanév kudarcélményeit is hordozva – tudja elérni azt, hogy gyermekének ne kelljen tartósan a számára túl korai iskolakezdésből eredő hátrányokkal küzdenie.

Miután nem állítható, hogy a szülő a gyermek érdekeivel ellentétes módon jár el, ha hétéves koráig – a korai iskolakezdésből eredő hátrányok megelőzése érdekében – nem kívánja iskolába járatni, úgy a Knt.-ben meghatározott jogkorlátozás álláspontom szerint nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek a gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülése szempontjából.

A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A legitim cél és a szükségesség követelményével kapcsolatos hiányosság mellett az arányosság tekintetében is aggályosnak tartom a szülő neveléshez való jogának a Knt.-ben meghatározottak szerinti korlátozását.

Álláspontom szerint a Knt. 8. § (2) bekezdése azzal, hogy a szülőnek a tankötelezettség egy évvel későbbi időpontban történő teljesítésre vonatkozó kérésének teljesítését kizárólag az iskolaérettségi vizsgálat eredményétől teszi függővé, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben deklarált követelmény-rendszernek nem megfelelően korlátozza a szülő az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő neveléshez való jogát. Ez a rendelkezés ellentétes azzal is, hogy Magyarország a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikke alapján is vállalta a szülők neveléshez való jogának biztosítását.

4. Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Amint azt már kifejtettem, az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

Az állam egyik alapvető szerepe a gyermekek jogai védelmében, hogy meghatározza az alapvető jogaik érvényesítésének garanciáit.<sup>8</sup> Az Alkotmánybíróság elsőként az egészséges környezethez való joggal összefüggésben mondta ki, majd egy 2011. évi határozatában szélesebb összefüggésben is megfogalmazta,

hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön.<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlata adhat majd választ arra a kérdésre, hogy az alkotmányos jogvédelem már elért szintjének megőrzése vonatkozó állami kötelezettséget ki lehet-e terjeszteni a társadalom különösen védett csoportjaira, így a gyermekekre is.

ad 1. Magyarország a Gyermekek jogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján vállalta, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

E vállalással összhangban a közoktatás jelenlegi rendszerében a gyermek mindenek felett álló érdeke olyan általánosan érvényesítendő elv, amelyet az oktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködőknek figyelembe kell venniük döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor. Ezen elv érvényesülésének garanciája, hogy a fenntartói vagy intézményi hatáskörben hozott, a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes minden döntés semmis. A Ktv. az ilyen döntés következtében előállott sérelem orvoslása érdekében speciális eljárási szabályokat és jogkövetkezményeket is biztosít.

A Knt. ezzel szemben nem tartalmazza gyermek mindenek felett álló érdekének védelmét, és e követelmény más rendelkezésekből sem vezethető le. Ez azért aggályos, mert a gyermekek a társadalom különösen védett csoportját alkotják, ezért érdekeik védelmét az egyik leglényegesebb prioritásnak kellene tekinteni az őket érintő köznevelési döntések előkészítésekor és meghozatalakor.

*Álláspontom szerint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a Gyermekek jogi Egyezmény rendelkezéseiből következően felmerül, hogy a jogalkotó mulasztást követett el azzal, hogy a Knt-ben nem biztosítja a gyermek mindenekfelett álló érdekének a köznevelés egészét átható elveként való érvényesülését.*

ad 2. A Gyermekek jogi Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki a tizenharmadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. A Gyermekek jogi Egyezmény 28. cikke alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából kötelesek számukra az alapfokú oktatást kötelezővé és ingyenessé tenni.

A tankötelezettség alsó és felső határát az Európai Unió nem határozza meg kötelező jelleggel a tagállamok számára. A legtöbb európai országban a tankötelezettség felső határa a tizenhatodik életév, míg Magyarország mellett három államban (Belgiumban, Hollandiában és Németországban) tizenhét év.

Az Alaptörvény nem rendelkezik a tankötelezettségről, ezért az állam – más alkotmányos jogok keretei között – szabadon dönthet annak kezdő és befejező időpontjáról.

Magyarországon a tankötelezettség az 1961. évi oktatási reformtól kezdődően egészen 2003. szeptember 1-jéig főszabályként annak a tanévnek a végéig tartott, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betöltötte. Azon tanulók esetében azonban, akik tanulmányaikat az 1998/99. tanévben, illetve ezt követően kezdték meg, a tankötelezettség két évvel meghosszabbodott. A közoktatás jelenlegi rendszerében a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló tizenharmadik életévét betölti. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható legfeljebb annak a tanévnek a végéig, amelyben a huszadik életévét betölti.

A Knt. rendelkezései szerint a tankötelezettség a tanuló tizenhatodik életévének betöltéséig tart. Azon tanulók esetében, akik tanulmányaikat az iskolai nevelés-oktatás kilencedik évfolyamán a 2011/2012. tanévben vagy azt megelőzően kezdték meg, tankötelezettségük azon tanítási év végéig tart, amelyben a tizenharmadik életévüket betöltik. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége annak a tanítási évnek a végéig meghosszabbítható, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A köznevelésről szóló törvényjavaslat miniszteri indoklása szerint „a tankötelezettség felső határa leszállításának legfőbb indoka, hogy a kötött iskolai rendszertől, a közismereti oktatástól elforduló, motiválatlan tanuló mielőbb átléphessen a munka világába”.

A tankötelezettség elérése nem jelenti azt feltétlenül, hogy a tanulóknak meg kell szakítani az eddigi oktatási formában való részvételét. A Knt. rendelkezései alapján azonban az iskola a tanítási év utolsó napján egyoldalú nyilatkozattal is megszüntetheti annak a tanulóknak a tanulói jogviszonyát, aki nem tanköteles, ha ugyanannak az évfolyamnak a tanulmányi követelményeit második alkalommal nem teljesítette.

Abban a tanévben, amikor a legalább hat általános iskolai évfolyamot sikeresen elvégzett tanköteles tanuló a tizenötödik életévét betölti, az általános iskola kezdeményezi a tanuló felvételét a Híd II. programba. Azon gyermekek, akik átkerülnek a Híd II. programba, nem részesülnek alapfokú oktatásban, nem fejezik be a hetedik és a nyolcadik évfolyamot, hanem egyes szakmák sikeres elsajátításához szükséges készségek, szakmacsoporton belüli pályorientációs feladatok ellátására, rész-szakképesítés megszerzésére készítik fel őket.

A Köznevelési Hídprogramok keretein belül nem kötelezettség, hanem lehetőség olyan osztály megszervezése, amely szakiskolai képzés megkezdésére készíti fel azokat a tanulókat, akik általános iskolai tanulmányaikat a tankötelezettségük végéig nem tudták teljesíteni és hat általános iskolai évfolyamnál kevesebbet fejeztek be sikeresen.

A tankötelezettség felső korhatárának leszállítása azzal a következménnyel jár, hogy egyes gyermekek az általános iskola helyett a Köznevelési Hídprogramba kerülnek át. Azok a már nem tanköteles gyermekek, aki hat általános iskolai évfolyamnál kevesebbet fejeztek be sikeresen, nemcsak az alapfokú oktatásból eshetnek ki, hanem a Híd II. programban sem kötelező részt venniük.

*Mindezek alapján indokoltak tartom, hogy az Alkotmánybíróság eljárása során azt is vizsgálja meg, hogy a Knt. – különös figyelemmel a gyermek mindenek felett álló érdekéről rendelkező elv elhagyására, illetve a tankötelezettség felső határának leszállítására – teljes körűen tartalmazza-e a gyermekek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a Gyermekjogi Egyezményből eredő megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesüléséhez szükséges garanciákat, vagy azok rögzítésének hiányában fennáll-e jogalkotói mulasztás.*

5. Indítványomban az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2012. július 1-jén hatályba lépő Knt. hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel. Az Abtv. hivatkozott 61. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggeszheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy: „a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.”

Álláspontom szerint a gyermekek védelméhez, illetve művelődéshez és oktatáshoz való joga, valamint a szülő gyermeke nevelése megválasztásához fűződő joga, továbbá a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság 2012. szeptember 1-jétől hatályos törvényi rendelkezések hatályba lépését felfüggeszse. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság 2012. szeptember 1-jét követően a már hatályos Knt. rendelkezései tekintetében állapítaná meg az alaptörvény-ellenességét, akkor a hatálybalépés napjára visszamenőleges megsemmisítés a már létrejött jogviszonyokat érintene, továbbá súlyos jogbizonytalanságot idézne elő. A kihirdetés napját követően kimondott esetleges megsemmisítés pedig az alaptörvénytörvény-ellenesen biztosított óvodai nevelésben, illetve iskolai oktatásban és nevelésben részesülő gyermekek jogsérelméhez vezetne.

Álláspontom szerint a kérelmem megfelel mind az Abtv. 61. § (2) bekezdésében, mind a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában meghatározott feltételeknek, ezért kezdeményezem, hogy – amennyiben 2012. szeptember 1-jét megelőzően nem kerül sor az indítvány, a benne foglalt alkotmányossági aggályok elbírálására – az Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített előzetes intézkedésként határozzon a Knt.

felüggesztéséről a hatálybalépés következtében előálló súlyos és helyrehozhatatlan következmény elkerülése érdekében.

Budapest, 2012. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Kihirdette: Hivatalos Értesítő 2012. évi 4. szám

<sup>2</sup> Lásd: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> Lásd: 28/2005. (VII. 14.) AB határozat

<sup>4</sup> Lásd: 995/B/1990. AB határozat

<sup>5</sup> Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

<sup>6</sup> Lásd: 214/B/2003. AB határozat

<sup>7</sup> Lásd: 39/2007. (VI. 20.) AB határozat

<sup>8</sup> Vö. 434/E/2000. AB határozat

<sup>9</sup> Lásd: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat

## AJB-2638/2012

### A rokkantsági ellátórendszer átalakításának kifogásolása

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvényt (a továbbiakban: Mmtv.) 7. § (4) bekezdését és a 13. § (2) bekezdés d) pontját, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével (esélyegyenlőség elve).

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Mmtv.-ben meghatározott új szabályozási koncepció bevezetése során érvényesültek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből következő bizalomvédelemből eredő alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást. Az AJB utasításban felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja különösen az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények*

érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Közel 40 magánszemély, valamint egy társadalmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Mmtv. Alaptörvénnyel való összehangjának utólagos vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A beadványok szerint a rokkantsági nyugdíj megszüntetésével<sup>1</sup> a rokkantsági és rehabilitációs ellátás kikerül a biztonságos és kiszámítható társadalombiztosítás garanciális rendszeréből. Sérül a szolgáltatás-ellenszolgáltatás aránya, mert a járulékfizetés ideje, mértéke és a kapott ellátás összege közötti összefüggés minimálissá válik, a maximális ellátási összeg bevezetésével pedig egy meghatározott szint felett teljesen megszűnik. „Elvesznek” az adott esetben több évtized alatt a munkáltató és a munkavállaló által befizetett járulékok, hiszen az ellenszolgáltatás (ellátás) lényegesen alacsonyabb szintű, mint ahogyan az a biztosítási elv alapján kiszámítható lenne, illetve volt korábban. Az Alaptörvény (az öregségi nyugdíjjal szemben) nem tartalmaz garanciális szabályt a rokkantsági és rehabilitációs ellátásokra vonatkozóan, így ezek szabályai, összege bármikor, a mindenkori gazdasági helyzet és politikai akarat függvényében megváltoztatható. A beadványozó szerint már az ellátás pusztá átnevezése is számtalan hátrányos következménnyel jár az ellátottakra nézve.

Az érintetteket érő jellemző hátrányok és jogséremlmek közül a társadalmi szervezet beadványa kiemelte a kereső tevékenység és rehabilitációs ellátás „összeférhetetlenségét” rehabilitációs ellátásban részesülő személy esetén,<sup>2</sup> a keresetkorlát bevezetését rokkantsági ellátás esetén,<sup>3</sup> valamint a kiegészítő vállalkozási tevékenység folytatásának ellehetetlenülését. Az alanyi jogon járó közgyógyellátásra való jogosultságnak az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek esetén történő elvesztése mellett a korábbi rokkantsági nyugdíjhoz kapcsolódó utazási kedvezmények megvonását, valamint egyéb kedvezmények elvesztését (pl. méltányossági nyugdíjmelés, kedvezményes belépőjegyek, helyi önkormányzati rendeletek által biztosított kedvezmények, mentességek, önkormányzati szociális ellátások) is sérelmesnek tartják a beadványozók. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének címzett, az alapvető jogok biztosának is megküldött önálló beadványában a pénzügyi szolgáltatások terén felmerülő hátrányokat ismertette a társadalmi szervezet. A beadványozók egyöntetűen kifogásolták a rendkívüli, „önként” kezdeményezett felülvizsgálatot a rehabilitációs ellátással alakított juttatásban részesülő személyek esetén.<sup>4</sup> Egyes panaszosok sérelmezték továbbá a rokkantsági nyugdíj megszüntetésével szembeni jogorvoslati lehetőség kizárását, valamint a komplex minősítés eredményeképpen megszülető döntéssel szembeni jogorvoslati jog korlátozását.<sup>5</sup>

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Mmtv. egészével, illetve egyes rendelkezéseivel *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát a *beadványt kimerítve* fogalmazom meg a Mmtv. megsemmisítésére vonatkozó kérelmemet.

2. Az indítványozás kapcsán előkérdés, hogy az Alkotmány 7. § (4) bekezdésének és 13. § (2) bekezdés d) pontjának alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e, vagy e kérdéskörben az indítvány érdemi elbírálását akadályozza-e az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatáskör-korlátozó szabály.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összehangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. E szabály a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba, így – a 22/2012. (V. 11.) AB határozat alapján – a népszavazási tiltott tárgykörben kifejtettek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során is irányadóak.

Az Alkotmánybíróság a víztáji, kórházi napidíj és felsőoktatási tandíj eltörlésére irányuló népszavazási kezdeményezések kapcsán részletesen áttekintette és továbbfejlesztette az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjának jelentéstartamát.<sup>6</sup> Megállapította, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a *tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése* áll összhangban. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelyek

pénzügyi-költségvetési vonzata van. Valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása.

Az Mmtv. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatából és esetleges megsemmisítéséből álláspontom szerint nem következik kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az egyértelműen nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával. Az Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogszabályokat elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Hangsúlyozom, hogy e cikk nem a *jogalkotó* szubjektív célját, hanem a *jogszabályban megnyilvánuló*, objektív célt helyezi előtérbe. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése azt hivatott kizárni, hogy az Alkotmánybíróság döntése a költségvetési gazdálkodást veszélyeztesse. Ez az értelmezés áll összhangban az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésével is.

Jelen esetben az indítvány a rokkantsági ellátás összegszerűségét nem érinti, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének teleologikus értelmezéséből sem következik az, hogy az Alkotmánybíróság ne vizsgálhatná az Mmtv. vonatkozó szakaszainak alkotmányosságát. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálását.

3. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 70/E. § (3) bekezdés úgy fogalmazott, hogy az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető. Ezt az utóbbi, a vizsgált kérdés szempontjából releváns mondatot pedig a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint nyugellátásnak minősülő ellátásokra azok feltételeinek, jellegének és összegének megváltoztatása, más ellátássá alakításuk vagy megszüntetésük tekintetében a jelenlegi szabályok szerint továbbra is, *2012. december 31-éig alkalmazni kell.*<sup>7</sup>

Álláspontom szerint a törvényalkotó jelen pillanatban ugyan külön felhatalmazással bír a nyugellátási rendszer átalakításra, továbbá az egyes ellátások átalakítására vagy csökkentésére, azonban mindez nem jelenti azt, hogy a nyugellátási rendszer átalakítása során hozott törvényi szabályoknak ne kellene megfelelniük az Alaptörvény szabályainak, így különösen a jogállamiság elvéből, valamint az egyenlő méltósághoz való jogból eredő követelmények. Önmagában a felhatalmazás nem jelenthet sem kivételt, sem kibúvót ezek alól, és nem eredményezheti az alapvető alkotmányossági elvek és alapjogok áttörését sem. Következésképpen a beadványok alapján indokolt megvizsgálni, hogy az Országgyűlés az Mmtv. megalkotása során tekintettel volt-e a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekből eredő követelményekre.

4. Az Mmtv.-t az Országgyűlés 2011. december 20-án fogadta el. A törvény 2011. december 29-én hatályba is lépett és már 2012. január 1-től megszüntette, illetve átalakította a korábbi rokkantsági nyugdíjakat és a megváltozott munkaképességűek szociális ellátásait.

Az új szabályozás következtében 2012. január 1-től rokkantsági nyugdíj, baleseti rokkantsági nyugdíj, rehabilitációs járadék, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka nem állapítható meg. 2012. január 1-től új egészségbiztosítási ellátásként – tehát nem nyugellátásként – állapítható meg és folyósítható a rehabilitációs ellátás és a rokkantsági ellátás.

A változások a már megállapított ellátásokat is érintették. 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként kell továbbfolyósítani a 2011. december 31-én

- I-II. csoportos – 62 év alatti – rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,
- az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,
- az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy 5 éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban,
- átmeneti járadékban részesülő személy ellátását.

Emellett 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként kell továbbfolyósítani a 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő – az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven túl betöltő – személyek ellátását.

A nyugdíjfolyósító szerv 2012. január 31-éig levélben tájékoztatta a rehabilitációs ellátással alakított juttatásban részesült az átalakítás során megváltozott jogosultságairól és kötelezettségeiről. A 2012. január 1-jén rehabilitációs ellátással alakított juttatásban részesülő személy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság tájékoztatásához csatolt nyilatkozat visszajuttatásával 2012. március 31-éig kérhette egészségi állapotának komplex újraminősítését. Azonban a 2012. március 31-ei határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjeszhető. Ha a 2012. január 1-én rehabilitációs ellátással alakított juttatásban részesülő személy 2012. március 31-éig nem kérte a komplex minősítés elvégzését, a rehabilitációs ellátását 2012. május 1. napjával meg kellett szüntetni.

A rehabilitációs hatóság a komplex minősítés elvégzését kérő személyeket az életkorra, keresőtevékenységre, és egészségkárosodási mértékre tekintettel kialakított sorrend alapján felülvizsgálja, azonban a felülvizsgálat időpontja nem lehet későbbi a soros felülvizsgálat időpontjánál.

További újítás, hogy az Mmtv. 7. § (4) bekezdése szerint a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását szüneteltetni kell arra az időtartamra tekintettel, amikor az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt, vagy keresőképtelen. Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja szerint pedig a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátott keresőtevékenységet folytat, és jövedelme három egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát.

Az Mmtv. rendelkezéseit a korábbi szabályozással egybevetve az állapítható meg, hogy jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő átmeneti szabályok hiányában változtak a rokkantak ellátásának jogszabályi keretei.

5. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata következetesen különbséget tett az egyes, társadalombiztosítási ellátórendszerből fedezett ellátások között aszerint, hogy abban a biztosítási vagy a szolidaritási elem játszik-e nagyobb szerepet. E felosztás szerint „mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el”.<sup>8</sup> Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a tulajdonvédelem szabályai szerint ítélte meg a saját jogú öregségi nyugdíj szabályozásának, később pedig a nem saját jogú (hozzátartozói) nyugellátás szabályozásának az alkotmányosságát.<sup>9</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonvédelem körébe eső ellátásoktól eltér az *Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésbe hozható ellátások alkotmányossági megítélése*. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

Az Alaptörvény eme rendelkezése kettős tartalmú. Az első mondata absztrakt államcél rögzít, amelyből nem vezethető le a szociális biztonság szintje, mint ahogy az sem, hogy az államnak milyen feltételek fennállta esetén milyen tartalmú és mértékű juttatásokat kell biztosítania. A hivatkozott bekezdés második mondatából viszont egyenesen következik, hogy meghatározott körülmények bekövetkezése esetén (amelyek között szerepel a rokkantság) az állampolgároknak *alanyi joguk* van a törvényben meghatározott támogatásra.

Mindemellett hangsúlyozni kell, hogy a rokkantsági ellátás nem minősül *ex gratia* juttatásnak. Az Mmtv. rendszerében ez az ellátás vásárolt jognak tekinthető, az Mmtv. szerinti ellátásokat az veheti igénybe, aki az egészségkárosodást megelőzően biztosított volt, tehát aki társadalombiztosítási körbe tartozott.<sup>10</sup>

„A társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania”.<sup>11</sup> Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az ilyen juttatások esetében „a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változásához különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonelevonás fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el”.<sup>12</sup>

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig



kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. A jogbiztonság elve a *jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodást védi*, arra tekintettel, hogy a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján döntéseket hoztak vagy hozhattak. Az Alkotmánybíróság számos határozatában<sup>13</sup> utalt arra, hogy a jogbiztonság védelme egyben a jog állandóságába vetett bizalom védelme, ezen a bizakodáson pedig az érintettek jelentős döntése alapult vagy alapulhatott.

A rokkantsági ellátás alapvető szabályait megváltoztató törvényi rendelkezéseknek tehát *elegendet kell tenniük a bizalomvédelemből következő követelményeknek*. A megváltozott munkaképességűek egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján csak hosszú átmeneti idő elteltével kerülhet sor. Jelen esetben a jogalkotó semmilyen, az érintett ellátottak védelmére vonatkozó szabályt nem alkotott, és az átmenet nélküli változtatásnak nincs különös indoka.

Önmagában az, hogy a törvényhozó a rokkant, megváltozott munkaképességű személyeket milyen összegű és tartalmú ellátással kívánja segíteni, szociálpolitikai kérdés, és a jogalkotó szabad mérlegelésének tárgya. Az Mmtv. által kialakított új, átmeneti időszak nélkül bevezetett rendszere azonban álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő bizalomvédelem követelményét.

Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiánnyal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Felhívom tehát az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, hogy az Mmtv. szabályai, e körben az új ellátási rendszer bevezetésének időszerezésére vonatkozó rendelkezések megfelelő garanciákat tartalmaznak-e a tekintetben, hogy a 2011. december 31-ig ellátásban részesülők egzisztenciális döntéseit hosszabb távra is megalapozó ellátása rövid időn belül ne változzon jelentős mértékben. Ennek hiányában felmerülhet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő, a jogbiztonság körébe tartozó bizalomvédelem sérelme, felvetve a jogalkotói mulasztás kérdését.

6. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Ezzel azonos szövegű rendelkezést az Alkotmány nem tartalmazott, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a bíróság előtti egyenlőséget rögzítette. Az Alaptörvény elvi jelentőségű, törvény előtti egyenlőséget megfogalmazó tételéből következik, hogy a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége mind a formális, mind a materiális egyenlőséget biztosítani. Ez a követelmény pedig nevesítve is következik az Alaptörvény hátrányos megkülönböztetést tiltó XV. cikk (2) bekezdéséből, valamint az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség előmozdításának állami kötelezettségéből.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése alapján Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alkotmánybíróság az esélyegyenlőség elvével több döntésében is foglalkozott, egy 2010-es határozatában pedig azt állapította meg, hogy „*a mozgáskorlátozott személyek ellátása kötelezettséget jelent az állam és a társadalom számára. A fogyatékos személyek jogait és esélyegyenlőségét az államnak jogalkotás útján is elő kell segíteni. (...) Ennek során [a törvényhozónak] tekintettel kell lennie a fogyatékos személyek érinthetetlen emberi méltóságára a jogosultságok és kötelezettségek elosztásakor, akkor is, ha nem eleve jogosultokról van szó*”.<sup>14</sup> Ezen elvi megfontolásból a hivatkozott ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tartotta a mozgáskorlátozottak gépjárműadó-mentességét korlátozó szabályváltozást, és azt megsemmisítette.

Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja értelmében pedig a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő keresőtevékenységet folytat és jövedelme 3 egymást követő hónapra vonatkozó havi átlaga meghaladja a minimálbér 150 százalékát.

Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése nem teszi lehetővé a rehabilitációs pénzbeli ellátás folyósítását azon időszak alatt, amíg az ellátott keresőtevékenységet végez, közfoglalkoztatásban vesz részt vagy keresőképtelen.

E két korlátozás jogi megítélése különböző. Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja jövedelemkorlátot határoz meg, az Mmtv. 7. § (4) bekezdése ezzel szemben – jövedelemhatártól függetlenül – szüneteltetni rendeli az ellátás folyósítását, ha az ellátott keresőtevékenységet végez, vagy közfoglalkoztatáson vesz részt.

Az Alkotmánybíróság a 239/B/2009. és 1228/B/2010. AB határozatokkal elbírált ügyekben már vizsgálta, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) jövedelemkorlátot előíró rendelkezése ellentétes-e az Alkotmány jogállamiságot, illetve szociális biztonságot rögzítő rendelkezéseivel, és e határozatokban az indítványokat elutasította. Jelen esetben egyrészt az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontja más tartalommal biztosít ellátást, mint a Tny. 36/D. § (1) bekezdése, másfelől pedig az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy a jövedelemkorlátot előíró szabály megalkotása (és ebből következően egyes esetekben az ellátások kivezetése) megfelel-e az Alaptörvény XV. cikkéből eredő követelményeknek.

A rehabilitációs pénzbeli ellátás és a rokkantsági ellátás funkcióját tekintve ugyanis *nem tekinthető a megélhetést biztosító „segélynek”*, hanem álláspontom szerint az *esélyegyenlőség megteremtésének alapvető eszköze* is. Ezen ellátások azt a – megváltozott munkaképességű és az Mmtv. hatálya alá nem tartozó személyek között meglévő – tényleges különbséget hivatottak csökkenteni, amely miatt az előbbiek jelentős hátrányban vannak a munkavégzés során. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.<sup>15</sup> Ugyanakkor álláspontom szerint nem felelnek meg az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésének azon rendelkezések, amelyek az esélyegyenlőséget célzó kedvezményt úgy szüntetik meg, hogy a megszüntetést semmilyen más hasonló intézkedéssel nem pótolják, enyhítik. Mindez ugyanis nemcsak az előző pontban rögzített bizalomvédelem szempontjából aggályos, hanem a *társadalmi esélyegyenlőség előmozdítását is fékezi*, különösebb alkotmányos indok nélkül a már elért védelmi szintet is csökkenti, és fokozza az érintett személyek esélyegyenlőtlenségét.

Álláspontom szerint a szociális biztonsághoz való jogból következő rokkantsági, valamint rehabilitációs ellátások rendszerének kialakítása során *fokozottan kell érvényre juttatni az esélyegyenlőség elvét*, a szabályozás során értékelni kell, hogy az érintettek részéről a munkába állás számos olyan plusz teherrel jár, amelyeket a támogatás mérsékelni tud. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdése éppen azért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével, mert a rendkívül alacsony összegű támogatás mellett, a kereset összegétől függetlenül zárja ki a munkavállalás lehetőségét (abszolút jellegű kizárást alkalmaz). Ezzel összefüggésben pedig nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy ezek a rokkant, megváltozott munkaképességű emberek helyzetüknél fogva jóval kevesebbet keresnek, mint az egészséges, teljes munkaképességgel rendelkező munkavállalók. Az Mmtv. 7. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás tehát az esélyegyenlőség elősegítése helyett éppen *azzal ellentétes hatást fejt ki*.

Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pontjában rögzített szabály alkalmas arra, hogy eltántorítsa az érintetteket a munkavégzéstől, hiszen a mai munkaerő-piaci viszonyok között még a teljes munkaképességgel rendelkező munkavállalók munkavégzési lehetőségei is korlátozottak. A rokkant személyek esetében a munkalehetőség különösen eshetőleges, így aránytalan kockázatot jelent az ellátás elvesztése, amely nem csak az érintett szociális biztonsága szempontjából aggályos, hanem sérti az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdését is.

Álláspontom szerint tehát az Mmtv. 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdés d) pontja ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével, ezért kérem, hogy azt az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Megjegyzendő továbbá, hogy az esélyegyenlőség követelményének fokozott érvényesülésével kapcsolatos alapjogi érveket a következők is erősítik, támogatják. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése azt tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékkal élők*et. Jelen indítvány szempontjából utóbbi csoport tekinthető különösen relevánsnak, hiszen az érintettek jelentős része valamilyen, a munkaképességet súlyosan befolyásoló, akadályozó betegséggel, egészségkárosodással, vagy éppen valamilyen testi fogyatékosággal küzd, látásában, hallásában, mozgásában, stb. korlátozott. Egyértelműsíteni kívánom, hogy a fogyatékosággal élők és a rokkantsági ellátásban részesülők köre nem tekinthető azonosnak, a jelenlegi rendszer sajátosságából adódóan azonban *az átfedés tapasztalataim alapján jelentősnek tekinthető*, következésképpen az esélyegyenlőség előmozdítása ezen a területen különösen nagy jelentőséggel bír.

Mindezek kapcsán felhívom az Alkotmánybíróság figyelmét a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv<sup>6</sup> (a továbbiakban: CRPD) egyes rendelkezéseire is. A CRPD 1. cikke a *fogyatékossgal élő személy fogalmát tág értelemben használja*, eszerint minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását. A CRPD 28. cikke rendelkezik a megfelelő életszínvonallal és szociális védelemmel kapcsolatos szabályokról. A CRPD előírja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életminőséghez saját maguk és családjuk számára, beleértve a megfelelő élelmet, ruházatot és lakhatást, továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bámféle fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák. A CRPD 28. cikk 2. pontja alapján a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát a szociális védelemhez, valamint e jognak a fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlásához, és megteszik a megfelelő lépéseket e jog érvényesülésének védelmére és előmozdítására. Beleértve azon intézkedéseket, amelyek biztosítják – többek mellett – a szegénységben és fogyatékossgal élő személyek és családjuk hozzáférését a fogyatékossg okán fellépő kiadásokhoz kapcsolódó állami támogatáshoz, ideértve a megfelelő képzést, tanácsadást, pénzügyi segítségnyújtást és a hosszabb ideig tartó gondoskodást a fogyatékossgal élő személyek számára a nyugellátáshoz és a nyugdíjprogramokhoz való hozzáférést.

7. Indítványomat összegezve álláspontom szerint

- az Mmtv. megalkotása és hatálybaléptetése, valamint a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének kiépítése során a jogalkotó nem biztosította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető bizalomvédelem követelményének érvényesülését;
- az Mmtv. 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdés d) pontja ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésével.

Mindezekre tekintettel kérem az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az Mmtv. vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányellenességét, és azokat semmisítse meg.

Budapest, 2012. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Mmtv. 30. § (1) bekezdés, 31. §, 32. § (1) bekezdés, 33. § (1) bekezdés

<sup>2</sup> Mmtv. 7. § (4) bekezdés

<sup>3</sup> Mmtv. 13. § (2) bekezdés d) pont

<sup>4</sup> Mmtv. 33. § (3)-(4) bekezdés

<sup>5</sup> Mmtv. 18. § (2) bekezdés

<sup>6</sup> Lásd 15/2007. (III. 9.) AB határozat, 16/2007. (III. 9.) AB határozat, 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, 34/2007. (VI. 6.) AB határozat.

<sup>7</sup> Lásd Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 19. cikk (5) bekezdése.

<sup>8</sup> Lásd 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

<sup>9</sup> Lásd 37/2007. (VI. 12.) AB határozat.

<sup>10</sup> Vö. Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>11</sup> Lásd 26/1993. (II. 29.) AB határozat.

<sup>12</sup> Lásd 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

<sup>13</sup> Összefoglalóan lásd 142/2010. (VII. 14.) AB határozatot.

<sup>14</sup> Vö. 22/2010. (II. 25.) AB határozat.

<sup>15</sup> Lásd AJB-4541/2010. számú jelentés.

<sup>16</sup> Az egyezményt és a fakultatív jegyzőkönyvet Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

## AJB-2709/2012

### A nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek kifogásolása

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg:

- 1.1 a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: nemzetiségi törvény) 2. § 14. pontjának „az a közhasznú” szövegrészét, mivel állásponantom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésével (a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga), valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye);
- 1.2 a nemzetiségi törvény 56. § (1) bekezdésének „– a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint –” szövegrészét, mivel állásponantom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésével (a nemzetiségek tagjainak önazonossághoz, önrendelkezéshez való joga), valamint az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésével (a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga) és ezzel összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal;
- 1.3 a nemzetiségi törvény 107. § (1) bekezdés b) pontját, valamint a (2) bekezdés „az (1) bekezdés b) pontban foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől, illetve” és „b” szövegrészeit, mivel állásponantom szerint azok ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye) és az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésével (közhivatal viselésének joga);
- 1.4 a nemzetiségi törvény 142. §-át, mivel állásponantom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésével (ártatlanság vélelme);
- 1.5 A nemzetiségi önkormányzat 167. §-át mivel állásponantom szerint az ellentétes az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésével (a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga) és azzal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal, valamint az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdésével (a helyi önkormányzatok tulajdonosi joga).

Indítványozom továbbá az Ajbt. 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében, illetve az Abtv. 42. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg:

- 2.1. a nemzetiségi törvény 95. § (1) bekezdés második mondatának „magyar nyelven és”, valamint „is” szövegrészét, továbbá ugyanezen § (3) bekezdésének „akinek személye eltér a magyar nyelvű jegyzőkönyvet hitelesítő képviselőtől. Ha a jegyzőkönyv két nyelven készül, a jegyzőkönyv-hitelesítők mindkét változatot kölcsönösen is aláírják” szövegrészét, mivel állásponantom szerint azok ellentétesek az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésével (a nemzetiségek anyanyelvhasználathoz fűződő joga), valamint az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdetett, Strasbourgban 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (a továbbiakban: Nyelvi Karta) 7. cikk 2. pontjában foglaltakba ütköznek;
- 2.2. a nemzetiségi törvény 101. § (3) bekezdésének „amelynek költségeit a nemzetiségi önkormányzat fedezi” szövegrészét, mivel az ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdésével (egyenlő bánásmód követelménye és a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének előmozdítása), valamint a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: Fogyatékosügyi Egyezmény) 29. cikk a) pontjában foglaltakba ütközik.

## Indokolás

Az Ajb. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy települési nemzetiségi önkormányzat azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezem az Alkotmánybíróságnál a nemzetiségi törvény rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó arra hivatkozott, hogy a nemzetiségi törvény számos előírása ellentétes az Alaptörvénnyel, szűkíti a nemzetiségek korábban biztosított alapvető jogait. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések veszélyeztetik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozását, működését és nyelvhasználatát, valamint gyengítik a helyi nemzetiségi közösségek jogérvényesítését.

Az Ajb. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

Az AJB utasítás 46. § (2) és (3) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indítvány benyújtása. Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, a különösen védendő helyzetben lévő nemzetiségek jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmani intézkedést alapoz meg.

Így tehát a hozzám érkezett beadványt kimerítve és azt kiegészítve fogalmazom meg a nemzetiségi törvény alábbi rendelkezéseinek, illetve szövegrészeinek megsemmisítése iránti kérelmemet:

„2. § 14. pont az 50-72. § alkalmazásában nemzetiségi szervezet az a közhasznú egyesület, amelynek alapszabályában rögzített célja az e törvény szerinti, konkrétan megjelölt nemzetiség képviselete.

56. § (1) A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri.

95. § (1) A testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyvet magyar nyelven és az ülésen használt tárgyalási nyelven is el kell készíteni. A két nyelven készített jegyzőkönyv mindegyike hitelesnek tekintendő. A jegyzőkönyv közokirat.

(...)

(3) A jegyzőkönyvet az ülést levezető elnök és – amennyiben csak magyar nyelven készült – a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá. A nemzetiség nyelvén is elkészített jegyzőkönyvet a testület által a képviselők közül kijelölt jegyzőkönyv-hitelesítő írja alá, akinek személye eltér a magyar nyelvű jegyzőkönyvet hitelesítő képviselőtől. Ha a jegyzőkönyv két nyelven készül, a jegyzőkönyv-hitelesítők mindkét változatot kölcsönösen is aláírják. A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzat által a 80. § szerinti megállapodásban megjelölt személynek (jegyző vagy megbízottja).

101. § (3) A nemzetiségi önkormányzati képviselő a testületi üléseken jelyelvet, továbbá az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, amelynek költségeit a nemzetiségi önkormányzat fedezi.

107. § (1) Méltatlanság miatt a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése megszünteti

annak az önkormányzati képviselőnek a megbízását,  
(...)

*b) akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette,*  
(...)

(2) A képviselő köteles az (1) bekezdés b) pontban foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől, illetve az (1) bekezdés a)-b) pontban foglaltak beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, közgyűlést az illetékes választási bizottságot és a fővárosi és megyei kormányhivatalt.

*142. § A nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – amennyiben a volt tisztségviselő vagy volt képviselő személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyetteset (elnökhelyetteseket) és a volt képviselő-testületi, közgyűlési tagokat egyetemleges felelősség terheli, kivéve, ha egyértelműen igazolható, hogy a jogtalan felhasználást eredményező döntés ellen szavazott.*

*167. § Amennyiben a soron következő általános nemzetiségi választás eredményeképpen nem alakul meg új települési önkormányzat, a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzat vagyona a települési önkormányzat tulajdonába kerül azzal, hogy azt nemzetiségi célra kell felhasználni.*

Az indítványomban támadott rendelkezések közül a nemzetiségi törvény 2. § 14. pontja, 101. §-a, valamint 107. §-a a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választás kitézésének napján lép hatályba. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján ugyanakkor az utólagos normakontroll keretében a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezéseket is vizsgálhatja és megsemmisítheti.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételten arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is. Megjegyzem, hogy a két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Alkotmányban szereplő nemzeti és etnikai kisebbség elnevezést az Alaptörvényben a nemzetiség váltotta fel. A terminológia változásának nincs tartalmi hatása, e két fogalom ugyanazt a 13 népcsoportot és azok tagjait jeleníti meg.

A nemzetiségek az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése alapján helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alaptörvény nem határozza meg a nemzetiségek önkormányzathoz fűződő jogának konkrét tartalmát, illetve a joggyakorlás szabályait. Így álláspontom szerint továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság erga omnes alkotmányértelmezése, mely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.

A nemzetiségi önkormányzati választásokon a nemzetiségi szervezetek állíthatnak jelöltet. A nemzetiségi törvény egyik értelmező rendelkezése azonban – kizárólag a választójogi szabályok alkalmazása során – leszűkíti a nemzetiségi szervezet fogalmát azokra a közhasznú egyesületekre, amelyek alapszabályban rögzített célja egy konkrétan megjelölt nemzetiség képviselése.

Külön törvény előírása alapján az a szervezet vehető közhasznúsági nyilvántartásba, amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik. Ehhez egymillió forintot meghaladó átlagos éves bevétellel vagy nem negatív adózott eredménnyel kell rendelkeznie, illetve a személyi jellegű ráfordításainak – a vezető tisztségviselők juttatásainak figyelembevételével – el kell érnie az összes ráfordítás egynegyedét. A nyilvántartásba vétel további feltétele a megfelelő társadalmi támogatottság, ami akkor mutatható ki, ha az adott szervezet részére felajánlott személyi jövedelemadó eléri a bevétel két százalékát vagy a közhasznú tevékenység érdekében felmerült költségek, ráfordítások két év átlagában eléri az összes ráfordítás felét, illetve a közhasznú tevékenység ellátását két év átlagában legalább tíz közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy segíti.

A jelöltállítás szabályozásának áttekintésekor álláspontom szerint az jelenti a kiindulópontot, hogy az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarat-elhatározásából a választásokon jelöltként elindulhasson. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jelöltállítási jog nem alkotmányos alapjog. A jelöltállítási jog tekintetében az azonos helyzetben lévő, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok közötti különbségtétel ezért akkor minősül alkotmányellenesnek, ha az eltérő szabályozás ésszerű indok nélküli, azaz önkényes.

Az alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll.

Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy az azonos csoportba tartozók közötti megkülönböztetésnek – tárgyilagos mérlegelés alapján – van-e ésszerű indoka.

A nemzetiségi önkormányzatok egyik legfontosabb jellemzője, hogy választások útján jönnek létre, ezért létrehozásuk során biztosítani kell a képviselni kívánt közösségtől származó demokratikus legitimitációt. Ez megköveteli, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat a nemzetiségi választópolgárok alakítsák meg választott képviselőik útján. Alkotmányossági szempontból ezért nem kifogásolható az a feltétel, hogy a nemzetiségi önkormányzati választásokon az adott nemzetiséget képviselő szervezetek állíthatnak jelöltet.

A korábbi kisebbségi önkormányzati választásokon jelöltet állító és mandátumot szerzett kisebbségi szervezetek túlnyomó többsége nem rendelkezett közhasznú jogállással. Ahhoz, hogy a nemzetiségi egyesületek a hatályos szabályozás alapján kérelmezhesék felvételüket a közhasznúsági nyilvántartásba, két egymást követő lezárt üzleti évben meg kell felelniük a törvényi többletfeltételeknek. Ez azzal a következménnyel jár, hogy azok a nemzetiségi szervezetek, amelyek a 2012. évi üzleti évben nem tudnak átállni a közhasznú jogálláshoz szükséges működésre, a soron következő nemzetiségi önkormányzati választásokon nem állíthatnak jelölteket.

A közhasznú szervezetek gazdálkodására, annak átláthatóságára szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint más civil szervezetek működésére. Ez azonban nem adja ésszerű indokát annak, hogy a jogalkotó kizárja a jelöltállításból azokat a szervezeteket, amelyek ugyan nem felelnek meg a közhasznúsági nyilvántartásba vétel feltételeinek, azonban ténylegesen nemzetiségi képviseletet látnak el. Egy nemzetiség helyi egyesülete ugyanakkor a közhasznú jogálláshoz szükséges önálló bevétel nélkül is érdemben el tud látni képviselési feladatokat.

A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok a jelöltállításra vonatkozó szabályok szempontjából nem tekinthetők azonos helyzetben lévő jogalanyoknak. Ám a nemzetiségi szervezetek esetében megkövetelt közhasznúsági kritérium ésszerűtlenségére utal az is, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán bármely bejegyzett egyesület állíthat jelöltet. A megyei, fővárosi önkormányzat és a megyei jogú város képviselő-testülete tagjainak választásán történő jelöltállítás pedig olyan közvetlen politikai tevékenységnek minősül, amely a közhasznú jogállás megszüntetését vonja maga után.

A nemzetiségi önkormányzati választásokon megkövetelt többletfeltétel azért is alkotmányossági aggályokat vet fel, mert alkalmatlan arra, hogy a választási visszaélések kizárását biztosítsa, ugyanis az „álnemzetiségi” szervezetek közhasznú egyesületként is működtethetők.

*Álláspontom szerint a nemzetiségi törvény 2. § 14. pontjának „az a közhasznú” szövegrésze alaptörvény-ellenesen korlátozza a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatok létrehozásához fűződő*

*jogát. Emellett a jelöltállítás jogát a nemzetiségi egyesület közhasznú jogállásához kötő szabályozás az egyenlő bánásmód követelményét sértő megkülönböztetést tesz a nemzetiségi szervezetek között.*

2. A nemzetiségek tagjainak önazonosságához, önrendelkezéshez való jogát az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban az emberi méltóság jogából eredeztette. Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése önálló alapjogként is megfogalmazza a nemzetiséghez tartozók önazonossága szabad vállalásának és megőrzésének jogát.

Az Alkotmánybíróság erga omnes értelmezése szerint a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntése. A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a nemzetiséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog korlátozásának.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjogkorlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

A nemzetiségi önkormányzatok a közösségi öngazgatás szervei, ezért alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken lehessen kitűzni a nemzetiségi önkormányzati választást, ahol a nemzetiséghez tartozók létszáma indokolja képviselőik intézményesített ellátását. Ebből következően nem jelenti a nemzetiségi önkormányzat létrehozásához fűződő jog, illetve a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának az Alaptörvénnyel ellentétes korlátozását az, ha a törvényi szabályozás az adott településen élő nemzetiségi közösség létszámától teszi függővé a választás kitűzését.

Számos állammal ellentétben Magyarországon – amint arra az Alkotmánybíróság is hivatkozott egyik határozatában – nincs hiteles nyilvántartás a nemzetiséghez tartozókról. Egyes nemzetközi szervezetek és szakértők ezért a hiteles népszámlálások felhasználását javasolják – megfelelő garanciák mellett – a nemzetiségi jogokkal való visszaélések kizárása érdekében.

A nemzetiségi törvény azokon a településeken ad lehetőséget a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának kitűzésére, ahol a legutolsó népszámlálás nemzetiségenként összesített adatai szerint az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma eléri a harminc főt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa a kisebbségi önkormányzati választások vizsgálata során felhasználta ugyan a népszámlálás nemzetiségi adatait, azonban jelentésében hangsúlyozta, hogy annak alapján csak valószínűsíthető, és nem megállapítani lehetett a választási visszaéléseket. A kisebbségi ombudsman a nemzetiségi törvény véleményezése során is kifejtette, hogy a népszámlálási adatok nem tekinthetők a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.

Megítélésem szerint számos társadalmi és politikai tényezőtől függ, hogy hányan képesek megvallani a népszámláláskor nemzetiségi hovatartozásukat. Ezt befolyásolhatják a negatív történelmi tapasztalatok, de a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem is. A nemzetiséghez tartozás a népszámlálás alkalmával történő anonim megvallása joga és nem kötelessége az érintett közösséghez tartozóknak. Mindez következik a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény azon rendelkezéséből is, mely szerint „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”

Fontos kiemelni, hogy a 2011. évi népszámlálás adatainak gyűjtésekor még nem volt ismert, hogy milyen választójogi következménye lesz a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adatok önkéntes megvallásának, illetve az attól való tartózkodásnak. A nemzetiségi törvény tervezetét a népszámláláshoz kapcsolódó pótösszeírás lezárását követő napon, 2011. november 9-én a társadalmi vitára bocsátáskor hozták nyilvánosságra, és azt az Országgyűlés 2011. december 19-i ülésén fogadta el.

A 2011. évi népszámlálás adatainak feldolgozása indítványom benyújtásakor még nem történt meg. A korábbi, a 2001. évben felvett adatsorok azonban azt valószínűsítik, hogy számos olyan településen sem fogja elérni a nemzetiséghez tartozásokról nyilatkozóik összesített száma a 30 főt, ahol valójában jelentős létszámban élnek az adott nemzetiség tagjai. A szabályozás arra sincs figyelemmel, hogy az országos népszámlálást tíz



évenként tartják, így a közties időszakban jelentősen nőhet (természetes népességyarapodással vagy beköltözésekkel) egy adott település nemzetiségi közösségének létszáma. Közvetlen veszélye áll fenn ezért annak, hogy a nem pontos nemzetiségi statisztikák alapulvétele esetén egyes településeken nem alakulhatnak meg az ott élő nemzetiségi közösségek önkormányzatai.

A népszámlálási adatok felhasználása ugyanakkor nem jelent garanciát a választási visszaélések ellen. A nemzetiségi választói jegyzékbe visszaélészerű joggyakorlásuk révén felvett választópolgárok akkor is részt vehetnek az országos és a területi nemzetiségi önkormányzati választásokon, ha lakóhelyükön – a nemzetiségi statisztikákra hivatkozva – nem tűzik ki a települési szintű választást. A nemzetiséghez nem tartozókat ezért nem a népszámlálási adatok figyelembevételével, hanem a nemzetiségi választói jegyzékbe vétel megfelelő szabályozásával lehet kizárni a választás folyamatából.

*Álláspontom szerint a nemzetiségi törvény a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználását elrendelő 56. § (1) bekezdésének támadott szövegrésze ellentétes az Alaptörvénnyel, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Hiteles népszámlálási adatok hiányában ez a jogi megoldás nem alkalmas a szabályozás alkotmányos céljának elérésére.*

Indítványomban egyúttal jelezni kívánom azt is, hogy abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti a támadott rendelkezést, akkor egy törvényhozói mulasztásra visszavezethető további alkotmányossági aggály merül fel a nemzetiségi önkormányzati választások szabályozásával kapcsolatban.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül az is, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg. Az indítványozási jog hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos utólagos normakontroll vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kérelmezésével egyidejűleg felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán a jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozási hiány alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

A törvényhozói mulasztás hivatalbóli megállapításának az lehetne az alapja, hogy a választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a nemzetiségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos garanciákat. Az Alkotmánybíróság ilyen biztosítéknak tekintette a kisebbségi (nemzetiségi) választói jegyzéket.

A kisebbségi ombudsman által folytatott vizsgálatok azonban azt igazolták, hogy a településenként vezetett kisebbségi választói jegyzékbe a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező bármely magyar állampolgár – valós identitásától függetlenül – a kérelmére felvételt nyerhetett. Ennek következtében a 2006/2007. évi és a 2010/2011. évi helyi és országos kisebbségi önkormányzati választásokon a képviselt közösségekhez nem tartozók is nagy számban gyakorolhatták aktív és passzív választójogukat.

Kijelenthető tehát, hogy a nemzetiségi választói jegyzék jelen formájában nem alkalmas arra, hogy meggátolja a tömeges választási visszaéléseket.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. Alkotmányértelmezéssel nem határozható meg, hogy az önrendelkezési jog milyen korlátozása fogadható el alkotmányosnak a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásról szóló nyilatkozat valóságának ellenőrzése érdekében. A jogalkotó által elfogadott konkrét szabály vizsgálata alapján lehet csak megállapítani, hogy az adott korlátozás alkotmányos-e. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította azt, hogy a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának korlátozásával járó konkrét jogszabályok megalkotására kötelezze az Országgyűlést.

*Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróságnak lehetősége lenne arra, hogy a jogalkotót – határidő megjelölése mellett – a helyi és országos önkormányzati választójog gyakorlásához szükséges*

*garanciák meghatározására hívja fel. Ez összhangban lenne azzal, hogy a törvényhozó alkotmányos kötelezettsége a fennálló szabályozás alkalmazását és érvényesülését különös gonddal követni, és az előforduló visszaéléseket megakadályozni.*

3. Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a nemzetiségi önkormányzati képviselők jogállására, így annak szabályozásakor a törvényhozó nagyfokú döntési szabadsággal rendelkezik.

A jogállási szabályok között kiemelt fontossága van az összeférhetetlenségnek, amely nem a képviselő megválasztását, hanem az adott köz megbízatás más tisztségekkel, illetve egyes jogviszonyokkal való egyidejű fenntartását tilalmazza. A képviselői összeférhetetlenségnek több fajtája ismert, így beszélhetünk hivatali, politikai, gazdasági érdekelttségi (közbenjárói) és méltatlansági összeférhetetlenségről.

Az összeférhetetlenség intézménye a parlamentarizmus történetében jelent meg, és már ennek első önálló hazai szabályozása, az 1875. évi 1. törvénycikk is rendelkezett a méltatlanság eseteiről. Az összeférhetetlenségi szabályokat a későbbiekben kiterjesztették a törvényhatósági és községi igazgatásra is, ám ezek az előírások kevésbé voltak szigorúak, mint amelyeket az országgyűlési képviselők esetében alkalmaztak.

Megjegyzem ennek kapcsán, hogy a hatályos szabályozás eltér a korábbi gyakorlattól, és a nemzetiségi önkormányzati képviselők esetében olyan további méltatlansági okot is meghatároz – a felszámolási eljárás során ki nem elégített tartozásért való felelősséget –, amely az országgyűlési képviselőkre nem vonatkozik. Az országgyűlési képviselők és a nemzetiségi önkormányzati képviselők azonban az eltérő jogállásuk miatt nem tekinthetők azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyoknak, ezért e különbségtétel alkotmányellenessége nem vethető fel.

A nemzetiségi törvény a képviselői megbízatás megszűnésének külön eseteként rendelkezik az összeférhetetlenség kimondásáról és a méltatlanság megállapításáról. E jogintézmények között azonban szoros kapcsolat van, amit az is kifejez, hogy a méltatlansági eljárás során külön nem szabályozott kérdésekben az összeférhetetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez azt indokolja, hogy a méltatlansági szabályok alkotmányosságának megítélésekor irányadónak tekintsem az Alkotmánybíróság összeférhetetlenséggel kapcsolatos megállapításait.

A méltatlanság eseteinek meghatározásakor a törvényhozónak figyelemmel kell lenni arra, hogy azok akadályát képezhetik a képviselői megbízatás betöltésének, ezért el kell kerülni azt, hogy a szabályozás az Alaptörvény XXVIII. cikk (8) bekezdésében biztosított közhivatal viseléséhez való jog alkotmányellenes korlátozását eredményezze.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a közhivatal viseléséhez való jog tartalmát. Rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja. E jog korlátozása ezért akkor tekinthető alkotmányosnak, ha annak alkotmányos indoka van, vagyis valamely alapvető jog vagy alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges és azzal arányos.

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

A nemzetiségi önkormányzati képviselők esetében az egyik méltatlansági ok a valóságnak nem megfelelő vagyonynyilatkozat megtétele. Ez összhangban van azzal, hogy az Alkotmánybíróság szerint „a valóságnak meg nem felelő adatok szolgáltatása esetén, ennek a ténynek a nyilvánosság elé tárása jelentősen befolyásolja a választópolgároknak a képviselőről alkotott értékítéletét, a képviselő tevékenységének a közvélemény által történő hátrányos megítéléséhez vezet.”

A nemzetiségi törvény a méltatlanság eseteként szabályozza azt is, ha a képviselőnek a lehetséges jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően az állammal szemben nem rendezett köztartozása áll fenn. E rendelkezés célja a közbizalom erősítése, amely alapot adhat arra, hogy a képviselővel szembeni magasabb etikai követelmények körébe vonják a köztartozás kiegyenlítésének kötelezettségét is. A köztartozás rendezése azonban nemcsak erkölcsi kérdés, hanem anyagi vonzata is van. E követelményt ezért – a szabályozás alkotmányosságát nem vitatva – indokoltabbnak tartom a jelentős jövedelemmel honorált országgyűlési képviselők esetében, mint a jelképes tiszteletdíjban részesülő, sőt közfeladataikat gyakran anyagi juttatás nélkül ellátó nemzetiségi önkormányzati képviselők vonatkozásában.

Álláspontom szerint más alkotmányossági megítélés alá esik, hogy a nemzetiségi törvény méltatlanság miatt elrendeli a megbízatása megszüntetését annak a képviselőnek, akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette.

Megjegyzem, hogy ha ezt a rendelkezést azon személyek esetében alkalmaznák, akinek a bíróság csődbűncselekmény miatt jogerősen megállapította a büntetőjogi felelősségét, úgy a képviselői megbízatáshoz méltatlan magatartás nem volna vitatható.

Külön törvények alapján azonban a gazdálkodó szervezet vezetőjének (cég vezető tisztségviselőjének) polgári jogi felelősségét keletkezteti, ha a felszámolás kezdő időpontját (a kénysztörlesztés elrendelését) megelőző három évben, a fizetése képtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően ügyvezetési feladatait nem a hitelezők érdekeinek elsődlegessége alapján látta el, és ezáltal a gazdálkodó szervezet vagyona csökkent, vagy a hitelezők követeléseinek teljes mértékben történő kielégítését megghiúsította, vagy elmulasztotta a környezeti terhek rendezését. E felelősség alól az mentesülhet, aki bizonyítja, hogy a fizetése képtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkeztét követően az adott helyzetben az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható valamennyi intézkedést megtette a hitelezői veszteségek elkerülése, csökkentése, továbbá az adós gazdálkodó szervezet legfőbb szerve intézkedéseinek kezdeményezése érdekében.

A méltatlanság megállapítása a képviselő társadalmilag nem elfogadható magatartásának következménye. A méltatlansági szabályok meghatározásával a törvényhozó azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy a képviselői tisztség betöltőjének magas erkölcsi mércének kell megfelelnie. A szubjektív értékelés kizárása érdekében ezért különös gondossággal kell mérlegelnie, hogy mely magatartások következtében alakul ki a képviselő tevékenységéről annyira kedvezőtlen általános értékítélet, amely alkotmányos indokát adhatja közmegegyezésének megszüntetésének.

A ki nem elégített követelésekért való polgári jogi felelősség megítélésem szerint nem jelenti feltétlenül azt, hogy a gazdasági társaság vezetőjének magatartása a képviselői méltatlanságot megalapozó etikai aggályokat is felvet. A helytállási kötelezettség teljesítése nemcsak attól függ, hogy a vezetőt terheli-e vétkes kötelezettségesség, hanem számos külső, objektív körülmény is befolyásolhatja. Nem látom ezért alkotmányos indokát annak, hogy a törvényhozó a társadalom erkölcsi elvárásaira hivatkozással a képviselő közmegegyezésével össze nem függő magánjogi jogviszonyaiban kifejtett magatartásához közjogi következményeket fűz.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közhatal viseléséhez való jogot, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatásának méltatlanság miatti megszüntetésére alapot adhat a felszámolási (kénysztörlesztési) eljárás során ki nem elégített követelésekért való helytállási kötelezettség elmulasztása is.*

A támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját más alapjog, az egyenlő bánásmód követelménye vonatkozásában is szükségesnek tartom vizsgálni.

Az általános jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, és a jogalkotás során mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogultatlansággal és méltányossággal kell értékelni.

A jogalkotónak nagyfokú szabadsága van a tekintetben, hogy mely magatartásokat nyilvánít a képviselői megbízatáshoz méltatlannak. Alkotmányossági követelmény azonban, hogy a méltatlanság megállapítása során az arra alapot adó szempontokat figyelembe véve azonos ismérvek alapján határozza meg a méltatlansági okokat. Az azonos ismérvek nem következetes alkalmazása a jogalanyok közötti alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezet. A törvényhozónak a diszkrimináció kiküszöbölése érdekében az egységes mércét saját döntése szerint kell meghatározni, és következetesen érvényesítenie.

A vizsgált szabályozás esetében az azonos ismérvek alkalmazásának hiányára utal, hogy a törvényhozó a gazdasági társaságokról szóló törvényből következő polgári jogi felelősségen alapuló tartozások ki nem elégítését méltatlannak tekinti a nemzetiségi önkormányzati képviselő megbízatáshoz, ezzel szemben nem nyilvánítja annak a bíróság által szándékos bűncselekmény miatt jogerősen megállapított büntetőjogi felelősséget. Ez nem felel meg annak, hogy egy bűncselekmény elkövetése nem esik enyhébb társadalmi megítélés alá, mint a felszámolási eljárás során a helytállási kötelezettség nem teljesítése.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés azért is ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a szabályozás nem alkalmaz az alkotmányos céljából következő azonos mércét a méltatlansági okok meghatározása során, nem azonos elvek és szempontok alapján ítéli meg a nemzetiségi önkormányzati képviselőhöz méltatlan helyzeteket, ezért sérti az egyenlő bánásmód követelményét.*

4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

Az Alkotmánybíróság az ártatlanság véelmét a jogállam egyik alapelveként és olyan alkotmányos alapjognak tekinti, amelyet nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni. Az ártatlanság véelme nemcsak a büntetőjogi felelősség elbírálása során, hanem más eljárásokban is érvényesítendő alapjog.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel megállapítható, hogy ellentétes az ártatlanság véelmével, ha egy jogszabályi rendelkezésen alapuló felelősség megdönthetetlen véelmen alapul, a jogsértő magatartását és annak felróhatóságát a hatóság nem vizsgálhatja, illetve a felelősség alóli kimentés lehetőségét a jogszabály nem biztosítja.

A nemzetiségi törvény előírja, hogy a nemzetiségi önkormányzati vagyon jogellenes felhasználása esetén – amennyiben a volt tisztségviselő vagy volt képviselő személyes felelőssége nem állapítható meg – a volt elnököt, elnökhelyettest és képviselő-testületi, közgyűlési tagokat egyetemleges felelősség terheli, kivéve, ha egyértelműen igazolható, hogy a jogtalan felhasználást eredményező döntés ellen szavaztak.

Ez a rendelkezés az egyetemleges felelősséget kiterjeszti azokra a nemzetiségi önkormányzati tagokra is, akik nem vettek részt a határozathozatalban, mert tartózkodtak, nem szavaztak vagy akár jelen sem voltak az ülésen. Esetükben tehát a felelősség alapja pusztán az önkormányzatban való tagság, és nem az, hogy ténylegesen közreműködtek a vagyon jogellenes felhasználását eredményező döntés meghozatalában.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a nemzetiségi önkormányzat vagyonának jogellenes felhasználása esetén a tagok egyetemleges felelősségét az ártatlanság véelmét sértő módon szabályozza.*

5. A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásáról, hatásköréről szóló rendelkezéseket az Alaptörvény nem határozza meg, ezt az Országgyűlés sarkalatos törvényben szabályozza.

Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzati rendszerről – az egyesületi jogon alapuló nemzetiségi öngazgatás modellje helyett – hogy ezek a választás útján létrehozott képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. Az önkormányzati öngazgatás egyik alapvető feltétele a feladat- és hatáskörök gyakorlásához szükséges vagyon.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az önkormányzat legalapvetőbb feladataihoz kapcsolódó törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak elvonása egyértelműen az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezet.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) szabályozási hiányosságai miatt számos gyakorlati probléma jelentkezett a megszűnt települési kisebbségi önkormányzatok vagyonával való gazdálkodás során. A megszűnt kisebbségi önkormányzat jogutóda az újonnan választott, megalakult kisebbségi önkormányzat. A jogalkotó az ideiglenes kezelői jog intézményével kívánta áthidalni, hogy a megszűnt kisebbségi önkormányzat vagyonának nincs tulajdonosa. A jogutódlás megtörténteig a kisebbségi önkormányzat tulajdonát képező ingó és ingatlan vagyon, vagyoni értékű jog a helyi önkormányzat ideiglenes kezelésébe került. A helyi önkormányzat a vagyont a jó gazda gondosságával hasznosíthatta, valamint megillette a hasznok szedésének joga azzal a megkötéssel, hogy azt – a jogszabályban előírt kivétellel – nem idegeníthette el, nem terhelhette meg, továbbá az ideiglenes kezelői jogot nem engedhette át. Az ideiglenes kezelői jog azon a feltételezésen alapult, hogy a kisebbségi önkormányzat újra létre fog jönni.

A Nektv. azonban nem adott választ arra az esetre, hogy mi lesz a vagyon sorsa, amennyiben a kisebbségi önkormányzatot nem választották újra a következő ciklusban, sőt akár soha többé nem alakul meg. Ismert olyan település és fővárosi kerület, ahol két választási cikluson keresztül is fennállt az ideiglenes kezelői jog, mert jogutód kisebbségi önkormányzat megalakulásának hiányában a vagyont nem volt kinek átadni.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a „holt vagyon” megelőzése érdekében azt javasolta, hogy az ideiglenes kezelői jog csak meghatározott ideig – a soron következő általános választásokig –

álljon fenn, majd az adott nemzetiség országos vagy területi önkormányzatának tulajdonszerzése következzen be.

A nemzetiségi törvény a jövőre nézve a kisebbségi biztos javaslatának megfelelően kívánja rendezni ezt a kérdést. Előírja, hogy ha a soron következő általános nemzetiségi választás eredményeképpen nem alakul meg új települési nemzetiségi önkormányzat, a megszűnt települési nemzetiség önkormányzat vagyona az országos nemzetiségi önkormányzat tulajdonába kerül, amely azt nemzetiségi célra köteles felhasználni. Ez a rendelkezés azonban csak a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választás kitűzésének napján lép hatályba.

A nemzetiségi törvény átmeneti rendelkezésként azonban arról rendelkezik, hogy a megszűnt és a soron következő általános választás eredményeképpen meg nem alakult települési nemzetiségi önkormányzat vagyona a települési önkormányzat tulajdonába kerül azzal, hogy azt nemzetiségi célra kell felhasználni.

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetésével összefüggésben megállapította, hogy az ellátott cél megszüntetése következtében a célvagyon is elveszti funkcióját.

Ez az értelmezés azonban a települési nemzetiségi önkormányzatokra azért nem vonatkoztatható, mert – feltéve, hogy a településen ténylegesen élnek az adott nemzetiséghez tartozók – a testület megszűnésével nem szűnik meg létrehozásának célja is. Ezt az is kifejezi, hogy a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzatok jogszabályban biztosított egyetértési és véleményezési jogainak egy részét az országos nemzetiségi önkormányzatok veszik át.

A nemzetiségi törvény vizsgált rendelkezése megítélésem szerint a 2014. évi választások kitűzése előtt megszűnt nemzetiségi önkormányzatok vagyonának alkotmányellenes elvonását eredményezi az adott nemzetiségi közösségtől. A vagyon tulajdonjogát ugyanis egy olyan testület szerzi meg, amely e jogot nem a nemzetiségi öngazgatás szerveként, hanem az adott településen élő választópolgárok közösségének felhatalmazásából gyakorolja. A vagyon felhasználásának nemzetiségi célhoz kötése nem ellensúlyozza azt, hogy a rendelkezési jog végérvényesen kikerül az adott nemzetiség választott önkormányzatainak döntési kompetenciájából.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a vagyon elvonása kiüresíti a nemzetiségek saját önkormányzataik létrehozásához fűződő jogának alapvető tartalmát, az önkormányzati öngazgatást.*

A nemzetiségi törvény rendelkezését a helyi önkormányzati autonómia korlátozása szempontjából is szükséges vizsgálni.

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.

Az önkormányzati tulajdon tehát célhoz kötött, az e körbe tartozó vagyon az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja, így alkotmányos védelme is funkcionális jellegű. Megítélésem szerint ezért nem kifogásolható, hogy a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzatok vagyonát a törvényhozó a nemzetiségi célokra való felhasználás kötelezettségének terhével kívánja a helyi önkormányzatok tulajdonába adni.

A megszűnt és vagyont hátrahagyó nemzetiségi (kisebbségi) önkormányzatok között azonban számos olyan testület van, amely a korábbi ciklusokban választási visszaélés eredményeként jöhetett létre. Egy részük azért nem tud ismételten megalakulni, mert az adott településen nincs jelen az a nemzetiségi közösség, amely képviselőtársak ellátását igényelné. Egyes településeken nemcsak a korábban kisebbségi önkormányzatot választó közösség tagjai, hanem más nemzetiségek sem élnek.

Nem látom indokát annak, hogy a települési önkormányzatok akkor is kötelesek legyenek a tulajdonukba adott vagyont nemzetiségi célokra fordítani, ha az érintett közösség hiányában nem jelentkezhetnek ilyen közfeladatai. Ebben az esetben a vagyon felhasználása csak „látszattevékenységet” eredményezhet.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés azért is ellentétes az Alaptörvénnyel, mert egyes településeken teljesíthetetlen közfeladat ellátása érdekében korlátozza a helyi önkormányzatok tulajdonosi jogait.*

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti ezt az átmeneti rendelkezést, úgy a megszűnt települési nemzetiségi önkormányzatok vagyona 2014-ben az országos nemzetiségi önkormányzatok tulajdonába fog kerülni. Ez megfelelő garanciát jelenthet ahhoz, hogy ezt a vagyont ténylegesen nemzetiségi célokra fogják felhasználni.

6. Az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése a nemzetiségek alapvető jogaként határozza meg az

anyanyelvhasználat jogát. A Nemzeti Hitvallás kinyilvánítja azt is, hogy a magyar nemzet tagjai vállalják a magyarországi nemzetiségek nyelvének ápolását és megóvását.

Magyarország a Nyelvi Karta ratifikálásával vállalta, hogy megszüntet minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanítson, vagy azt veszélyeztesse. Ez a rendelkezést mutatis mutandis alkalmazni kell a területhez nem köthető nyelvekre is.

A nemzetiségi hovatartozás kifejezésében, a kisebbségi identitás, illetve a kisebbségi csoport összetartozás-tudatának megőrzésében különösen nagy jelentősége van az anyanyelvnek. A nyelv a nemzetiségi hovatartozás legfőbb ismertetőjegye, a nemzetiségi önazonosság lényege.

A nemzetiségi törvény értelmező rendelkezései kimondják, hogy a nemzetiségi önkormányzatok – más feladataik mellett – a nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jönnek létre. A nemzetiségi közügyek körébe tartozik az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása is. A nemzetiségi önkormányzatoknak tehát alapvető szerepük van az anyanyelvhasználat jogának érvényre juttatásában. Ezt fejezi ki az is, hogy a soron következő általános nemzetiségi önkormányzati választásoktól kezdődően már csak az lehet képviselőjelölt, aki beszéli az adott nemzetiség nyelvét.

A nemzetiségi önkormányzat testülete a hatályos szabályozás alapján dönthet úgy, hogy nem magyar nyelven tartja üléseit. Ebben az esetben azonban az ülésről készült jegyzőkönyvet nemcsak a tanácskozás nyelvén, hanem magyar nyelven is el kell készíteni. A két nyelven készített jegyzőkönyv mindegyike hiteles.

Ez azt jelenti, hogy magyar nyelvű jegyzőkönyv minden ülésről elkészül, akkor is, ha a tanácskozást nem magyar nyelven folytatták. Ez a szabályozás megítélésem szerint indokolatlan elsődlegességet biztosít a magyar nyelvű jegyzőkönyvvezetésnek. Közvetlen veszélyét idézi elő annak, hogy a nemzetiségi önkormányzatok akkor is magyar nyelven fognak tanácskozni, ha a tagok anyanyelvükön is meg tudják tartani az ülést. A magyar nyelvűsége készítet az a törvényi előírás is, amely értelmében a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyvének elkészítéséről a helyi önkormányzatok kötelesek gondoskodni. A helyi önkormányzatok ugyanis többnyire ellenérdekeltek abban, hogy a jegyzőkönyv nemzetiségi nyelven is elkészüljön, hiszen ez számukra többletkiadással jár, illetve az adott nyelvet megfelelő szinten ismerő adminisztratív munkakörben foglalkozott munkatárs alkalmazását is igényli.

A nemzetiségi törvény előírja azt is, hogy a magyar és a nemzetiségi nyelven készült jegyzőkönyveket nem hitelesítheti ugyanaz a képviselő. Ebből következően, ha a 2014. évtől kezdődően a három tagú nemzetiségi önkormányzat ülésen az egyik képviselő nem vesz részt, úgy a testületnek nem lesz lehetősége nemzetiségi nyelven tanácskozni, mert nem tudják hitelesíteni a nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyvet.

Jelenleg a nemzetiségi önkormányzatok túlnyomó többsége magyar nyelven kíván tanácskozni. Figyelemmel azonban arra, hogy a nemzetiségi törvény személyi hatálya, valamint a nemzetiségi önkormányzati aktív és passzív választójog 2014-től (a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzésének napjától) kiterjed a nemzetiségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjaira is, így várhatóan egyre hangsúlyosabbá fog válni a nyelvi jogok érvényesítése iránti igény.

Az anyanyelvhasználat alapjogként való elismeréséből következően a szabályozás alkotmányosságának vizsgálata során a szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni.

A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog érvényesülése érdekében a nemzetiségi önkormányzatok nyílt testületi üléseiről készült jegyzőkönyvek megtekintésének lehetőségét mindenki számára biztosítani kell. Ez azonban nem teszi elkerülhetetlenül szükségessé, hogy a jegyzőkönyv magyar nyelven is elkészüljön, hiszen utólag is lehetőség van annak fordítására. Hivatkozhatom arra, hogy ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a hatályos szabályozás alapján kizárólag magyar nyelven készül el, akkor sem csak a magyar nyelvet ismerők ismerhetik meg annak tartamát, hanem a megtekintés lehetőségét az adott nemzetiség nyelvét beszélők számára is biztosítani kell. Abban az esetben pedig, ha a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyve a jövőben kizárólag nemzetiségi nyelven is elkészítő lenne, úgy a közérdekű adatok megismerése ugyanilyen módon volna garantálható a nemzetiségi nyelvet nem ismerő adatigénylők számára.

A nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyveit meg kell küldeni a fővárosi vagy megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzattal kötött megállapodásban megjelölt jegyzőnek vagy megbízottjának. E kötelezettség teljesítése sem teszi elkerülhetetlenül szükségessé a magyar nyelvű jegyzőkönyv elkészítését, hiszen az abban foglaltak megismerése úgy is biztosítható, ha nem a nemzetiségi

önkormányzat, hanem ezek a szervek gondoskodnak a fordításról. Álláspontomat támasztja alá, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban jelenleg is lehetőség van kizárólag nemzetiségi nyelvű beadványokat benyújtani. Nem látom alkotmányos indokát annak, hogy miközben a nemzetiségi önkormányzatok – a nemzetiségi törvényben biztosított ügyféli jogállásuk alapján – hatósági ügyekben használhatják a nemzetiségi nyelvet a kormányhivatal és a jegyző előtti eljárásokban, addig a testületi üléseikről magyar nyelven készített jegyzőkönyvet is kell küldeniük ugyanezeknek a szervezeteknek.

Amint arra indítványomban már hivatkoztam, alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az szükségtelen, kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert az a szabályozás, amely a nemzetiségi nyelven tartott testületi ülések jegyzőkönyveinek két nyelven – magyarul és a tanácskozás nyelvén – való elkészítését írja elő, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok anyanyelvhasználathoz fűződő jogát. A szabályozás ugyanezen okból a Nyelvi Kartában megfogalmazott állami kötelezettségekbe is ütközik, mert elbátortalanítja a nemzetiségi önkormányzatokat az üléseik nemzetiségi nyelven való megtartásától.*

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

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében Magyarország vállalta, hogy külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az Ajbt. külön is nevesíti, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a Fogyatékosügyi Egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

A Fogyatékosügyi Egyezmény 29. cikke alapján Magyarország köteles másokkal azonos alapon garantálni a fogyatékosággal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét. Vállalta továbbá annak biztosítását, hogy a fogyatékosággal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen részt vehessenek a politikai életben és a közéletben, beleértve jogukat a szavazásra és a választhatóságra, többek között segítő és új technológiák igénybevételeinek lehetővé tételével.

A fogyatékos személyek alapvető joga tehát, hogy hátrányos megkülönböztetés nélkül részt vehessenek a nemzetiségi önkormányzati választásokon, és mandátumszerzésük esetén – szükség szerint – segítő és új technológiákat is igénybe vehessenek képviselői feladataik ellátásához.

A nemzetiségi törvény előírja, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselő a testületi üléseken jelnyelvet, továbbá az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, amelynek költségeit a nemzetiségi önkormányzat fedezi.

Ez a rendelkezés nincs összhangban azzal a szabályozással, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzat működésének, a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásának személyi és tárgyi feltételeit a helyi önkormányzatok kötelesek biztosítani. E kötelezettség körébe – a testületi tagok és tisztségviselők telefonhasználatára költségei kivételével – beletartozik a feladatellátáshoz kapcsolódó költségek viselése is.

A képviselői munkához szükséges személyi és tárgyi feltételek igénylése nem alkotmányos alapjog. A szabályozás alkotmányellenessége ezért akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tesz különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

A vizsgált rendelkezés kapcsán nem látom a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indokát annak a megkülönböztetésnek, hogy miközben a nemzetiségi önkormányzat tagjai a helyi önkormányzattól igényelhetik a képviselői feladataik ellátásának szükséges személyi és tárgyi feltételeket, addig ez a jog nem illeti meg a fogyatékosággal élő képviselőket a jelzőmárcsot és speciális kommunikációs rendszert illetően. E megkülönböztetés alapja a képviselő védett tulajdonsága, ami ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével.

Az egyes alapjogokkal kapcsolatos visszaélések megelőzésének gyakorlati kérdései nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Megítélésem szerint azonban alapot adhat az adott rendelkezés megsemmisítésére, ha a szabályozás eleve magában hordozza az alapjoggal való visszaélés lehetőségét, sőt a törvényhozó által választott jogi megoldás váltja ki az alapjog érvényesülését negligáló jogalkalmazási gyakorlatot.

Az alkotmányosság vizsgálatakor ezért nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a nemzetiségi

önkormányzatok központi költségvetésből folyósított általános működési támogatásának éves összege 2011-ben 209.539 forint volt, 2012-ben pedig – az inflációt sem követve – 214.689 forintra emelkedett. Ebből az alacsony támogatási összegből kell a nemzetiségi önkormányzatoknak minden olyan működési célú kiadást fedezniük, amelyet részükre nem a helyi önkormányzat biztosít, így például a tiszteletdíjat és a költségtérítést is.

A nemzetiségi önkormányzatok jogszabályban meghatározott szempontrendszer alapján további támogatásra is jogosultak lehetnek a központi költségvetésből, ám annak összegét kizárólag a nemzetiségi közfeladatok ellátására fordíthatják, vagyis a fogyatékossgal élő képviselők számára szükséges kommunikációs eszközök beszerzésére nem használhatják fel.

A vizsgált szabályozás így közvetlen veszélyét idézi elő annak, hogy a nemzetiségi szervezetek hátrányos megkülönböztetést fognak alkalmazni a kommunikációban korlátozott (látásában, hallásában vagy beszédében akadályozott) fogyatékos személyekkel szemben a jelöltállítás során, mert mandátumszerzésük esetén a képviselői feladataik ellátásával összefüggő kiadásokat nem tudják finanszírozni a nemzetiségi önkormányzatok.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesüléséhez jelen esetben szervesen kapcsolódik az egyenlő esélyű hozzáférés és esélyegyenlőség biztosítása is, ami pedig az állam részéről egyértelműen aktív magatartást feltételez, az alkotmányos célja az, hogy a valamilyen okból hátrányos helyzetben lévő csoportokat a többséggel azonos helyzetbe hozza.

A szabályozás azonban nem tesz eleget az Alaptörvényben és a Fogyatékosügyi Egyezményben vállalt kötelezettségeknek, mert nem garantálja azt, hogy a fogyatékossgal élő képviselők ténylegesen hozzájuthassanak az esélyegyenlőségüket biztosító kommunikációs eszközökhöz.

*Álláspontom szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, mert sérti az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét. Az alkotmányellenes megkülönböztetés azzal valósul meg, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselők feladatai ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket a helyi önkormányzatok kötelesek biztosítani, ezzel szemben a fogyatékossgal élő nemzetiségi képviselők a lényegesen kisebb költségvetéssel gazdálkodó nemzetiségi önkormányzattól igényelhetik a jeltolmácsot és az szükséges speciális kommunikációs rendszert. A szabályozás egyúttal a Fogyatékosügyi Egyezményben a fogyatékossgal élő személyek politikai életben és közéletben való részvételének biztosítása érdekében Magyarország által vállalt kötelezettségekre is ütközik.*

8. Indítványom 1., 2., 3., 6. és 7. pontjában a törvényi rendelkezések részleges megsemmisítését kérem az Alkotmánybíróságtól. A mozaikos megsemmisítés biztosíthatja a fennálló alkotmányellenesség megszüntetését, azonban álláspontom szerint nem tekinthető olyan normakorrekciónak, amellyel az Alkotmánybíróság a törvényhozó feladatát venné át.

Budapest, 2012. április 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-2784/2012**

### **Az egyházak elismerése az egyházügyi törvényben**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Etv.) 7. § (1) és (4), továbbá a 14. § (5) bekezdését, valamint a szoros tárgyi összefüggés miatt önmagában nem alkalmazható 14. § (1), (3) és (4) bekezdéseit, mert



a támadott rendelkezések álláspontom szerint ellentétesek

- az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével (hatalommegosztás elve),
- az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljárásról való jog), valamint
- Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvosláshoz való jog).

#### I n d o k o l á s

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásban a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

2. Az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el az Etv.-t, amit december 31-én hirdettek ki, 2012. január 1-jével pedig hatályba is lépett, a korábbi szabályozáshoz képest alapvető változásokat hozva. Az indítvány szempontjából ezek közül az egyházak elismerése iránti eljárást kell kiemelni.

Az Etv. 7. § (1) bekezdése szerint az „egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban együtt: egyház) azonos hitelvel az országos népi kezdeményezésben részvételre jogosult, legalább ezer választópolgár által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik. A (4) bekezdés értelmében az Országgyűlés által elismert egyházakat a melléklet tartalmazza.

A melléklet 14 egyházat nevesít, amely külön vizsgálat nélkül egyházi státuszt kapott, minden más közösség az elismerési eljárás eredményeként nyerheti azt el.

Az elismerési eljárás részletes szabályait a 14-15. §-ok tartalmazzák:

„14. § (1) Az alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület (a továbbiakban: egyesület) egyházként való elismerését az országos népi kezdeményezésben részvételre jogosult, legalább ezer választópolgár aláírásával az országos népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok alkalmazásával az egyesület törvényes képviselője kezdeményezheti.

(2) Az egyesület akkor ismerhető el egyházként, ha

- a) alapcélként vallási tevékenységet végez,
- b) tanításának lényegét tartalmazó hitvallása és rítusa van,
- c) legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezik vagy legalább húsz éve szervezett formában, egyesületként működik Magyarországon, amely húszéves időtartamba beszámít az e törvény hatálybalépése előtt a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény alapján nyilvántartásba vett egyházként való működés is,
- d) alapszabályát, létesítő okiratát, belső egyházi szabályát elfogadta,
- e) ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta vagy kijelölte,
- f) képviselői nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet tevékenysége nem ellentétes az Alaptörvénnyel, jogszabályba nem ütközik, valamint nem sérti más jogait és szabadságát, és
- g) az egyesülettel szemben - működése során - nemzetbiztonsági kockázat nem merült fel,
- h) tanai és tevékenységei nem sértik az ember testi-lelki egészségéhez való jogát, az élet védelmét, az emberi méltóságot.

(3) Az Országgyűlés vallásügyekkel foglalkozó bizottsága (a továbbiakban: bizottság) a népi kezdeményezés alapján az egyesület egyházként történő elismerésére vonatkozó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Ha a (2) bekezdésben meghatározott feltételek nem állnak fenn, azt a bizottság a javaslatához kapcsolódóan jelzi.

(4) A bizottság felhívására az egyesület a (2) bekezdés a)-f) pontja szerinti feltételeket igazolni köteles. A (2) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott feltételek fennállásáról a bizottság a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását kéri.

(5) Ha az Országgyűlés a (3) bekezdés szerinti javaslat alapján valamely egyesület egyházként történő elismerését nem támogatja, az erről szóló döntést országgyűlési határozat formájában kell közzétenni. A

közzétételétől számított egy éven belül az egyesület egyházként való elismerésére irányuló ismételt népi kezdeményezés nem indítható.

15. § Az egyesület az e törvénynek az adott egyház bejegyzésére vonatkozó módosítása hatálybalépésének napjától minősül egyháznak.”

3. Az Alaptörvény VII. cikkének értelmében „mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa”. Az Alaptörvény meghatározásából is következik, hogy vallás vagy más világnézeti meggyőződés nem csupán egyház keretei között gyakorolható. A vallásszabadság kollektív oldala (a vallás „másokkal együttesen” történő gyakorlása) megvalósulhat társadalmi szervezetben, akár informális módon is.

Az egyház a kollektív vallásgyakorlás intézményesült, történelmileg is mély gyökerekkel rendelkező formája. Az Alaptörvény ugyan senki számára nem keletkeztet alapjogot arra, hogy vallását egyházi keretek között gyakorolja; másképp megfogalmazva: az Alaptörvényből nem következik kényszerítően, hogy valamely vallási közösséget egyházként kell elismerni. A vallásszabadsággal való szoros kapcsolat ugyanakkor azt teszi szükségessé, hogy az egyház elismerésével, az egyházi státus megadásával kapcsolatos döntés feleljen meg az alapjogokkal szemben támasztott garanciális követelményeknek. E garanciális követelmények álláspontom szerint az alábbiak:

- Az egyházi státus megadásánál, ha a döntéshozót mérlegelési jog illeti meg, törvénynek kell szabályoznia a mérlegelés szempontjait. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjoggal való összefüggés esetén a „biankó felhatalmazás” tilalma az egyedi döntésekre is vonatkozatható; a felhatalmazást adó szabály csak abban az esetben felel meg a jogállamiságból eredő követelményeknek, ha tartalmazza a döntésre vonatkozó legfontosabb elveket, rendelkezéseket. Ellenkező esetben teljesen hiányoznának az alapjog érvényesülését biztosító jogszabályi garanciák, ami az alapjog kiüresedését eredményezhetné [62/2009. (VI. 16.) AB határozat]. Biztosítani kell tehát, hogy a jogértelmezés ne váljon a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé [pl. 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.]. Az Etv. szabályozását tekintve azonban megállapítható, hogy az ilyen elveket, rendelkezéseket nem tartalmaz, mi több, a kétharmados többség megkövetelése a döntéshozatal során politikai alkuk tárgyává teheti az elismerést.
- Az alapjoggal való összefüggés szükségessé teszi, hogy a meghozott döntés megindokolását. A 21/1997. (III. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok meghozatala kapcsán rámutatott, hogy az indokolás elmulasztása, vagy nem kimerítő indokolás esetén az ügyfél nem tudhatja, hogy „pusztán adminisztratív mulasztásról van szó, vagy érdemi véleménykülönbség van az ügyfél és az eljáró közigazgatási szerv között, s az utóbbi esetben melyek azok a tényállási elemek vagy jogi érvek, amelyek a hatóság szerint nem teszik lehetővé az ügyfélre kedvező döntés meghozatalát”. A 8/2011. (II. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésével összefüggésben, hogy „az indokolási kötelezettség hiánya miatt és a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó szabályok hiányában, jelentősen leszűkült azoknak az eseteknek a köre (a felmentő határozat semmissége, a felmentési tilalomba ütközés, egyenlő bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás), amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben el tudja bírálni. (...) A felmentés feltételeit szabályozó jogszabályi rendelkezések, azaz a munkáltatót megillető felmentési jog rendeltetése törvényi meghatározásának hiányában gyakorlatilag nem, vagy csak nehezen bizonyítható, hogy a munkáltató jogellenesen döntött, felmentési joga gyakorlása során ellentétbe került a jog rendeltetésével, a jog által szolgálni hivatott céllal. Az érdemi bírói jogvédelem lehetőségének ez a korlátozása nem nyújt valódi, hatékony jogvédelmet a munkáltató visszaélésszerű, önkényes döntésével szemben.” Itt is megállapítható, hogy a törvény nem ír elő indokolási kötelezettséget az elutasító döntés esetén, így nem tudható, mi az elutasítás alapja.

- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következik, hogy az egyházi státusról hozott döntéssel szemben jogorvoslatot kell biztosítani.

Az Etv. vonatkozó szabályait áttekintve megállapítható, hogy e garanciális követelmények nem érvényesülnek az Országgyűlés ama döntésénél, hogy valamely vallási közösséget egyháznak minősít-e. Az Etv. ugyan meghatározza, hogy milyen feltételek fennállása esetén lehet kérelmezni az egyházi státust, a feltételeket teljesítő szervezeteknek azonban nem biztosít alanyi jogot e státus eléréséhez; az Etv. alapján ez az Országgyűlés diszkrécionális jogkörben meghozott döntése. E döntés szempontrendszerét azonban az Etv. nem határozza meg. Az Országgyűlés nem köteles megindokolni döntését, és nem biztosított olyan eszköz sem, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében jogorvoslatnak minősülne.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése biztosítja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, mely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A tisztességes eljáráshoz való jog az állam minden jogalkalmazói tevékenységére vonatkozik, így az egyházak elismerési eljárása során is érvényesülnie kell. A tisztességes eljárás követelménye, a döntések abból fakadó indoklási kötelezettsége, valamint a jogorvoslathoz való jog szoros összefüggésben van egymással, így tekintettel a fentiekre, az Etv. kifogásolt szabályozási rendszere a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmével jár.

4. Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Ebből következően az Országgyűlés politikai fórum, melynek elsődleges szerepe a törvényhozás, továbbá az Alaptörvényen és törvényen alapuló más döntések meghozatala. Az Országgyűlés döntései szükségszerűen politikai döntések, amelynek során jogon túli szempontokat is figyelembe kell vennie.

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalmi ágak elválasztásának elve nem csupán deklaratív rendelkezés; e cikkből az következik, hogy az Országgyűlés törvény alapján nem láthat el olyan feladatot, amely nem illeszkedik alapvetően politikai karakteréhez.

Álláspontom szerint az egyházi státus megadásáról való döntés – az alapjoggal való szoros összefüggés miatt – nem politikai karakterű. Bár az erre vonatkozó eljárás hasonlóságot mutat a nemzetiségek elismerésével kapcsolatos eljárással (amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik), a párhuzam mégis indokolatlan, hiszen az egyházak, illetve a nemzetiségek státusza alapvetően különböző.

A nemzetiségek – az Alaptörvény rendelkezései szerint – államalkotó tényezők, a nép hatalmának részesei, továbbá a magyar politikai közösség, a politikai nemzet részei, e státuszukból fakadnak különleges jogosítványaik, többek között a nemzetiségi és helyi önkormányzatok létrehozatala, illetve képviselőik. Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában külön ki is emelte, hogy a képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.

Az említett tényezők egyáltalán nem merülnek fel az egyházak, vallási közösségek esetében. Az Alaptörvény VII. cikk II. bekezdésében kimondja, hogy az állam és az egyházak különváltan működnek, továbbá, hogy az egyházak önállóak. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „az állam nemcsak az egyházakkal, de semmilyen vallással vagy vallási közösséggel nem kapcsolódhat össze intézményesen, nem azonosíthatja magát egyetlen vallás tanításával sem, nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében. A vallási közösségek önállóságába sajátosan vallási jellegüket érintő beavatkozás alkotmányosan nem lehetséges, függetlenül attól, hogy a közösségek milyen szervezeti formában működnek.” [8/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993.] Az egyház semmiképpen sem gyakorolhat közhatalmat, vagyis hatalomelméleti szempontból nem áll meg a párhuzam a nemzetiségek és az egyházak között. Ebből következik egyszersmind az is, hogy az Országgyűlés egy olyan kérdés eldöntésében teremtett saját maga számára döntési jogkört, amely idegen a legfőbb népképviselői szerv politikai karakterétől, amivel álláspontom szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében nevesített hatalommegosztás elvével ellentétes jogszabályi rendelkezést alkotott.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint az Etv. hivatkozott rendelkezései sértik az Alaptörvény C) cikk (1), XXIV. cikk (1), illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdéseit. Erre tekintettel indítványozom azok megsemmisítését.

## AJB-2834/2012

### A hallgatói szerződésekről szóló kormányrendeleti szabályok kifogásolása

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó valamennyi rendelkezését, így az Nftv. 39. § (3) bekezdését, 46. § (3) bekezdését, a 48/A. §-48/S. §-ait, 108. § 7a. pontját, valamint 23 a. és b. pontját, a 110. § (1) bekezdés 23. pontját, a 110. § (2) bekezdés c) pontját, a 111. § (7) bekezdését, továbbá az Nftv. 5. sz. mellékletét, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében (az emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében (a képesség szerint hozzáférhető felsőoktatáshoz való jog), az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében (a munka és foglalkoztatás szabad megválasztásához való jog), valamint az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében (méltó munkafeltételekhez való jog) foglaltakkal.

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (a továbbiakban: beadványozó) azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezem az Alkotmánybíróságnál a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részosztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Kom. rendeletet (a továbbiakban: Kr.) egészének vizsgálatát és megsemmisítését. A beadvány nyomán 2012. március 31-én indítvánnyal fordultam az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Kr. egészének és az Nftv. felhatalmazó rendelkezésének megsemmisítését kértem, mivel azokat mind formai, mind tartalmi szempontból alkotmányosan aggályosnak ítéltém.

Az indítványban szerepelt, hogy a hallgatói szerződés jellegénél fogva nem hasonlítható össze egy hagyományos tanulmányi szerződéssel. A szerződő felek, azaz a hallgató és az állam nincs azonos helyzetben, továbbá a szerződéskötés gyakran hangoztatott önkéntessége is csak abban a – társadalmi viszonyok ismeretében vélhetően igen szűk – körben valóságos, ahol a kedvezőbb anyagi helyzetük miatt a fiatal családja az állami támogatás nélkül is képes volna a felsőfokú tanulmányok finanszírozására. Álláspontom szerint a hallgatói szerződésekre vonatkozó szabályok a végzett hallgatók önrendelkezési jogának, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának korlátozását jelentik. Emellett a hallgatói szerződés alapelemeit garanciális okokból törvényi szinten kell szabályozni, mivel eredendően korlátozza a hallgatók jogait.

Az indítvány tartalmazta, hogy a hallgatói szerződés vélhető indokál szolgáló társadalmi igény, a diplomások hazai foglalkoztatása legfeljebb jogpolitikai célnak minősülhet. Álláspontom szerint a korlátozás aránytalanul minősül, mivel a szerződésben a hallgató egyoldalú és hosszú időre szóló kötelezettséget vállal magára, az állam ezzel szemben a rendelet alapján pusztán csak „törekszik” arra, hogy a végzett hallgatónak megfelelő munkalehetőséget biztosítson, így adott esetben a hallgató a szakterületén kívül is köteles hazai

foglalkoztatónál elhelyezkedni. Az indítványa tartalmazta továbbá, hogy a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog tartalmának értelmezése során nem hagyhatók figyelmen kívül a Magyarországra nézve kötelező, a személyek szabad áramlására, munkavállalására vonatkozó európai uniós előírások.

Az Alkotmánybíróság 2012. július 4-én az ombudsmani indítványa alapján a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény alkotmányellenesen adott felhatalmazást a Kormányra arra, hogy rendeletben határozza meg az állami ösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződés lényeges tartalmát. Az Alkotmánybíróság a felhatalmazó törvényi szabályt és az annak alapján alkotott kormányrendeletet megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egyrészt megállapította, hogy a hallgatói szerződések szabályozása közvetlen hatással van az érintett hallgatók felsőoktatásban való részvételhez fűződő jogára, és a felsőoktatás állami támogatásának is lényeges elemét jelenti. Másrészt a testület azt is kifejtette, hogy a hazai munkaviszonyra kötelezés közvetlenül érinti a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot, ideértve a munkavállalók szabad mozgásához való jogot is. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény szerint a hallgatói szerződésekre vonatkozó lényeges szabályokat törvényben kell meghatározni, ebből következően a kormányrendeleti szabályozásra adott törvényi felhatalmazást és az annak alapján alkotott – 2012. augusztus 1-jén hatályba lépő – Kr.-t megsemmisítette.

Az Országgyűlés Oktatási, Tudományos és Kulturális Bizottsága az alkotmánybírósági döntés kihirdetésének napján, 2012. július 4-én módosító indítványt nyújtott be a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/7668. számú törvényjavaslatához. A törvényjavaslat alapján tartalmi változtatás és felülvizsgálat nélkül, automatikus formában – a szerződés átnevezését leszámítva – lényegében a korábbi kormányrendeleti szabályozást építették be az Nftv.-be. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXXIII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.) az Országgyűlés 2012. július 12-én fogadta el és 2012. július 24-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, a Módtv. jelen indítvány szempontjából releváns rendelkezései 2012. június 30-án, augusztus 1-jén, illetve szeptember 1-jén lépnek hatályba. Az Országgyűlés tehát csak az indítványomban foglalt és az Alkotmánybíróság által kifogásolt formai aggályokat orvosolta a szabályozás törvényi szintre emelésével, az előző indítványban jelzett tartalmi aggályok azonban továbbra is fennállnak, így ismételt indítvánnyal fordulok az Alkotmánybírósághoz.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény fenntartja a Kr. az előző indítványomban és az Abh.-ban is részletesen ismertetett, álláspontom szerint az Alaptörvény több rendelkezésével is ellentétes szabályozási megoldásait. Az Nftv. módosított szabályai álláspontom szerint a végzett hallgatók önrendelkezési, valamint a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának *korlátozását* jelentik, a támogatás formájának és feltételeinek előírása intenzív kapcsolatban áll a művelődéshez való jog részeként a felsőoktatásban való részvételhez való jog *érvényesülésével*.

Bár az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kizárólag formai szempontból vizsgálta a hallgatói szerződésre vonatkozó kormányrendeleti szabályokat, a határozatában kitért arra, hogy az a megoldás, amely a legalább részben államilag finanszírozott hallgatókat az oklevél megszerzését követő húsz éven belül a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartamra (jellemzően 10-12 évre) hazai jogviszony létesítésére kötelezi, a szabad mozgáshoz való jogon keresztül a foglalkozás megválasztására vonatkozó szabadság védelmi körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a kormányrendelet hallgatói szerződésre vonatkozó szabályai nemcsak az érintett hallgatók művelődéshez, hanem a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogát is közvetlenül érintik.

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Az Alkotmánybíróság már az 1994-es alaphatározatában kifejtette, hogy a korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad

megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához, foglalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.

Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az *általános személyiségi jog sérelme* alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság szerint a tárgyi jellegű korlátok alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív), ezért a jogalkotó mozgásteret ebben az esetben *némileg* nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív módon érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben jelenleg az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot – többek mellett – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők *törvényben meghatározottak szerinti* anyagi támogatásával biztosítja.

Fenntartom, hogy az Nftv. alapján maga a hallgatói ösztöndíjszerződés – amennyiben egyáltalán szerződésnek tekinthető – továbbra is atipikus szerződésnek minősül, amelyben a szerződő felek mellérendeltsége legfeljebb látszólagos, a hallgató és az állam ugyanis nyilvánvalóan nincsenek azonos pozícióban. A jogintézmény eleve, jellegénél fogva nem hasonlítható össze például a tanulmányi szerződéssel: a hallgatói ösztöndíjszerződés megkötése során ugyanis a gyakran hangoztatott önkéntesség is relatívnak minősül. Azon hallgatók esetében az egyetlen valós alternatívát jelenti ugyanis, akik a felsőoktatási tanulmányok saját forrásból vagy diákhitelből való teljes finanszírozására nem képesek, számukra a felsőoktatási tanulmányok időtartama alatt vagy azt követően vállalhatatlan terhet jelentene. A hallgatói ösztöndíjszerződés megkötése legfeljebb azon hallgatók számára önkéntes döntés, akik egyébként olyan kedvező anyagi helyzetben vannak, hogy képesek lennének vállalni állami segítség nélkül is tanulmányaik költségeit. A felsőoktatáshoz való képességek alapján történő hozzáférést korlátozza, ha a felsőfokú oktatás nem pusztán képesség alapon, hanem vagyoni helyzet alapján is hozzáférhető, illetve jelentős korlátozással jár annak, aki vagyoni helyzete miatt hallgatói ösztöndíjszerződés kötésére kényszerül.

A korábbi, hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlatra és az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a felsőoktatási tanulmányok finanszírozásához nyújtott állami segítség, az ösztöndíjfizetés, a költségek teljes vagy részleges átvállalása nem állami adomány, hanem a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és esélyegyenlőséget szolgáló alkotmányos állami kötelezettség. A mindenkori Országgyűlésnek van joga és lehetősége arra, hogy az állami támogatást törvényi formában, valamint megfelelően indokolt, szükséges és arányos feltételekhez kösse. A hallgatói ösztöndíjszerződésnek továbbra is az egyik alapelemét képezi, hogy meghatározott, hosszú időintervallumban korlátozza a végzett hallgatók önrendelkezéshez és munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát azzal, hogy – többek mellett – visszafizetési kötelezettséget ír elő arra az esetre, ha a végzett hallgató a hazai munkaviszony létesítése helyett

külföldön vállal munkát.

Álláspontom szerint az Nftv.-ben az ösztöndíjszerződés jogintézménye egyértelműen korlátozza a hallgatók önrendelkezéshez, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, valamint a képesség szerint hozzáférhető felsőoktatáshoz fűződő jogot. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. A hallgatói ösztöndíjszerződések esetében a korlátozás pontos alkotmányos indoka eleve kétséges.

Elméletileg felmerülhet, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt azon kötelezettség indokolhatja a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog korlátozását, amely szerint képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az ösztöndíjszerződés azonban nem a közösség gyarapodását elősegítő, egyéni képességeket kiaknázó munkavégzést célozza, hanem pusztán a magyar joghatóság alatt álló munkáltatónál történő munkavégzést, még abban az esetben is, ha arra a képzettségnek megfelelően nincs lehetőség. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség általános követelményként jelentkezik, míg az ösztöndíjszerződésekben az állami támogatás egyfajta „ellentételezéseként” szerepel a magyar munkáltatónál történő munkavégzés kötelezettsége. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség tehát álláspontom szerint nem értelmezhető az Nftv.-ben foglalt alapjog-korlátozás legitím céljaként.

Hasonlóan elvethető az Alaptörvény O) cikkében foglalt kötelezettség – amely szerint mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni – legitím célként való értelmezése. A hivatkozott rendelkezés ugyanis hasonlóképpen általános kötelezettséget teremt, szemben az ösztöndíjszerződésben foglalt *viszonossági alapú* kötelezettséggel. Bár nem lehet fel az ösztöndíjszerződéssel megteremtett alapjog-korlátozást legitímáló alapvető jog, a társadalom részéről valós igény és szükséglet, hogy a kiváló képesítést szerzett fiatal diplomások Magyarországon kamatoztassák tudásukat. Ezzel összefüggésben egyfajta vélt vagy valós „társadalmi igazságérzet” diktálhatja az állami támogatás hazai munkavégzéssel történő kompenzálásának kötelezettségét az államilag támogatott végzett hallgatókkal szemben.

Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom). A diplomások hazai foglalkoztatására irányuló társadalmi igény, közérdek tehát legfeljebb elvont értéknek, jogpolitikai célnak minősülhet, és ekként csak kisebb mértékű jogkorlátozást indokolhat. Kérdéses továbbá az is, hogy az Nftv.-ben szabályozott általános, nem csak az egyes stratégiai jelentőségű területeken alkalmazott ösztöndíjszerződés alkalmas-e egyáltalán a legitím cél elérésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a *legitím cél* eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. A diplomás fiatalok hazai munkavállalása pedig az ösztöndíjszerződésben foglalt kitételeken kívül számos állami, foglalkoztatáspolitikai intézkedéssel elősegíthető, így az egyes szakmák és hivatások pályamodelljeinek kialakításával, vonzóbbá tételével, az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében foglalt méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételek – a szabályozás és a gyakorlat – megerősítésével. Mindezek alapján az ösztöndíjszerződésben előírt jogkorlátozás álláspontom szerint *nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek*, sőt feltétlenül alkalmas eszköznek sem a diplomás fiatalok hazai munkavállalásának elősegítése szempontjából.

Alapjog korlátozásának alkotmányosságához – a következetes alkotmánybíróági gyakorlatnak megfelelően – tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb

alkotmányos cél érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell állnia egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A legitim cél és a szükségesség követelményével kapcsolatos hiányosság mellett az *arányosság tekintetében is aggályosnak minősül* az Nftv.-be „átkerült” konstrukció.

A hallgatói ösztöndíjszerződésben ugyanis a hallgató a jövőre nézve *gyakorlatilag egyedül kötelezettséget* vállal. Egyfelől a hallgató kötelezi magát arra, hogy az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az általa állami ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban hazai munkaviszonyt létesít, fenntart vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytat. Másfelől a Nftv. szerint az állam pusztán foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerére támaszkodva „törekszik” arra, hogy a magyar állami ösztöndíjas hallgató számára a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzés befejezését követően megfelelő munkalehetőséget biztosítson. Azaz a végzett hallgató adott esetben a szakterületén kívül is köteles hazai foglalkoztatónál elhelyezkedni. A szabályozás abszurditását mutatja, hogy a hazai álláskeresés időtartama például beleszámít a kötelező hazai foglalkoztatási időbe, ezzel az esetleg sikeres külföldi munkavállalás helyett az Nftv. megoldása adott esetben tétlenségre „motiválhatja” a végzett hallgatót.

Álláspontom szerint különösen aránytalan továbbá az előírt hazai munkavégzés időtartama, amelyet az Nftv. az ösztöndíjjal folytatott tanulmányok időtartamának kétszeresében határoz meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy az alig 18 éves, fiatal felnőtt a későbbi felnőttkor akár tíz-tizenkét évére kiható döntést hoz meg az ösztöndíjszerződés aláírásával, amelynek önkéntessége erősen megkérdőjelezhető. Ahogyan arra már az 1. pontban is utaltam, a döntés valódi önkéntessége csak azon – a társadalmi viszonyok ismeretében vélhetően igen szűk – személyi kör esetén valóságos, akiknek kedvező anyagi helyzetükből következően állami támogatás nélkül is módjában áll a felsőfokú tanulmányok folytatása. A hivatkozott alapjogok korlátozása tehát meglátásom szerint *nem minősíthető arányosnak*. Más irányból nézve a jogalkotó a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményeinek ellentétesen jár el, visszaél jogalkotási jogával akkor, amikor egyrészt aránytalan terheket támaszt a hallgatókkal szemben, másrészt pedig nem rendelkezik a mentesülés lehetőségéről, azokban az esetekben, amikor a végzett hallgató neki nem felróható okok miatt nem talál Magyarországon végzettségének megfelelő munkát, de már egyébként nem jogosult álláskeresési járadékra.

A koncepción belül nem világos az sem, hogy alkotmányosan mivel indokolható az Nftv. 48/B. § (5) bekezdésében található az általános szabályoktól eltérő előnyben részesítési kötelezettség, amely szerint a hazai munkaviszony időtartama teljesítésének számításakor a Magyarországon önkéntes katonai szolgálat alapján fennálló, valamint a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény hatálya alá tartozó személy esetében a származási országában teljesített, társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkavégzésre irányuló jogviszonyt *kétszeres mértékben* kell figyelembe venni. E rendelkezés felvetheti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében deklarált egyenlő bánásmód követelményének sérelmét, ennek részletes kifejtésére azonban – mivel megítélesem szerint az Nftv. ösztöndíjszerződésre vonatkozó teljes koncepciójának alkotmányellenessége is megállapítható – jelen indítványomban sem térek ki.

Az egykori Kr. Nftv.-be „inkorporált” rendelkezései tehát tartalmi szempontból ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében, az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében rögzített alapjogokkal, mivel az abban foglalt korlátozás nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben deklarált követelmény-rendszernek.

3. Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése elvi éllel rögzíti, hogy Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Az E) cikk (2) és (3) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga pedig – e keretek között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

A 2007. évi CLXVIII. törvényben kihirdetett Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés 2. cikk (2) bekezdések az Unió egy belső határok



nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a *személyek szabad mozgásának biztosítása* a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul. Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 45. cikk (1) és (2) bekezdése alapján az Unión belül biztosítani kell a *munkavállalók szabad mozgását*, a munkavállalók szabad mozgása pedig magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. A Szerződés 45. cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

- a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;
- b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;
- c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;
- d) egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

Köztudomású, hogy az uniós alapszabadságok, vívmányok egyike a személyek, ezen belül a munkavállalók szabad mozgása, munkavállalási lehetősége az Unión belül. A közösségi munkavállaló és vállalkozó számára a "szabad mozgás" jogot alapoz meg a más EU (vagy EGT) tagállamban való munkavégzésre, a diákok esetében ugyanez jogot jelent a más tagállamban tanulásra, a nyugdíjasok és magukat önerőből eltartók esetén pedig az említett "szabad mozgás" egyben jog a más EU (vagy EGT) tagállamban való letelepedésre.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Magyarország számára is kötelező erővel bír, a Lisszaboni Szerződés mellékleteként kihirdetett Európai Unió Alapjogi Chartájának 15. Cikke külön is rendelkezik a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jogról, eszerint mindenkinek joga van a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához, az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga.

Az ösztöndíjszerződésben vállalt korlátozás, a jelentős időtartamra szóló hazai munkavégzési kötelezettség előírása jelenlegi formájában álláspontom szerint – az Európai Bíróság állandó gyakorlatára és az alkalmazott szigorú mércéjére is figyelemmel – egyértelműen komoly jogi aggályokat vet fel a szabad mozgáshoz való uniós alapszabadság, a foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog szempontjából is.

Az államilag finanszírozott hallgatók ugyanis kénytelenek lennének már előzetesen és viszonylag hosszú időre lemondani arról, hogy diplomájuk megszerzése után teljes körűen gyakorolják az uniós polgárságból fakadó szabad mozgáshoz való jogukat.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy az egyetemi hallgató, aki felsőfokú tanulmányai befejezését követően nem Magyarországon, hanem például egy másik uniós tagállamban vállal munkát, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát gyakorolja. Kimondta azt is, hogy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályokat és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy kormányrendeleti szabályozás közelről érintheti a letelepedési és mozgásszabadság európai jogi elvének gyakorlását. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Európai Unió jogát már több, korábbi döntésében figyelembe vette.

Következésképpen álláspontom szerint – bár a nemzetközi szerződésbe ütközés nem indítványozható – az Nftv. hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó szabályait támadó indítványom elbírálása során továbbra sem hagyhatóak figyelmen kívül az uniós jog előírásai.

Budapest, 2012. augusztus 30

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## AJB-2883/2012

### A szakképzési törvényt érintő alkotmánybíróági indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvényt (a továbbiakban: Szaktv.), mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve).

*Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát is, hogy az első szakképesítés során biztosított ingyenességnek a Szaktv.-ben meghatározott esetekben az egyéni szempontok mérlegelése nélküli elvesztése összhangban van-e az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő, az ingyenes és mindenki számára elérhető középfokú oktatás lehetőségének biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.*

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Egy érdekvédelmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a Szaktv. rendelkezéseinek vizsgálatát. A beadványozó álláspontja szerint a szakképzési rendszer átalakítása sérti a jogállamiság és a jogbiztonság elvét, mert a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabályra való felkészülésre. Véleménye szerint a szakképzési rendszerben bekövetkezett változások sértik a szülők és a tanulók művelődéshez való jogát, valamint szülők azon jogát, hogy megválasszák a gyermeküknek adandó nevelést.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybíróági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

*Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Szaktv. rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, a különösen védendő helyzetben lévő gyermekek, tanulók jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmani intézkedést alapoz meg.*

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési időt a jogállamiság elemeként alkotmányos védelemben részesíti. Megállapítása szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek eldönthessék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire és előre láthassák a változások következményeit. [Lásd: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a *kellő felkészülési idő hiánya* miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzetekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.

Az új érettségi rendszerre való áttérés szabályai kapcsán hozott alkotmánybírói határozat szerint a korábbtól teljes mértékben különböző, új rendszerre való áttérés nemcsak azt követeli meg, hogy a jogalkotó a jogszabályokban meghatározott követelményeknek formailag eleget tegyen (vagyis a jogszabály szerinti megfelelő időben megalkossa a szükséges szabályokat), hanem azt is, hogy azt az érintettek összességével – jelen esetben a pedagógusokkal, diákokkal, szülőkkel – részleteiben is és teljes mértékben megismertesse, valamint felkészítse őket a szabályok megfelelő alkalmazására, és a döntési alternatívák alkalmazásának várható következményeire. [Lásd: 28/2005. (VII. 14.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a jövőben – arra irányuló, kellő időben érkezett indítvány esetén – megsemmisíti az olyan jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való áttállást, illetve annak tényleges megismerését és megértését – akár az időtényező, akár más egyéb szempont miatt – nem biztosítják megfelelően.

A Szaktv-t az Országgyűlés 2011. december 19. ülésnapján fogadta el, és a Magyar Közlönyben 2011. december 27-én hirdették ki. A Szaktv. egyes rendelkezései 2012. január 1-jén hatályba léptek, további előírásai több lépésben – 2012. szeptember 1-jén, 2013. január 1-jén, 2013. szeptember 1-jén– lépnek hatályba. Az Országgyűlés a 2012. június 4-én elfogadott és a Magyar Közlönyben 2012. június 19-én kihirdetett 2012. évi LXXI. törvénnyel módosította az Szaktv. számos, még nem hatályos rendelkezését.

A felkészüléshez szükséges kellő idő csak az adott jogszabály tartalmára tekintettel vizsgálható, ezért legalább fő elemeiben szükséges áttekinteni, hogy *milyen változásokat eredményez* a Szaktv. a korábbi szabályozáshoz, a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) már nem hatályos rendelkezéseire képest.

A Szaktv. az iskolai rendszerű szakképzést átfogóan, minden elemére kiterjedően kívánja megváltoztatni. A szabályozás új célokat fogalmaz meg, és ezek elérése érdekében alapjaiban alakítja át az oktatói és nevelői munkát, valamint a tanulók és a pedagógusok jogait és kötelezettségeit. Általánossá teszi a hároméves szakiskolai szakképzést, a szakközépiskolákban bevezeti a munkakör betöltésére jogosító szakmai érettségit. Erősíti a duális rendszeren (az iskola és a vállalkozások közös feladatvállalásán) alapuló gyakorlati képzést. Tanulószerződés esetén a szakmai vizsgára történő felkészítés gyakorlati részének felelőseként nem az iskolát, hanem a gazdálkodót határozza meg. Átalakítja a feladatellátás szervezeti kereteit, a jelenleg még jellemzően önkormányzati fenntartásban lévő szakiskolák a térségi integrált szakképző központok keretében fognak működni.

A nevelés és oktatás éveken át tartó folyamat, ezért az Alaptörvényre visszavezethető követelmény, hogy az új szabályozás ne határozzon meg olyan feltételeket, amelyek meggátolják a már megkezdett szakiskolai vagy szakközépiskolai tanulmányok folytatását, illetve befejezését.

A Szaktv. 92. § (2) bekezdése előírja, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) és az Sztv. – ekkor már hatályon kívül helyezett – szabályai szerinti szakiskolai és szakközépiskolai képzés utoljára a 2012/2013-as tanévben indulhat. A 2013/2014-es tanévtől kizárólag a nemzeti köznevelésről szóló törvényben és a Szaktv.-ben meghatározott szakiskolai és szakközépiskolai képzés indítható.

Nem egyértelmű azonban, hogy az Sztv. alapján kezdett képzést milyen szabályok alapján lehet sikeresen lezárni és ehhez az állam milyen költségvetési támogatást, illetve hozzájárulást köteles biztosítani. A bizonytalanságot egyrészt az okozza, hogy a Szaktv. 91. § (1) bekezdése kifejezetten az e törvény „hatálybalépését megelőzően indult” képzések befejezéséhez kapcsolja az Sztv. szabályainak alkalmazását. A Szaktv. azonban 2012. január 1-jén lépett hatályba, így kérdéses, hogy ez az átmeneti rendelkezés vonatkoztatható-e a Szaktv. szabályai szerint 2012 szeptemberében induló képzésekre.

A Szaktv. 92. § (28) bekezdése előírja, hogy az Sztv. alapján szakmai vizsgát az iskolai rendszerű szakképzésben utoljára a 2012/2013-as tanévben az Sztv. alapján indított képzésben, de legkésőbb 2017. július 31-ig, javító- és pótló vizsgát legkésőbb 2017. december 31-ig lehet tenni. Ez a szabályozás nincs figyelemmel arra, hogy a Kt. 29. § (2) bekezdése alapján, ha a szakközépiskolában a nemzetiségi kéttannyelvű, valamint az intenzív nyelvi felkészítést biztosító nevelő és oktató munka a tizenharmadik évfolyamon is befejeződhet. E képzés esetében tehát nem teljesíthető a törvényben meghatározott időpontig a szakmai vizsga, illetve a javító-pótló vizsga.

A Szaktv. 84. § (5) és (6) bekezdései értelmében a Kormány rendeletben határozza meg – megyénként és a fővárosra tekintettel – azon szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója korlátozás nélkül beiskolázhat, vagy költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, illetve költségvetési hozzájárulásra egyáltalán nem jogosult.

A Szaktv. 92. § (32) bekezdése alapján a Kormánynak a 2013/2014-es tanévre vonatkozóan ezt a döntését első alkalommal 2012. szeptember 30-ig kell meghoznia. Az átmeneti rendelkezések hiányosságai miatt nem egyértelmű, hogy a 2012/2013-as tanévben megkezdett képzések esetében a Szaktv. biztosítja-e a folyamatos finanszírozást vagy a Kormány döntése alapján a jövő évtől elvonható a költségvetési hozzájárulás.

Különösen bizonytalan azon intézmények jogi helyzete, valamint a költségvetési hozzájárulásra való jogosultsága, amelyek fenntartója a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény előírásai szerint már nem minősül egyháznak. Nincs világos szabály arra sem, hogy tevékenységüket a korábbi szabályozás alapján kötött megállapodásban foglaltak szerint folytathatják-e, illetve finanszírozásukhoz hogyan járul hozzá az állam.

A Szaktv. számos kormány- és miniszteri rendelet megalkotását írja elő, ám ezek kiadásra vagy egyáltalán nem, vagy csak a törvényben meghatározott határidőt jelentősen túllépve került sor, miközben 2012. szeptember 1-jétől induló tanév megszervezéséhez ismerni, illetve részben már alkalmazni is kellene azokat.

A szakképzésben való részvételnek döntő kihatása lehet egy egész életpályára, hiszen az ekkor elsajátított ismeretek alapvető jelentőségűek a későbbi munkaerőpiaci pozíció szempontjából. A szakiskolai és szakközépiskolai képzés rendszerének átalakításakor ezért a jogalkotót fokozott felelősség terheli abban a tekintetben, hogy megfelelő időt biztosítson a rendszer egészének, az általános és a részletszabályoknak megismerésére, befogadására. Ez magába foglalja azt is, hogy úgy kell a „laikus”, a joghoz nem értő állampolgárok (diákok és a választásukat segítő szülők) felé közvetítenie a jogszabályokat, hogy azok lényeges tartalmát megismerve tudatosan dönthessenek a megszerezni kívánt szakképesítésről.

*Megítélésem szerint a Szaktv. nem biztosít kiszámítható jogszabályi környezetet, mert számos kérdést nem szabályoz kellő részletességgel, így azok értelmezése csak később a gyakorlatban, a jogalkalmazás során alakulhat ki. A pedagógusoknak, szülőknek és gyemekeknek így nincs tényleges lehetőségük arra, hogy a törvényi rendelkezések lényeges tartalmát kellő mélységében megismerhessék, és ennek alapján hozhassák meg döntéseiket, illetve magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.*

*Álláspontom szerint a jogalkotó úgy határozta meg a Szaktv. hatálybalépésének időpontját, hogy az nem biztosít kellő időt a jogalkalmazásra való felkészülésre, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt e törvény megsemmisítését indítványozom.*

2. Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos a indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a művelődéshez való jogot – más intézkedéseken túl – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával volt köteles megvalósítani.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése értelmében az állam a művelődéshez való jogot részben az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése és az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése között lényegbevágó eltérés az ingyenes és a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás alkotmányi szintre emelése.

Az Alaptörvény megfogalmazásából következően a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás érvényesülését az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül biztosítja. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. [Lásd: 18/1994. (III. 31.) AB határozat]

Az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás az állam oldaláról nézve kötelezettséget jelent, míg a tanulók számára a megfelelő minőségű, a társadalmi fejlődés követelményeit tükröző korszerű oktatást biztosító köznevelési, illetve szakképzési intézmény látogatásához való jogot jelenti.

Az ingyenesség a középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzájutást, lényegében a tandíjmentességet fejezi ki. A művelődéshez való jog alanyi jogi oldalából nem vezethető le egy konkrét állami támogatásra vonatkozó, a tanulót illetve a szülőt megillető alanyi jog. Az állam által kötelezően biztosítandó ingyenesség tartalmi meghatározásánál is figyelemmel kell lenni arra, hogy a művelődéshez való alapjog érvényesülése a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének a függvénye. Az állam feladata az, hogy egyensúlyt teremtsen az alkotmányos célkitűzésen alapuló igény (a középfokú oktatás ingyenessége) és az ennek megvalósításához a társadalom teherbíró képessége alapján igénybe vehető anyagi eszközök között. [Vö.: 1251/E/2010. AB határozat]

A Szaktv-ben ezt az egyensúlyt azzal kívánja elérni, hogy csak az első szakképesítés iskolai rendszerű szakképzés keretein belüli megszerzését biztosítja ingyenesen a tanulók számára. A Szaktv. 29. §-a alapján ugyanakkor az első szakképzés keretében nyújtott szolgáltatás is csak az alábbi keretek között ingyenes:

a) a tanuló részére az első szakképesítésre történő felkészítés keretében az elméleti és a gyakorlati képzés a szakiskolai képzésben az OKJ-ben előírt képzési időnél két tanévvel hosszabb ideig, az érettségi végzettséggel rendelkező tanulók esetén az OKJ-ben előírt képzési időnél egy tanévvel hosszabb ideig, függetlenül az oktatás munkarendjétől,

b) a tanuló részére a szakközépiskolában a szakmai érettségire történő felkészítés hat tanéven keresztül,

c) szakiskolai végzettséggel rendelkező tanuló érettségire történő középiskolai felkészítésben három tanév,

d) a tanuló részére szakközépiskolában a szakmai érettségi vizsga és első alkalommal a javító érettségi vizsga,

e) szakközépiskolában az érettségi végzettséggel rendelkező tanuló részére egy szakmai érettségi vizsgatárgyból tett érettségi vizsga,

f) a tanuló részére az iskolai rendszerű szakképzésben az első komplex szakmai vizsga és első alkalommal a javító vizsga.

E rendelkezések szerint, aki az elméleti és gyakorlati képzést a Szaktv-ben meghatározott időszakon belül nem végzi el, elveszti az állam által biztosított ingyenes képzéshez való hozzáférés lehetőségét.

Ez a szabályozás nincs figyelemmel arra, hogy milyen okból történt a képzés elhúzódnása, az egyéni, adott esetben méltányosságra alapot adó szempontok nem mérlegelhetők. Így az is eleshet az ingyenes középfokú oktatás lehetőségétől, aki nem felróható okból – hanem például egészségügyi alkalmatlanság miatt – kényszerül egy már megkezdett képzésről egy másik képzésre váltani. Ez felvetheti az ingyenes középfokú oktatáshoz való jog sérelmét, illetve az e jog gyakorlásához szükséges jogszabályi feltételek megalkotásának elmulasztását.

*Az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát is, hogy az első szakképesítés során biztosított ingyenesség a Szaktv.-ben meghatározott esetekben az egyéni szempontok mérlegelése nélküli elvesztése összhangban van-e az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő, az ingyenes és mindenki számára elérhető középfokú oktatás lehetőségének biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel vagy fennáll-e jogalkotói mulasztás.*

Budapest, 2012. július 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-3298/2012**

### **A fiatalok szabálysértési elzárásával kapcsolatos indítvány**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

- 1.1 a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 14. § (2) bekezdésének a „*fiatalok esetén haminc nap*” fordulatát, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében (szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog), valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga) foglaltakkal;
- 1.2 a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Sztv.) 27. § (2) bekezdését és a 134. § (1) bekezdésének a „*szabálysértési elzárás*” részét, mivel az álláspontom szerint azok ellentétesek az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében (szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog), valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga) foglaltakkal;

2. Indítványozom továbbá az Alkotmánybíróságnál, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében nemzetközi szerződésbe ütközés miatt semmisítse meg a 18 éven aluli személyek szabálysértési elzárását, továbbá szabálysértési őrizetbe vételét lehetővé tevő az 1.1 és 1.2 pontban megjelölt Sztv. és új Sztv. rendelkezéseket. A felsorolt törvényi rendelkezések ugyanis ellentétesek az 1991. évi LXIV. törvényben kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkében, 37. cikkében, valamint 40. cikkében foglaltakkal.

3. Kérem végül az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében – az Abtv. 46. § (1) bekezdésére is figyelemmel – állapítsa meg, hogy *nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet keletkezett* azáltal, hogy az Országgyűlés az Sztv.-ben, valamint új Sztv.-ben elmulasztotta a kiskorúak védelmét fokozottan garantáló Egyezmény egyes rendelkezéseit – így különösen a 3. cikk, 37. cikk, 40. cikkében szereplő alapelveket – érvényre juttató szabályok megalkotását.

## Indokolás

Az Ajb. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve hivatalból végzi, az eljárást – többek mellett – az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként még a 2010. november 30-án kelt, AJB-5980/2010. számú jelentésemben egy konkrét ügy kapcsán állapítottam meg, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint személyes szabadsághoz való jogával ellentétes a szabálysértési törvénynek az a rendelkezése, amely nem tekinti gyermeknek a fiatakorút, megszünteti az elzárásuk tilalmát, meghatározza elzárásuk lehetséges időtartamát, sőt azt is megengedi, hogy a fiatakorúra kiszabott pénzbírságot elzárásra változtassák. Az előzmény az volt, hogy az Országgyűlés 2010. augusztus 19-ei hatállyal úgy módosította a szabálysértési törvényt, hogy törölte belőle azokat a rendelkezéseket, amelyek fiatakorúak esetében tiltották az elzárás kiszabását, illetve a pénzbüntetés elzárásra változtatását.

A visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az akkor hatályos, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 25. §-a alapján felkértem a belügyminisztert, hogy fontolja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény 14. § (2) bekezdése, 15. §-a, 17. § (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése és 77. § (1) bekezdése olyan módosításának, kiegészítésének a kezdeményezését, amely megszünteti a fiatakorúak szabálysértési őrizetbe vételének és elzárása elrendelésének lehetőségét, illetve amely az Sztv. alkalmazásában korrigálja a fiatakorú fogalmát.

A belügyminiszter válaszában a többi között arról tájékoztatót, hogy 2011-ben a szaktárca tervezi a szabálysértési törvény teljes felülvizsgálatát és új törvényi koncepció előkészítését. Konkrét kérdésre válaszul a miniszter kifejtette, hogy a szabálysértési törvény módosításával meg kívánta szüntetni a jogkövetkezmények különbözőségét a tulajdon elleni szabálysértést elkövető fiatakorúak és felnőttek között a jogalkotó, ugyanis eszköztelen volt a fiatakorú elkövetővel szemben, az elzárás pedig – a jogalkotó álláspontja szerint – a fiatalok személyiségének formálásához járul hozzá. A miniszter válaszában tartalmilag nem vitatta az ombudsmani megállapításokat és az alkotmányosság helyreállítása érdekében tett javaslatokkal szemben sem hozott fel ellenérveket.

Ezt követően az Országgyűlés a Komány előterjesztésére 2011. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt, amely 2012. április 15-én lép hatályba. Az új Sztv. szabályozása továbbra is fenntartja a fiatakorúak esetében mind az elzárás, mind a pénzbüntetés elzárásra változtatásának lehetőségét, mindezek alapján a jelentésben a szabályozás kapcsán megállapított visszásságok mind a jelen pillanatban hatályos, mind pedig az újonnan alkotott szabálysértési törvény vonatkozásában fennállnak. A helyzet abszurditását álláspontom szerint jól szemlélteti, hogy közérdekű munka csak 16 év feletti gyermekkel szemben szabható ki, ugyanakkor egy 14 év feletti gyermeket elvben elzárásra lehet ítélni.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott

Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint – az egyes alapjogi tesztek is ideértve – elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi tesztek.

Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi szenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is elegendően nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Az Sztv. 2010. augusztus 19-éig hatályos szövege kifejezetten előírta, hogy nincs helye elzárásnak, valamint a pénzbüntetés elzárásra történő átváltoztatásnak, ha az eljárás alá vont személy fiatalkorú [15. § a) pontja és 17. § (2) bekezdés a) pontja]. Az Sztv. jelenleg is hatályos 29. § (1) bekezdése alapján pedig a szabálysértési törvény alkalmazásában fiatalkorú az, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem. A 2010. augusztus 19-étől hatályos Sztv. szövege a fiatalkorúak esetében az elzárás, illetve az elzárásra történő átváltoztatás tilalmát már nem tartalmazza, a 14. § (2) bekezdésében pedig előírja, hogy az elzárás legrövidebb időtartama egy nap, leghosszabb tartama – a 24. § (1) bekezdésében foglaltak kivételével – hatvan nap, fiatalkorú esetén harminc nap. Az elzárás végrehajtása során a fiatalkorút a felnőtt korútól el kell különíteni.

A 2012. december 29-én elfogadott és kihirdetett, 2012. április 15-étől hatályos új Sztv.-ben a jogalkotó fenntartotta annak a lehetőségét, hogy fiatalkorú, 18 év alatti személlyel szemben elzárást lehessen kiszabni, illetve a pénzbüntetést elzárásra lehessen változtatni. Az új Sztv. 27. §-a továbbra is tartalmazza, hogy a szabálysértési törvény alkalmazásában fiatalkorúnak az minősül, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem. Az új Sztv. 27. § (1) bekezdése – kvázi garanciális jellegű szabályként – arról rendelkezik, hogy a szabálysértési elzárás leghosszabb tartama fiatalkorú esetén – szemben a maximális 60 nappal – legfeljebb harminc nap, halmazati büntetés esetén negyvenöt nap lehet.

Az új Sztv. 27. § (5) bekezdése további garanciaként rögzíti azt is, hogy fiatalkorúval szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a tizenhatodik életévét. Az új Sztv. végül – ugyancsak garanciális jellegű szabályként – a 134. § (1) bekezdésében előírja, hogy ha az eljárás adatai alapján a fiatalkorúval szemben előreláthatólag *szabálysértési elzárás, közérdekű munka vagy pénzbírság* kiszabására kerül sor, a meghallgatástól nem lehet eltekinteni.

A jelentésben is kiemeltem, hogy a fiatalkorúakkal szemben a 72 órás szabálysértési őrizet elrendelésének, mint aránytalan szabadságkorlátozásnak a lehetőségét is aggályosnak tartom. A szabálysértési őrizettel kapcsolatban mind a hatályos, mind az új Sztv. [77. § (1) bekezdés, illetve 73. § (1) bekezdés] nagyon hasonló fogalmazásmódban arról rendelkezik, hogy a rendőrség szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés esetén a tetten ért eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. Tekintettel arra, hogy 2010. augusztus 19-e óta a 18 év alatti fiatalkorú személyekkel szemben – amennyiben elzárással is sújtható szabálysértésen érik tetten, ennek kapcsán fogják el – általánosan alkalmazható az elzárás (kizárt a mentesülés), a szabálysértési hatóság egy 14 évnél idősebb gyermeket is akár 72 óra időtartamú szabálysértési őrizetbe helyezhet.

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*. Az Alaptörvény szövege, ahogyan a korábbi Alkotmány is, a nemzetközi emberi jogi szenderdeket, mintákat követve szabályozza a *személyes szabadsághoz való alapvető jog alapvető elemeit*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáit. [Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét.] A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az alkotmánybírói gyakorlat elsősorban arra mutatott rá, hogy *e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés*



*alkotmányossági megítélések*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben jelezte, hogy a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez: e jogok korlátozásának alkotmányossága, az alapjogok korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el.

Az alkotmánybírósági gyakorlat áttekintése során megállapítható, hogy a személyes szabadsághoz való jogot nem általános szabadságjogként értelmezte, annak tartalmát sokkal inkább a fogva tartástól és más jelentős szabadságelvonástól való mentesség biztosításában jelölte meg. Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadsághoz való jog korlátozható, ugyanakkor a szabadságkorlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának. Álláspontom szerint az Alaptörvény alapján a személyi szabadságkorlátozások előírása során a jogalkotót kötik – a büntetőjogi szankciórendszer ultima ratio jellegéből kiindulva – mind formai (törvényben történő előírás), mind tartalmi (szükségesség és arányosság) alkotmányossági feltételek.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az idézett rendelkezés a *gyermek*ek védelmének alkotmányos alapja, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családja, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybírósági megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, továbbá létrehozza és működtesse a gyermekek speciális védelmét biztosító intézményrendszert.

A speciális védelem biztosításának kötelezettségéből kiindulva a büntetőjogi és szabálysértési szankciórendszer kialakítása során a gyermekek személyi szabadságának korlátozásakor – az Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdéséből kiindulva – a mindenkorai törvényalkotónak különleges figyelemmel, a 18 éven aluli gyermekek jogainak és mindenek felett álló érdekének figyelembe vétele mellett kell eljárnia: a szabadságelvonás álláspontom szerint alapos alkotmányossági indoklásra szorul, csak végső eszközként alkalmazható. A 18 éven aluli gyermekek esetében önmagában a bűnmegelőzéshez fűződő, elvont társadalmi érdek érvényesítése nem indokolhatja a szabadságelvonás alkalmazását.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, az alapjog-korlátozás elsődleges mérőjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. Cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében, a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

A szabálysértési elzárás, illetve ezzel szoros összefüggésben a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatása, mint szankció, valamint a szabálysértési őrizet, mint kényszerintézkedés egyértelműen korlátozza az eljárás alá vont személyek személyes szabadsághoz való jogát. Az eljárás alá vont fiatalkorú, azaz az Sztv. és az új Sztv. alapján a 14 évnél idősebb, de 18 évnél fiatalabb személyek esetében a rövid időtartamú szabadságelvonás, az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet alkalmazásának lehetősége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a gyermekek személyes szabadsághoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogait, nem szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. Egyrészt nem igazolható, hogy a rövid időtartamú szabadságelvonás helyett a törvényalkotó számára nem áll rendelkezésre olyan enyhébb jogkorlátozással járó lehetőség (szankció, intézkedés), amellyel hatékonyan felléphet a fiatalkorúak által elkövetett jogsértésekkel, például a miniszeri válaszban is említett vagyoni elleni szabálysértések elkövetőivel szemben. Ide sorolhatóak példaként a közérdekű munka, a kompenzáció, a kár helyreállítása, illetve a gyermekvédelmi eszközök

használatára.

Másrészt – ahogyan azt a jelentésben szereplő konkrét intézkedés is jól szemlélteti – a 18 éven aluli gyermekek, a szabálysértési törvény szóhasználatában fiatalkorú személyek esetében, a szabadságelvonással okozott közvetlen és közvetett hátrány és sérelem nem áll arányban az elérhető eredményekkel sem. Az arányosság követelménye kapcsán irányadó nemzetközi emberi jogi, gyermekjogi egyezményekben lefektetett alapkövetelmények (lásd az indoklás 3. pontban) értelmezése szerint a kisebb súlyú jogsértések elkövetése esetén kifejezetten hátrányos, komoly negatív behatással jár a szabadságelvonás alkalmazása. A fiatalkorúakkal szembeni büntetőjogi felelősségre vonás elsődleges célja a nevelés és a megelőzés, amelyet a rövid időtartamú szabadságelvonás nem képes biztosítani. A gyermekeket érintő szabálysértési szankciók alkalmazása során az alkotmányosan szükséges „más elbánást” nem garantálja az, hogy az Sztv. és az új Sztv. alapján az elzárás maximális időtartama fiatalkorúak esetében rövidebb (60 nap helyett 30, illetve 45 nap).

A néhány napos elzárás álláspontom szerint nemhogy javító, visszatartó erővel rendelkezik, hanem éppen ellenkezőleg, káros hatású. Az elzárás alkalmazása – mint arra a jelentésben vizsgált ügy is például szolgál, hiszen az egyik előállított fiatalkorút kórházi pszichiátriára kellett szállítani – pszichés megterheléssel is párosul, ami egy 18 év alatti számára sokkal nagyobb kárt okozhat, mint maga a személyi szabadság korlátozása.

Az ombudsmani indítványban – mivel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását külön nem kérelmezhetem – a szabályozás jellege folytán kénytelen voltam az Sztv. és az új Sztv. olyan rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezni, amelyek alapvetően kvázi garanciális jellegű rendelkezésként, fiatalkorú személyek esetében rövidebb időtartamú maximális elzárást írnak elő. A törvényalkotó azt a megoldást követte, hogy nem külön deklarálta a 18 év alatti gyermekek elzárásának és szabálysértési őrizetbe vételének lehetőségét, hanem a szabadságelvonás alkalmazhatóságát a korábbi mentesülési lehetőség törlésével és ennek fenntartásával tette lehetővé, illetve az alkalmazást látszólag kifejezetten garanciális jellegű szabályok „fedezékébe” rejtette. Következésképpen álláspontom szerint szükséges, de nem elégséges az indítványban megjelölt rendelkezések megsemmisítése, hanem az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellene azt is, hogy nem áll-e fenn mulasztás a mentesülés biztosításával kapcsolatban.

Az Abtv. alapján az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítson meg egy lényeges szabályozási hiánnyal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor – álláspontom szerint – nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

2. Az *Egyezmény* 1. cikke deklarálja, hogy az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizenhét éves életét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban elérte. A 3. cikk 1. pontja pedig arról rendelkezik, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a *törvényhozó szervek* minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek mindenképp felett álló érdekét* veszik figyelembe elsősorban.

A kifogásolt törvényi szabályozással összefüggésben lényeges az *Egyezmény 37. cikk b) pontja*, amelyben azt a *kötelezettséget fogalmazza meg*, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében *csak végső*

eszközként („as measure of last resort”) legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal.

Az Egyezmény 40. cikkének 1. pontja arról rendelkezik, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmóddhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely *figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.* Ugyancsak a 40. cikk 4. pontja rögzíti, hogy a részes államoknak rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a *gyermek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.*

Álláspontom szerint a 18 éven aluli személyek szabálysértés elkövetése miatti elzárásának, illetve szabálysértési őrizetbe vételének lehetősége tételesen ellentmond több, az Egyezményben kifejezetten lefektetett és Magyarországra nézve is kötelező erejű alapelvnek. Már a jelentésben is kifejtettem, hogy az Egyezményből következő egyik kiemelt alapelv, hogy fiatalkorúval szemben szabadságelvonással járó szankció csak a végső eszköz lehet, tehát csak akkor lehet alkalmazni, amikor már semmilyen más eszköz nem áll rendelkezésre. A másik lényeges alapelv a *fokozatosság elve*: nem lehet a legkisebb súlyú deliktumért, egy szabálysértésért rögtön a legsúlyosabb szankciót, a szabadságelvonást (őrizetbe vételt, elzárást) alkalmazni. A harmadik, a magyar jogalkotóra nézve kötelező alapelv a *nevelés elve*: fiatalkorú személyek esetében az egész eljárásban – függetlenül attól, hogy milyen fajta szankciót alkalmaznak vele szemben – a nevelési célnak kell érvényesülnie. Az Egyezmény idézett cikkeinek tartalmával kapcsolatban, a kérdés megítélése szempontjából kiemelhető az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 10. sz. átfogó kommentárjának vonatkozó rendelkezései, valamint az ENSZ Közgyűlésének több határozata is. [Lásd különösen fiatalkorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló 1985. november 29-én kelt 40/33-as számú ENSZ közgyűlési határozatot („Pekingi Szabályok”), valamint a szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak védelmének szabályairól szóló 1990. december 14-én kelt 45/113-as ENSZ közgyűlési határozatot („Havannai Szabályok”).]

Valamely szabálysértési cselekmény elkövetése – álláspontom szerint – nem tekinthető olyan súlyú jogsértésnek vagy büntetettnek, amely indokolná a végső és kivételes eszközként alkalmazandó szabadságelvonást 18 év alatti fiatalkorú személyek esetében. Az elzárás alkalmazhatóságának megteremtésekor és fenntartásakor a törvényalkotó nem vette figyelembe a gyermek mindenek felett álló érdekét. A jogsértést legsúlyosabban megtorló, represszív szabadságelvonó büntetés helyett alkalmazható alternatív jellegű szankciók és intézkedések, valamint a közvetítői eljárás alkalmazásának hiánya, illetve súlyos korlátozottsága nem biztosítja a fokozatosság és a nevelés elvének érvényesítését, az okozott sérelem vagy kár helyreállítását, 18 éven aluli fiatalkorú elkövetők valódi reszocializációját.

A fiatalkorú személyek esetében ráadásul – megfelelő jövedelem, illetve szülői, rokoni segítség hiányában – gyakrabban felmerülhet a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatásának lehetősége. Megjegyzendő továbbá, hogy – tapasztalataim szerint – jelen pillanatban nem biztosított, hogy valamennyi elzárást töltő fiatalkorú személyt elkülönítve, javítóintézetben vagy fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében tartsák fogva. Lényeges kiemelni azt is, hogy gyermekvédelmi szempontból – az esetleges nagykorúsítást leszámítva – 18 éves korig minden személy gyermeknek minősül, és amennyiben az életében bármilyen veszélyeztető körülmény (ilyen a szabálysértés elkövetése is) adódik, akkor elsősorban a gyermekvédelmi rendszernek kell segítséget nyújtania a gyermeknek és a családnak.

Álláspontom szerint az Alaptörvény rendelkezéseinek sérelmén túl nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés az Sztv.-ben, valamint új Sztv.-ben elmulasztotta a kiskorúak védelmét garantáló Egyezmény 3. cikkében, 37. és 40. cikkében szereplő követelményeket érvényre juttató mentesítő szabályok megalkotását.

Budapest, 2012. március 22.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## AJB-3299/2012

### A Médiatanács elnökének és tagjainak megválasztása

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

#### indítványom

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 111. § (2) bekezdés a) pontját, az Mttv. 125. § (1)-(4) bekezdését, 125. § (7) bekezdését és a 216. § (8) bekezdését, mivel azok álláspontom szerint az ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével), valamint az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal (a sajtószabadság és a szabad tájékoztatáshoz való jog).

#### Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy civil szervezet felhívására számos beadvány érkezett hozzám azzal összefüggésben, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa (a továbbiakban: Médiatanács) megválasztására vonatkozó törvényi szabályozás alkotmányellenességének vizsgálatát. A beadványozók álláspontja szerint a szabályozás ugyanis – szemben az Alkotmánybíróság által két évtizede lefektetett alapelvekkel – nem zárja ki „a kétharmados kormánytöbbség meghatározó befolyását a Médiatanácsra és azon keresztül a sajtóra, ezzel pedig alkotmányellenesen korlátozza a szólás és a sajtó szabadságát”.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása. A felsorolt szempontok közt szerepel az, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy – a beadványban jelzett probléma súlya és a kérdéskör rendkívüli társadalmi jelentősége okán – szükséges a Mttv. a Médiatanács elnökének megbízatásával kapcsolatos egyes rendelkezések alkotmányossági vizsgálata.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra kívánok előzetesen rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely

ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is.

Megjegyzem, hogy a *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

2. A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) a kormányhivatal jogállású Nemzeti Hírközlési Hatóság jogutódjaként autonóm államigazgatási szervként hozta létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság), amely a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány politikájának végrehajtásában.

A Módtv. rendelkezett a Hatóság elnökének miniszterelnök általi kinevezéséről és jogállásáról, a Hatóság feladatköréről és szervezetének alapvető kérdéseiről. Az autonóm államigazgatási szervként működő Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) jogutódjaként létrejött a Médiatanács, amely az Hatóság önálló jogi személyiségű autonóm szerveként ellátja az előírt médiahatósági feladatokat. A Módtv. rendelkezett a Médiatanács elnökének és tagjainak Országgyűlés általi választásáról, a tagok jogállásáról, a határozathozatal szabályairól. A 2011. január 1-től hatályos Mttv. teljes körűen újraszabályozta a médiaszolgáltatókra vonatkozó joganyagot, e körben pedig kivétel és lényegi változtatás nélkül vette át a Módtv.-vel kialakított szervezeti szabályokat. Az Mttv. 123. § (1) és (2) bekezdése alapján a Médiatanács továbbra is a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve, a Médiatanács tagjai csak a törvénynek vannak alárendelve, és tevékenységük körében nem utasíthatók.

Az Mttv. a következő lényeges szabályokat tartalmazza a Médiatanács elnökének megbízásának elnyerésével és megszűnésével összefüggésben.

A Mttv. 124. § (1) bekezdése alapján a Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kéthamadának szavazatával – kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással. A törvény 125. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a Hatóság miniszterelnök által kinevezett Elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik. A 125. § (2) bekezdése szerint a Médiatanács elnöke és tagja a megválasztásával, illetve – ha megválasztására hivatali elődje megbízásának megszűnését megelőzően kerül sor – hivatali elődje megbízásának megszűnésekor hivatalba lép. A törvény a 125. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy ha a Hatóság Elnökének a megbízása megszűnik, akkor ezzel egyidejűleg megszűnik a Médiatanács elnökségére vonatkozó megbízása is. Ebben az esetben a Hatóság miniszterelnök által kinevezett új elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik. Megválasztásáról az Országgyűlés jelenlévő képviselőinek kéthamada dönt. Az Mttv. 125. § (4) bekezdése alapján pedig, ha az Országgyűlés nem választja meg a Hatóság Elnökét a Médiatanács elnökévé, akkor ebben az esetben is a Hatóság Elnöke hívja össze a Médiatanács üléseit, amelyen tanácskozási és ülésvezetési joggal vesz részt, de a döntéshozatalnak nem lesz részese. A Hatóság elnökének ülés összehívási és -vezetési joga a miniszterelnök általi kinevezés pillanatától, a Médiatanács teljes jogú elnökévé történő megválasztásáig él. Az Mttv. 125. § (7) bekezdése végül azt tartalmazza, hogy a Médiatanács elnöke megbízásának időtartama a Hatóság elnöki megbízásának időtartamához kötött.

A törvény a Hatóságra és eljárására vonatkozó átmeneti szabályok között a 216. § (8) bekezdésében rendelkezik ugyanakkor arról, hogy a 129. § (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben – azaz ha a megbízás megszűnésére a megbízás időtartam lejártá miatt kerül sor – a Médiatanács elnöke és tagjai megbízása megszűnése időpontjának az újonnan megválasztott elnök és tagok megbízásának kezdetét kell tekinteni. A

113. § (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben – hasonlóan, ha megbízás megszűnésére a megbízási időtartam lejárt miatt kerül sor – a Hatóság elnöke megbízása megszűnése időpontjának az újonnan megválasztott elnök megbízásának kezdetét kell tekinteni.

A törvényi szabályozás alapján a *Médiatanács elnökének és a Hatóság elnökének személyi azonossága mellett a funkciói is lényegében összefonódnak*, ezt mutatja, hogy az Mttv. 111. § (2) bekezdése a Médiatanács elnökének feladatait a Hatóság elnöke feladatai körében határozza meg. A Hatóság elnöke hívja és vezeti a Médiatanács üléseit addig az időpontig, ameddig az Országgyűlés nem választja meg a Médiatanács elnökévé tanácskozási joggal, a Médiatanács elnökévé történő megválasztását követően pedig szavazati joggal, intézkedik a Médiatanács üléseinek előkészítéséről. A Hatóság elnökének a Médiatanács elnökeként feladata többek mellett, hogy kinevezze az elnökhelyetteseket, valamint a Hivatal főigazgatóját és gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat, ideértve a felmentést, illetve a visszahívást is.

Álláspontom szerint a Mttv. idézett, a Médiatanács elnökének megválasztására, jogállására és a megbízás megszűnésére vonatkozó több rendelkezése együttesen értelmezhetetlen és alkalmazhatatlan, alapvető ellentmondásokat rejt magában. A többszintű súlyos kollízió és az egyértelműség hiánya pedig önmagában alkalmas arra, hogy sértse a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét. A jogállami követelmények sérelmén túl az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az alapvető jogállási szabályok esetében tapasztalható bizonytalanság azzal járhat, hogy megbénítja, ellehetleníti a Médiatanács kiegyensúlyozott és legitim működését, ezen keresztül pedig a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos objektív intézményvédelmi kötelezettség sérelmével jár.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. Arra is rá kívánok mutatni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében törvényi rendelkezések összeütközése miatt önmagában az alkotmányellenesség nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt akkor kerülhet sor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a nomaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz. [Lásd először 35/1991. (VI. 20.) AB határozat.]

A törvényalkotó a szervezeti keretek és jogállási szabályok kialakításánál ugyan jelentős szabadságot élvez, de a Médiatanács szerepe – bár nem tekinthető Alaptörvényben szereplő intézménynek – a sajtó- és médiaszabadság, a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz való jog érvényesülése szempontjából kiemelkedő fontosságú. Az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdése a korábbi alkotmányi rendelkezéssel és alkotmánybírósági értelmezéssel összhangban rögzíti, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, Magyarország pedig elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában következetesen kifejtette az államnak az egyes alanyi jogok védelméhez kapcsolódó, de azon túlmenő, objektív intézményvédelmi köteletségét. Kimondta, hogy az egyéni véleménynyilvánítási szabadság alanyi joga mellett az Alkotmányból következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló, állami köteletség. Erre a kötelezésre építette az Alkotmánybíróság az államnak az Alkotmányból fakadó kötelezéseit a tájékozódáshoz és a sajtószabadsághoz való jog szervezeti és jogi garanciáinak megteremtésére, amikor a közszolgálati rádióra és televízióra vonatkozó törvénnyel szembeni alkotmányos követelményeket meghatározta. Az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítási szabadságot jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű kifejezésre juttatását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást. [Vö. 37/1992. (VI. 10) AB határozat, 22/1999. (VI. 30.) AB határozat és 46/2007. (VI. 27.) AB határozat.]

Az alapproblémát a (sajátos módon az Mttv. átmeneti rendelkezései között található) 216. § (8) bekezdésében foglalt azon rendelkezés okozza, amely alapján a Hatóság elnökének megbízása meghosszabbodik egészen addig, amíg nem kerül sor az új Médiatanács elnökének megválasztására. Az Mttv. 125. § (1) bekezdése értelmében azonban a Médiatanács elnöknek csak a miniszterelnök által kinevezett Hatóság elnöke jelölhető: a miniszterelnök kinevezhet tehát új elnököt a Hatóság élére, viszont az előző elnök megbízása egészen addig nem szűnik meg, amíg a Hatóság új elnökét meg nem választják a Médiatanács elnökévé. Mindez számos alkotmányossági probléma forrása lehet. Ugyanis addig, amíg a Médiatanács elnökét az Országgyűlés nem választja meg kéthamados többséggel lényegében *két elnöke* lesz a Hatóságnak és emiatt – nem teljes jogkörben – magának a Médiatanácsnak is, ami önmagában is súlyos működési deficitet eredményez.

A szabályozás emellett az ellentmondás mellett ráadásul nem is egyértelmű. Az Mttv. 125. § (4) bekezdése és 216. § (8) bekezdése együttes értelmezése alapján felmerülhet, hogy addig, amíg a Médiatanács elnökének a megválasztására nem kerül sor a Hatóság újonnan kinevezett elnöke hívhatja össze és vezetheti a Médiatanács üléseit, míg még a „rég” elnök is teljes jogkörét gyakorolva hivatalban maradt. Megjegyzendő, hogy az ülések összehívásának megtagadásával, egyes kérdések napirendre tűzésével vagy ennek mellőzésével a kizárólag miniszterelnöki kinevezéssel rendelkező elnök szavazati jog nélkül is nyilvánvalóan erőteljes befolyást gyakorolhat a Médiatanács működésére.

Az Mttv. 124. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor az állítható, hogy – amennyiben a Médiatanács elnökének és tagjának együttesen jár le a mandátumuk – akkor az elnök és a tanács tagok megválasztása nem válhat el egymástól, mivel a megválasztás egyidejű listás szavazással történik: az Országgyűlés arról dönthet, hogy a Hatóság elnökét, mint hivatalbóli elnökjelöltet és a tanács tagjelölteket együttesen megválasztja-e vagy sem. Ennek ellentmond ugyanakkor, hogy az Mttv. 125. § (3) bekezdése, amelyből az következne, hogy az elnök megbízási ideje a Hatóság elnöki pozíciójához kapcsolódik, nem pedig a Médiatanács többi, vele egyidejűleg listás szavazással megválasztott tagjának megbízásához.

Az Mttv. 216. § (8) bekezdése miatt a teljes Médiatanács – nemcsak az elnök, hanem a tagok is – hivatalban maradnak az új elnök és tagok megválasztásáig, az Országgyűlés által Médiatanács elnökké meg nem választott, de a miniszterelnök által kinevezett Hatóság elnöke, mint a több funkciót ellátó egyetlen elnökjelölt pedig a már említett furcsa helyzetbe kerül. Az sem világos ebből következően például, hogy a megválasztás elmaradása esetén *melyik elnök* jogosult az Mttv. 136. § (4) bekezdése alapján a – komoly felelősséggel és feladatkörrel rendelkező – Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap Felügyelő Bizottsága elnökének és négy tagjának megbízására és visszahívására vissza, valamint tiszteletdíjuk megállapítására.

További probléma az is, hogy arra vonatkozóan sincs törvényi rendelkezés, hogy milyen időközönként kell újra elnökként jelölni a korlátozott jogkörben eljáró Hatósági elnököt, így nem világos hogy milyen gyakran szavazhat az Országgyűlés. Lényeges ezzel összefüggésben arra is felhívni a figyelmet, hogy az Országgyűlés mozgástere beszűkül: a Médiatanács elnökeként mindvégig – akár kilenc éven keresztül – csak egyetlen jelölt választhatnak meg: a Hatóság mindenkor elnökét. Más közjogi tisztségek megválasztásához képest lényeges közjogi különbség, hogy míg például a legfőbb ügyész vagy a Kúria elnökének jelölt személy sikertelen megválasztását követően új személyi javaslatot tehet a jelölésre jogosult személy, addig a Médiatanács elnöke esetében mindvégig egyetlen jelölt van, akinek a meg nem választása beszűkítheti a Médiatanács működését, közvetve pedig csorbíthatja a véleménynyilvánítás szabadságának intézményi garanciáit.

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül és semmisítse meg a Mttv. az Alaptörvényben rögzített jogállamiság elvébe ütköző, illetve a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggő intézményvédelmi kötelezettségét, így a sajtószabadságot és a szabad tájékoztatáshoz való jogot sértő rendelkezéseit.

3. Az Abtv. alapján jelen pillanatban az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos a indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése ugyanis azt tartalmazza, hogy ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Álláspontom szerint indokolt lehet az Alkotmánybíróságnak megvizsgálni, hogy a *szabályozás egészében – különös tekintettel a Médiatanács elnökének és tagjainak jelölésére, megválasztására, a megbízás időtartamára és az újraválaszthatóságra, továbbá a bírói felülvizsgálat lehetőségére* – teljes körűen tartalmazza-e az alkotmányossági standardoknak megfelelő garanciákat, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn. A garanciarendszer egészének vizsgálata során szükséges továbbá arra is kitérni, hogy miként biztosítható a Médiatanács folyamatos, a társadalmi viszonyokat leképező működése abban az esetben, ha kéthamados megegyezés hiányában nem kerülhet sor a testület tagjainak és elnökének megválasztására.

Budapest, 2012. május 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## AJB-4159/2012

### Kirekesztő családfogalom a családvédelmi törvényben

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

1. a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) 7. §-át, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében (egyenlő bánásmód követelménye), valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal,
2. a Csvt. 8. §-át, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakkal.
3. Indítványozom továbbá azt is az Alkotmánybíróságnál, hogy az Abtv. 32. § (1) bekezdésében és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében mondja ki, hogy a Csvt. 7. §-a *nemzetközi szerződésbe ütközik*, mivel ellentétes az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 8. cikkében foglaltakkal.
4. Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem az Alkotmánybíróságot, hogy a már kihirdetett és 2012. július 1-jén hatályba lépő Csvt. 7. és 8. §-ának *hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függeszse fel*, mivel az érintettek alapvető jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel



való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve hivatalból végzi, az eljárást – többek mellett – az alapvető jogok biztos is indítványozhatja. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Egy magánszemély azzal a *beadvánnyal* fordult Hivatalomhoz, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a Csvt.-nek a családi jogállás keletkezésével, valamint az öröklési joggal kapcsolatos rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. Beadványában arra hivatkozott, hogy a Csvt. családfogalma, illetve az e meghatározás nyomán a törvényes örökléssel kapcsolatban rögzített szabályok ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt családi élet tiszteletben tartásához való joggal. Álláspontja szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata alapján a megjelölt rendelkezések sértik az Egyezmény 8. cikkében rögzített magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztos vizsgálatainak szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztos kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Csvt. jelzett rendelkezéseivel *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát *a beadványt kimerítve, azon részben túlterjeszkedve* fogalmazom meg a Csvt. 7. és 8. §-ának megsemmisítésére vonatkozó kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételten arra kívánok rámutatni, hogy meglátásom szerint az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának továbbra is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek is. A *két évtizedes alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi

szenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvetek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. A Csvt. a családi jogállás keletkezésével kapcsolatban a 7. § (1) és (2) bekezdésében rögzíti a *család fogalmát*. Eszerint a család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokon kapcsolat, vagy a családba fogadó gyámság, az egyenesági rokon kapcsolat pedig leszármazással vagy örökbefogadással jön létre.

Álláspontom szerint a család fogalmával kapcsolatos vizsgálódás és értelmezés során valamennyi alkotmányértelmezőnek, így az Alkotmánybíróságnak és az alapvető jogok biztosának is magából az Alaptörvényből kell kiindulnia. A *család alkotmányjogi fogalmának* legfontosabb elemei az alkotmánybírói gyakorlatra<sup>1</sup> figyelemmel jól körülhatárolhatóak, azzal a megjegyzéssel, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is utalt arra, hogy a családfogalom nem tekinthető állandónak, hanem a társadalmi gyakorlattal együtt változik. A kérdéskörrel foglalkozó, gyakran hivatkozott alkotmányjogi szakirodalmi források szerint családnak tekinthető az olyan szabad akaraton alapuló életközösség, amelynek legalább két tagja van, akiket tényleges kapcsolat, kötődés és függőségi helyzet tart össze, és amely viszonyrendszerében minden félnek meghatározott jogai és kötelezettségei vannak.<sup>2</sup>

1.1 A Csvt. értelmében a család alapja a társkapcsolatok köréből kizárólag a házasság lehet. Az Alaptörvény L) cikk értelmében a házasság intézménye a férfi és nő között, önkéntes elhatározáson alapuló életközössége esetén választható megoldás. Amint arra az Alkotmánybíróság a 32/2010. (III. 25.) AB határozatban rámutatott, a jogilag is elismert társkapcsolatoknak jelenleg számos egyéb formája is megkülönböztethető. Különmű párok a) a Ptk. szerinti tényleges, ún. de facto élettársi kapcsolatban élhetnek; b) a bizonyítás megkönnyítése végett – döntésüktől függően – kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket; c) választhatják a házasságot. Az azonos nemű párok is a) élhetnek de facto élettársi kapcsolatban; b) kérhetik az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásába való bejegyzésüket; vagy c) választhatják a 2009. évi XXIX. törvényben szabályozott bejegyzett élettársi kapcsolatot.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben deklarálta, és azóta is következetesen érvényesítette azon álláspontját, hogy „*a házasság intézménye kultúránkban és jogunkban is hagyományosan férfi és nő életközössége. Ez az életközösség tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellett, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének is kerete. (...) A házasság intézményét az állam arra tekintettel is részesíti alkotmányos védelemben, hogy elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását.*”<sup>3</sup> Ez az alkotmánybírói álláspont az Alaptörvény szövegének részévé vált. Ugyanezen 1995-ös határozatban deklarálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy „*két személy tartós életközössége megvalósíthat olyan értékeket, hogy az érintettek személyi méltóságának egyenlő figyelembevétel alapján az együtt élő személyek nemétől függetlenül igényt tarthat jogi elismerésre*”. 2008-ban pedig az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézménye az azonos nemű párok vonatkozásában alkotmányos megoldás, kiemelte, hogy: „*Az azonos neműek tartós párkapcsolata számára (...) az elismerés és a védelem igénye - mivel ők házasságra nem léphetnek - az emberi méltósághoz való jogból, és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető*”.<sup>4</sup>

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján az azonos nemű személyek számára, akik házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja. A bejegyzett élettársi közösség jogintézménye tehát nem sérti, nem is veszélyezteti a házasság kiemelten védett alkotmányos helyzetét.

Az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta a kizárólag azonos nemű párok részére nyitva álló *bejegyzett élettársi kapcsolat* intézményét, amely sok tekintetben a házasságéhoz hasonló joghatásokkal bír, quasi házasságnak tekinthető.<sup>5</sup> A bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében, ha e törvény eltérően nem rendelkezik vagy nem zárja ki, megfelelően

alkalmazni kell a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársi kapcsolatra, a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra, valamint a házaspárra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra.

A Csvt. mindazonáltal – mivel a társkapcsolati fomák közül kizárólag a házasságot vonja a család fogalmi körébe – kizárja a bejegyzett élettársi közösségben élők, azaz az azonos nemű személlyel kapcsolatban élők „házassághoz hasonló” társkapcsolatának családtként való elismerését és védelmét. *A törvény ezzel nem csupán a társkapcsolati fomák, hanem az azokat választó személyek szexuális irányultsága alapján tesz különbséget, hiszen teljes mértékben kizárja a család fogalmi köréből az azonos neműek közötti társkapcsolatokat*, amelyek – az Alaptörvény L) cikke értelmében – fogalmilag nem realizálódhatnak házasság formájában. Álláspontom szerint így a Csvt. 7. §-a a bejegyzett élettársi közösséget „választó” személyeket szexuális irányultságuk alapján különbözteti meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított, magán- és családi életükhez való joguk tekintetében.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény tehát nem deklarálja külön a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmát, ez azonban – a korábbi alkotmánybírói gyakorlat illetve az európai uniós szabályozás értelmében – a személyiség lényeges vonásaként egyértelműen az „egyéb helyzet” fogalma alá tartozó körülmény. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság 2002-ben hozott döntésében azt is leszögezte, hogy a heteroszexuális, illetve a homoszexuális irányultság egyaránt az emberi méltóság lényegéhez tartozik, szétválasztásukra, az érintett személyek méltóságának nem egyenlő kezelésére kivételes indokok szükségesek.<sup>6</sup>

A töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak *mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként* kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében a korábbi alkotmányi rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság két mércét, illetve tesztet alkalmazott. Az *alkotmányos alapjogok* tekintetében megvalósuló hátrányos megkülönböztetés esetén a szabályozás alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó *szükségességi-arányossági teszt* alapján volt megítélhető. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság szerint, ha a megkülönböztetés *nem az alkotmányos alapjogok* kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. Egyes esetekben az *ésszerűségi mércét* alkalmazta az Alkotmánybíróság az egyéb helyzetben alapuló hátrányos megkülönböztetés tekintetében is. A 20/1999. (VI. 25.) AB határozatban a testület azt vizsgálta, hogy a Btk. alkotmányellenesen különböztette-e meg a vérfertőzés tényállásában az elkövetőket szexuális orientációjuk alapján. Az Alkotmánybíróság a határozatban kifejtette, hogy az „egyéb helyzet” szerinti különbségtételnél azt kell vizsgálni, hogy van-e annak a „tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka”.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – a korábbi alkotmányszövegtől eltérően – kifejezetten tartalmazza az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított szükségességi-arányossági mércét, kimondva, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A hátrányos megkülönböztetés gyanúja az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élethez való jog tekintetében merül fel. A magán- és családi élethez való jog értelmezése kapcsán pedig nem hagyható figyelmen kívül az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményének 8. cikke, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ahhoz kapcsolódó gyakorlata.

Az Egyezmény 8. cikke a *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról* rendelkezik és rögzíti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben

tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

A Bíróság a család fogalmát kiterjesztően értelmezi: „*amikor arról döntünk, hogy egy kapcsolat »családi életnek« minősül-e, számos tényező releváns lehet, beleértve annak vizsgálatát, hogy a pár együtt él-e, kapcsolatuk hosszát és hogy demonstrálták-e egymás felé való elkötelezettségüket gyermekvállalással vagy bármilyen egyéb módon.*”<sup>7</sup> A Bíróság a 8. cikkben foglalt család fogalmát tehát nem korlátozza a házasságon alapuló életközösségekre. 2010-ben a *Schalk and Kopf v. Austria* döntésében az azonos nemű személyek kapcsolatai tekintetében elvi élel szögezte le: „*mesterséges lenne fenntartani azt az álláspontot, hogy a heteroszexuális párokkal ellentétben az Egyezmény 8. cikkében foglalt 'családi élet' fogalma nem foglalja magában az azonos neműek közötti párkapcsolatokat. (...) A stabil de facto kapcsolatban együtt élő azonos nemű pár életközössége a 'családi élet' fogalma alá tartozik, ugyanúgy, mint ahogy egy azonos helyzetben lévő különemű pár esetében történne.*”<sup>8</sup>

A Cstv. 7. §-ban foglalt definíció – azáltal, hogy a társkapcsolatok közül definitíve kizárólag a házasságot teszi a családfogalom alapjává – az Alaptörvény XV. cikke szerinti *egyéb helyzetben, szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg* az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élethez való joggal, közvetve pedig a II. cikkben deklarált emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggésben. E megkülönböztetés tekintetében – mivel alapvető jogra vonatkozó korlátozást valósít meg – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének szükségességi-arányossági mércéje alkalmazandó.

A Cstv. indoklásából kiindulva a korlátozás indokaként felmerülhet az Alaptörvény L) cikkében deklarált „családvédelmi klauzula”, amely szerint Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, *valamint* a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. Ez az alaptörvényi rendelkezés a pusztá deklaráción túl megteremti az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét a házassággal és a családdal összefüggésben. Az Alkotmánybíróság a 154/2008. (XII.17.) AB határozatban kimondta, hogy „*az állam kötelezettsége a házasságkötéshez való jog biztosítása körében elsősorban és minimálisan arra terjed ki, hogy a házasságkötés és családalapítás feltételeit, jogi kereteit megteremtse. Ebből következően a jogalkotó a házasság intézményét nem szüntetheti meg, a házasságkötést nem teheti lehetetlenné, és a házasság esetleges feltételeit, akadályait is rendkívüli körülménnyel kell meghatározni*”<sup>9</sup>. Az Alkotmány 15. §-ában megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettségből azonban az is következik, hogy az állam nem teremthet olyan törvényi helyzetet sem, amely a házaspárokat összességében hátrányosabb helyzetbe hozza a nem házasságban élő személyekkel, párokkal szemben.” Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy bár az Alaptörvény L) cikke a családot a nemzet fennmaradásának alapjaként védi, e fordulatból nem következik, hogy csak a közös gyermekkel rendelkező kapcsolatok tekinthetők családnak.

Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján álláspontom szerint továbbra is irányadónak tekinthető gyakorlata értelmében a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya.

Álláspontom szerint a házasság intézményének védelme érdekében nem tekinthető szükségesnek a bejegyzett élettársi közösség kizárása a család fogalma alól. Amint arra fentebb már utaltam, az Alkotmánybíróság 2008-ban kimondta, hogy az azonos nemű párok számára nyitvaálló bejegyzett élettársi közösség jogintézménye nem sérti, nem is veszélyezteti a házasság kiemelten védett alkotmányos helyzetét.

Az Alkotmánybíróság szerint: „*A házasság támogatására, védelmére, ösztönzésére vonatkozó [...] állami intézményvédelmi kötelezettség ugyanis kizárólag azok vonatkozásában értelmezhető, akik házasságkötési joggal és lehetőséggel rendelkeznek. [...] Az azonos nemű személyek számára azonban, akik az Alkotmány alapján házasságot nem köthetnek, a jogalkotónak az Alkotmány korlátai között biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja. [...] Egy ilyen új jogintézmény nem sérti, nem is veszélyezteti a házasság Alkotmány által kiemelten védett helyzetét (az Alkotmány 15. §-át), illetve a különböző neműeknek szintén az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezetett házasságkötéshez való jogát. [...] A hagyományos forma, a különeműek házassága nem kerül hátrányosabb helyzetbe azáltal, hogy az azonos nemű bejegyzett élettársak - az ilyen kapcsolat*

természetéből adódó különbségek fenntartása mellett - a házastársakéhoz hasonló pozícióba kerülnek.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta, hogy „A házasság mint alapvető társadalmi intézmény alkotmányi védelmének fentebb kifejtett követelménye azonban értelemszerűen nem érvényesül azok vonatkozásában, akik azonos neműek következtében nem köthetnek egymással házasságot. Míg a különnemű párok esetében a „házasság vagy élettársi kapcsolat” szabad választás kérdése, addig az azonos neműek jogi lehetőség hiányában nem dönthetnek úgy, hogy a házasság kötelékébe lépnek az élettársi viszony helyett.”

A fentiekre figyelemmel tehát a család fogalmának a Csvt. 7.§ (1) és (2) bekezdésében foglalt restriktív, szűkítő meghatározása nem tekinthető szükséges korlátozásnak. A törvényi megoldás megítélésem szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti, szexuális irányultságon, mint egyéb helyzeten alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg azzal, hogy – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköző módon – korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített magán- és családi élet szabadságához, valamint közvetve az emberi méltósághoz való jogot, ezért indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a fenti rendelkezést.

1.2 A Csvt. 7. §-ában deklarált család-fogalom nem csak az azonos nemű párkapcsolatban élő párok számára okoz jogsérelmet, hátrányt, hanem azon különnemű párok számára is alapjog-sértő, akik nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában kívánnak élni. Megítélésem szerint tehát e szűkítés aránytalanul korlátozza a házasságon kívüli más társkapcsolati formát választó párok magán- és családi élethez való jogát azáltal, hogy lényegében kizárja őket, és közös gyermekeiket együttesen a család fogalmi köréből.

E körben érdemes ismét a Bíróság gyakorlatára utalni, eszerint: „az állam a család védelmére alkalmas eszközök megválasztása, valamint a 8. cikk által megkívánt családi élet tiszteletben tartása során szükségszerűen köteles figyelembe venni a társadalomban végbement változásokat és a szociális, polgári jogi és kapcsolati kérdésekkel összefüggő fejleményeket, ideértve a tényt, hogy nem csupán egy út vagy egy választási lehetőség van, amikor a családi életünkről vagy magán-szféránkról döntünk”.<sup>11</sup> A Bíróság hangsúlyozta, hogy „a 8. cikk szempontjából irányadó ‘családi élet’ létezése vagy nem létezése elsősorban ténykérdés, amely közeli személyes kapcsolatok meglététől függ”.<sup>12</sup>

A család fogalma a Bíróság irányadó döntései alapján nem alapulhat kizárólagosan és szükségszerűen a házasság fogalmán, másfelől e két fogalom „összemosása” nem következhet magából az Alaptörvény szövegéből sem. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. Az idézett rendelkezés két tagmondata egymással összefüggésben, de *különálló fogalomként* kezeli a házasság és a család fogalmait, így azok egymással nem azonosíthatók.

Megítélésem szerint az Alaptörvény fenti rendelkezéséből nem következhet olyan értelmezés, amely a társkapcsolati formák körében kizárólag a házasságon alapuló családot vonná a védendő család fogalmi körébe. A Csvt. 7. §-a pedig azáltal, hogy leszűkíti a család fogalmát, sérti a más párkapcsolati formákat választók magán- és családi élethez való jogát, illetve közvetve az emberi méltósághoz fűződő jogból levezethető önrendelkezési jogot és általános cselekvési szabadságot is korlátozza.

Az Alkotmánybíróság már 1990-ban kimondta, hogy az általános cselekvési szabadság, valamint az önrendelkezési jog az emberi méltósághoz való jogból levezethető jogok.: „Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magán-szférához való jogként.”<sup>13</sup>

Az alapjog-korlátozás tekintetében ez esetben is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági mérce az irányadó annak megítélése során, hogy indokolható-e a házassághoz, illetve a bejegyzett élettársi kapcsolathoz képest más társkapcsolati formát választó párok és közös gyermekeik kizárása a család fogalma alól. Lényeges arra is rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság 2008-ban azért találta alkotmány-sértőnek a bejegyzett élettársi közösség jogintézményét, mert az különböző nemű párok számára is hozzáférhető lett volna, ekként „a BÉK a különneműek számára a házasság, mint jogintézmény megkettőzésének tekinthető”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önrendelkezési jogból nem csupán a házasságkötéshez való jog vezethető le, hanem az *élettársi kapcsolat létesítése* is szorosan e joghoz kötődik. Kimondta ezzel összefüggésben a testület, hogy az a tény, hogy a magyar Alkotmány csak a házasság intézményének biztosít

kifejezett alkotmányos védelmet, alapot teremt arra, hogy a törvényhozó a házastársak és a házasságkötést mellőző élettársak jogviszonyát eltérően szabályozza.

A család fogalmának restriktív használata álláspontom szerint tehát szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nem házasságban, hanem más társkapcsolati formában, így különösen élettársi kapcsolatban élők az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jogát, valamint a VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élethez való jogát, így indokolt a Csvt. 7. §-ának felülvizsgálata és megsemmisítése.

Megjegyzem, hogy a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) családi pótlékra vonatkozó szabályozásával kapcsolatban az AJB-2293/2011. számú ügyben az Alkotmánybírósághoz fordultam. Az indítványban éppen azért kértem a Cst. rendelkezéseinek felülvizsgálatát, mert annak hiányosságai azt eredményezik, hogy a gyakorlatban valóságos családként funkcionáló életközösségek – közvetett módon – a támogatás megállapítása szempontjából nem számítanak családnak, mivel nem engedik a nem közös, de közösen nevelt gyermekek „egybeszámítását”, e lehetőség kizárásával pedig az élettársi kapcsolatban együtt élő szülők, ennek következtében pedig az egy életközösségben nevelkedő gyermekek összességében alacsonyabb támogatásra jogosultak.

2. A Csvt. 8. § (1) bekezdése előírja, hogy végintézkedés hiányában történő öröklés (a továbbiakban: törvényes öröklés) esetében öröklésre *elsősorban* törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult. A Csvt. 8. § (2)-(3) bekezdése alapján pedig az állam és más személyek öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye, az örökhagyó házastársát pedig külön törvényben szabályozottak szerint özvegyi jog illeti meg. A Csvt. 8. § (4) bekezdése végül rögzíti, hogy kötelesrész illeti meg az örökhagyó leszármazóját, házastársát, továbbá szülőjét, ha az öröklés megnyíltakor az örökhagyó törvényes örököse vagy végintézkedés hiányában az lenne. A kötelesrész mértékét, alapját, számítását, kiadását, továbbá a kötelesrészből való kitagadás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

Az öröklésre, ezen belül a törvényes öröklés rendjére vonatkozó alapvető szabályokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) III. cím LII. fejezete tartalmazza. A Ptk. 607. § (1) bekezdése alapján törvényes örökös elsősorban az örökhagyó gyermeke, a 607. § (4) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy ha leszármazó nincs, a házastárs vagy a bejegyzett élettárs örököl. A Ptk. tehát lehetővé teszi, hogy végrendelet hiányában az azonos nemű párok esetében – figyelemmel arra, hogy esetükben nincs lehetőség házasságkötésre – a bejegyzett élettárs örököljön élettársa után. A szabályozás összhangban van a korábbiakban már több helyen idézett alkotmánybírói gyakorlat, elsősorban 32/2010. (III. 25.) AB határozatban és a 154/2008. (XII.17.) AB határozatban lefektetett elvekkel. Eleve nem világos, hogy a családvédelmi törvény mindezzel párhuzamosan miért tartalmaz a törvényes öröklésre vonatkozó párhuzamos keretszabályokat, alkotmányossági szempontból ugyanakkor egyértelműen aggályos, hogy a Csvt. 8. §-a nincs összhangban a Ptk. 607. §-ával, ugyanis említést sem tesz a bejegyzett élettársak – leszármazó hiányában történő – törvényes öröklési lehetőségéről.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. Arra is rá kívánok mutatni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében törvényi rendelkezések összeütközése miatt önmagában az alkotmányellenesség nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt akkor kerülhet sor, ha a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel és ez *anyagi alkotmányellenességhez* vezet, vagy ha a nomaszövegek értelmezhetetlensége *konkrét alapjogi sérelmet* okoz.<sup>14</sup>

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét és a belőle levezethető jogbiztonság követelményét álláspontom szerint sérti, hogy a törvényes öröklés vonatkozásában a Ptk. és a Csvt. között nincs összhang, a Ptk. öröklési rendje szerint a bejegyzett élettárs egyértelműen a házastárssal azonos

szinten örököl, a Csvt. normaszövege azonban ebben a tekintetben („elsősorban”) komoly bizonytalanságot okozhat. A szabályozás ugyan nem korlátozza magát az örökléshez való jogot, mivel a bejegyzett élettársnak lehetősége van végrendeletnek az élettársa javára, ugyanakkor álláspontom szerint a törvényes öröklés rendjének egyértelműnek kell lennie abban, hogy – ha a végrendelet elmarad – ki és mikor tekinthető törvényes örökösnek. Előfordulhat például az a helyzet, hogy – leszármazó hiányában – a Ptk. alapján a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő örökhagyó élettársa, míg a Csvt. alapján az örökhagyó testvére tekinthető törvényes örökösnek. A jogalkalmazói gyakorlatban is megjelenő problémák, a bizonytalanság és kiszámíthatatlanság pedig akadályozza meglátásom szerint jogállamiság elvének érvényesülését, ezért kezdeményezem, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Csvt. 8. §-át, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.

3. Az Egyezmény 8. cikke a *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról* rendelkezik és rögzíti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

Az indítvány 1.1 és 1.2 pontjában részletesen kifejtettem, hogy a Bíróság gyakorlata alapján a Csvt. 7. §-ában rögzített családfogalom nem felel meg a Magyarország számára is kötelező erővel bíró Egyezmény 8. cikkében foglaltakkal. Érveltem amellet, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített magán- és családi élethez való jog tartalmának és korlátainak meghatározásakor irányadóak a Bíróság a 8. cikkel kapcsolatos, az Alkotmánybíróság eddig döntéseiben is idézett megállapításai. Álláspontom szerint a Csvt. 7. §-a nemcsak az Alaptörvény II. cikkében, VI. cikk (1) bekezdésében, valamint a XV. Cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes, hanem az Egyezmény 8. cikkébe is ütközik. Kérem az Alkotmánybíróságot, hogy döntésében – a törvényi rendelkezés megsemmisítése mellett – azt is mondja ki, hogy a Csvt. családfogalma nem felel meg az Egyezmény 8. cikkének.

4. Indítványomban az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2012. július 1-jén hatályba lépő Csvt. 7. és 8. §-ának hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel. Az Abtv. hivatkozott 61. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggeszheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Álláspontom szerint az érintett személyek emberi méltósághoz és önrendelkezéshez való jogának, családi élethez való jogának, az egyenlő bánásmód követelményének, valamint a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság 2012. július 1-jétől hatályos törvényi rendelkezések hatályba lépését felfüggeszse. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság 2012. július 1-jét követően a már hatályos Csvt. 7. és 8. § tekintetében állapítaná meg az alaptörvény-ellenességét, akkor a hatálybalépés napjára jogszabály visszamenőleges megsemmisítése már létrejött jogviszonyokat érintene, továbbá súlyos jogbizonytalanságot idézne elő. A kihirdetés napján vagy azt követően kimondott esetleges megsemmisítés pedig például a 2012. július 1-jétől az örökléstől egyébként eleső személyek (így például a bejegyzett élettársak) esetében idézne elő jogsérelmet.

Mindezek alapján kezdeményezem, hogy – amennyiben 2012. július 1-jét megelőzően nem kerül sor az indítvány, a benne foglalt alkotmányossági aggályok elbírálására – az Alkotmánybíróság alkalmazza az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített előzetes intézkedést.

Budapest, 2012. május 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Lásd különösen 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515.

<sup>2</sup> Lásd különösen Drinóczi Tímea – Zeller Judit: A házasság és a család – alkotmányjogi értelemben. Acta

Humana. 2005/4. szám. 80. o.

<sup>3</sup> Lásd 14/1995. (III.13.) AB határozat.

<sup>4</sup> Lásd 154/2008. (XII.17.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 32/2010. (III.25.) AB határozat.

<sup>6</sup> Lásd 37/2002. (IX. 4.) AB határozat.

<sup>7</sup> Lásd X., Y. and Z. v. the United Kingdom 21830/93 (22/04/1997), par. 36

<sup>8</sup> Lásd Schalk and Kopf v. Austria 30141/04 (24/06/2010), par. 94

<sup>9</sup> Vö. 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122.

<sup>10</sup> 154/2008. (XII.17.) AB határozat

<sup>11</sup> Lásd Kozak v. Poland 13102/02 (02/03/2010), par. 98

<sup>12</sup> Lásd K. and T. v. Finland 25702/94 (12/07/2001), par. 150

<sup>13</sup> Vö. 9/1990. (IV. 23.) AB határozat

<sup>14</sup> Lásd először a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatot.

## AJB-4436/2012

### A cukorbetegség inzulin ellátásának szigorításáról

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

1. a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: R.) 25. § (5) bekezdését, valamint
2. az R. 2. sz. mellékletének EÜ 100 2. és EÜ 100 3. pontjaiban szereplő „Felnőtt beteg esetében a gyógyszer alkalmazása egy év után csak akkor folytatható, amennyiben a megfelelő szénhidrátanyagcsere-háztartás (HbA1c<8,0%) a szakorvosi javaslat kiállítását megelőző fél éven belül legalább két mérés alapján fenntartható volt. (A gyógyszer alkalmazása a HbA1c értéktől függetlenül akkor is folytatható, ha a betegnek legalább egy – az orvosi dokumentációban feltüntetett – súlyos, az elhárításhoz külső segítséget igénylő hypoglikémiás eseménye volt.)” szövegrészeket.
3. az R. 2. sz. mellékletének EÜ 100 2. és EÜ 100 3. pontjaiban szereplő „18 év alatti beteg esetében a gyógyszer alkalmazása egy év után csak akkor folytatható, amennyiben a szakorvosi javaslat kiállítását megelőző hat hónapban mért HbA1c értékek átlaga legalább 2,0% ponttal alacsonyabb a korábbi humán inzulinnal végzett intenzív-konzervatív kezeléshez képest, vagy a HbA1c<8,0%. (A gyógyszer alkalmazása a HbA1c értéktől függetlenül akkor is folytatható, ha a betegnek legalább egy - az orvosi dokumentációban feltüntetett - súlyos, az elhárításhoz külső segítséget igénylő hypoglikémiás eseménye volt.)”

Álláspontom szerint az R. 25. § (5) bekezdése és 2. sz. mellékletének vonatkozó rendelkezései

- sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését;
- sértik az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését;
- ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével;
- ellentétesek az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével.

Indokolás



I. Az Ajb. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajb. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Több magánszemély és egy civil szervezet fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságon az R. azon rendelkezéseinek megsemmisítését, amely ahhoz a feltételhez köti a cukorbetegnek korszerűbb, analóg inzulinhoz való hozzáférést, hogy a beteg vizsgálati értékei alapján fenntartható-e a megfelelő szénhidrátanyagcsere-háztartás. A beadványok előadták, hogy az R. célja, hogy megvonja a támogatást azoktól a betegektől, akik „nem tartották a diétát”.

II. 1. Az új gyógyszeripari termékek megjelenése és az alkalmazásuk iránti igény az R. folyamatos módosítását eredményezte. A cukorbetegnek korábbi humán inzulinos terápiája mellett néhány évvel ezelőtt Magyarországon is engedélyezetté, illetve a R. 2. számú mellékletében szabályozott esetekben az egészségbiztosítás által támogatottá vált az analóg inzulinnal történő kezelés. Megkeresésemre az egészségügyért felelős államtitkár arról tájékoztatott, hogy az inzulinalógok a betegek számára bizonyos életviteli könnyebbséget biztosítanak, alkalmazásuk során a nemkívánatos túl alacsony vércukorérték ritkábban fordul elő, de átlagosan másfélszer-kétszer drágábbak, mint a humán inzulink.

A R. 2. számú mellékletének EÜ100 2. és EÜ100 3. pontjai 2012. január 4-i hatállyal úgy módosultak, hogy a gyógyszer (vagyis az analóg inzulín) alkalmazása egy év után csak akkor folytatható, amennyiben a megfelelő vércukoranyagcsere-háztartás (HbA1c<7,0%) legalább két mérés alapján fenntartható (kivéve dokumentáltan gyakori tüneteket okozó hypoglikæmia esetén).

A Magyar Diabetes Társaság, valamint az Egészségügyi Szakmai Kollégium illetékes tagozatának képviselői a szabályozás pontosítására tettek javaslatot. Az egyeztetéseket követően, 2012. április 22-én az R. 2. számú mellékletének EÜ100. 2. és 3. pontjai ismét módosultak, és hatályba léptek az indítványomban támadott rendelkezések. Ennek értelmében felnőtt beteg esetében az inzulinalóg gyógyszer egy éven túli alkalmazását attól tették függővé, hogy a megfelelő szénhidrátanyagcsere-háztartás a szakorvosi javaslat kiállítását megelőző fél éven belül legalább két mérés alapján fenntartható volt-e. 18 év alatti beteg esetében a gyógyszer egy éven túli alkalmazását szintén a szakorvosi javaslat kiállítását megelőző hat hónapban mért értékekhez kötötték. A R. lehetővé tette a gyógyszeres kezelés folytatását a szénhidrátanyagcsere-háztartás értékétől függetlenül, amennyiben a betegnek legalább egy – az orvosi dokumentációban feltüntetett – súlyos, az elhárításhoz külső segítséget igénylő hypoglikæmiás eseménye volt, vagyis a vércukorszintje kórosan alacsony szintre csökkent.

A felnőtt cukorbetegnek számára biztosított gyógyszeres kezelés folytatásának szabályait a R. 25. § (5) bekezdése 2012. július 1-jével rendelte alkalmazni azzal a megkötéssel, hogy amennyiben a szakorvosi javaslat kiállítását megelőző fél évben nem áll rendelkezésre két mérés, úgy a két utolsó mérés eredményét kell figyelembe venni.

Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott, hogy a jogszabály hatályba lépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési idő biztosítása alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg [pl. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 7/1992. (I. 30.) AB határozat, 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, 41/1997. (VII. 1.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a *kellő felkészülési idő hiánya* miatt akkor állapította meg

valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.

A részemre megküldött államtitkári tájékoztatás szerint a cukorbetegség olyan betegség, amely esetében a terápia az étrendi és életmódbeli előírások betartását és a gyógyszeres kezelést együttesen igényli. Ezt az állítást kiindulópontnak tekintve levonható az a következtetés, hogy a beteg egészséges életmódra való átállása még abban az esetben is rövidebb-hosszabb tanulási, átállási időszakot feltételez, ha egyébként biztosítani tudja a maga számára az orvosi előírások betartásához szükséges feltételeket. A betegnek gyakran nemcsak egy új étrendet kell bevezetnie, hanem egész életvitelét át kell alakítani, így különösen az egymást rendszeresen követő étkezések periodikájához kell igazítania.

A R. 2012. január 3-án hatályba lépett módosítása lehetőséget adott arra, hogy a *már folyamatban lévő gyógyszeres kezeléseket* a jogszabály-módosítás hatályba lépése előtt végzett mérések eredményére hivatkozva szüntessék meg. E tekintetben a R. 2012. április 22-i módosítása sem hozott kedvező változást, sőt előírta azt, hogy ha a szakvélemény kiállítását megelőző fél évben végzett mérés hiányában a két legutóbbi mérés eredményét kell figyelembe venni.

A szabályozás nem biztosítja a kellő felkészülési időt azon betegek számára, akik a mérés idején még nem voltak tisztában azzal, hogy a magasabb vizsgálati értékhez a gyógyszer-támogatás elvesztése kapcsolódik. Álláspontom szerint az R. oly módon hátrított fokozott kockázatot (az egészségbiztosítás által támogatott analóg inzulin megvonásának a lehetőségét) a címzettekre, hogy annak megismeréshez és a felkészüléshez szükséges idő hiányzott, amely az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi.

2. Az R. jelen indítvánnyal támadott rendelkezéseit „a törzskönyveztet gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet módosításáról” szóló 25/2012. (IV. 21.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: Rmód.) vezette be a jogrendszerbe.

Az Rmód. bevezető része a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 83. § (3) bekezdés c) pontját jelöli meg felhatalmazó rendelkezésként. Eszerint az egészségbiztosításért felelős miniszter arra kap felhatalmazást, hogy határozza meg „a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának és a támogatás mértéke megállapításának szempontrendszerét, valamint a társadalombiztosítási támogatásba befogadott gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök hivatalból történő felülvizsgálatának szempontjait és eljárási szabályait”.

Az Ebtv. eme rendelkezése nem adott felhatalmazást arra, hogy a miniszter a cukorbetegség kezelését ahhoz kösse, hogy a vizsgálati eredmények milyen értéket mutatnak. Ez a feltétel már nem „szempontrendszer”, aminek megalkotására a miniszter felhatalmazást kapott, hanem az orvos-szakmai protokoll körébe tartozó kérdés. Erre tekintettel az Rmód. megalkotása során a miniszter túllépte az Ebtv.-ben rögzített hatáskörét. Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése szerint a Kormány tagja csak feladatkörében, törvényben vagy kormányrendeletben kapott *felhatalmazás alapján* alkothat rendeletet. A felhatalmazás hiányában történő, vagy annak kereteit túllépő rendeletalkotás az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének sérelmét jelenti.

III. 1. Az R. rendelkezéséből szöveg szerint az következik, hogy felnőtt beteg esetében egy éven túl a gyógyszer alkalmazása csak akkor folytatható, ha a vizsgálati eredmények meghatározott része kedvező. Eme – látszólag objektív – feltétel alkotmányossági értékelésénél azonban nem hagyható figyelmen kívül a jogalkotó jogszabályban megnyilvánuló célja sem: az, hogy az „egészségtelen” életmódot folytató, nem együttműködő betegektől az adott gyógyszer alkalmazását megvonja. A 4/2007. (II. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott: „a szabályozás célja is tárgya lehet az alkotmányossági vizsgálatnak, illetve adott esetben előfordulhat, hogy önmagában a jogalkotó szabályozásban testet öltő célja tesz egy rendelkezést alkotmányellenessé”. Ehhez hasonlóan az Alaptörvény 28. cikkéből is az következik, hogy a jogszabályok értelmezésénél a szabályozás objektív célját figyelembe kell venni. Mindezekre tekintettel az R. alkotmányossági megítélésénél a nomaszövegen túlmenően a jogalkotó jogszabályban testet öltött célját is értékelni kell.

Az R. mögöttes jogalkotói célja, hogy a cukorbetegeket a kezelésben való együttműködésre és egészséges életmód folytatására ösztönözze. Ezért az R. vonatkozó rendelkezései azt a kérdést vetik fel, hogy a

beteg „kifogásolható magatartása” alkotmányosan vezethet-e ahhoz, hogy a beteg nem jut hozzá egy kezelés adott formájához, valamint, hogy önmagában az a körülmény, hogy egy vizsgálat eredménye az egészségügyi határértéket átlépte, értékelhető-e automatikusan akként, hogy a beteg az együttműködést megtagadta, és ezáltal nem jogosult az adott gyógyszer alkalmazásának folytatásához.

2. Az Alaptörvény O) cikke értelmében „mindenki felelős önmagáért”. Az egyéni felelősségnek az egészségügyben is szerepe van: az egészségtelen életmód betegségek kialakulásához vezethet, illetve meggátolhatja a már kialakult betegség gyógyulását, tüneteinek enyhítését. Az egyéni felelősség azonban nem jelenti azt, hogy a beteg egészségtelen életmódja megszünteti az állam kötelezettségeit. Az egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés] intézményvédelmi oldala, hogy az állam (preventív módon) védi az egészséget, biztosítja az egészséges életkörülményeket, és (reaktív módon) megteremti a betegségek kezelésének, gyógyításának intézményi és anyagi feltételeit.

Az egyéni felelősség és az állami szerepvállalás párhuzamos érvényesítése azt jelenti, hogy a betegnek együtt kell működnie az ellátásában közreműködő egészségügyi dolgozókkal. Az együttműködési kötelezettségre helyezi a hangsúlyt az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 26. § (2) bekezdése is; a beteg eme kötelezettsége kiterjed arra is, hogy a gyógykezelésével kapcsolatban tőlük kapott rendelkezéseket betartsa. Az Eütv. 131. § (5) bekezdés b) pontja értelmében pedig az orvos megtagadhatja az ellátást, ha a beteg az együttműködési kötelezettségét súlyosan megsérti. Megjegyzendő tehát, hogy e rendelkezés orvosi (és nem jogalkotói) kérdésnek tekinti, hogy a beteg nem együttműködő magatartása az ellátás megtagadását eredményezheti-e.

Az együttműködés fontosságát nem vitatva, álláspontom szerint az R. vonatkozó rendelkezései egyrészt ellentétesek az Alaptörvény XX. cikk egészséghez való joggal, illetve az ahhoz kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettséggel, másrészt nem felelnek meg az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből eredő, hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó követelményeknek.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdéséből következően Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás, és ezen belül az egészségbiztosítás rendszere intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét alanyi jogok nem vezethetők le. A törvényhozónak széles mérlegelési szabadsága van abban a kérdésben, hogy milyen ellátásokhoz, gyógyódokhoz, gyógyszerekhez rendel állami támogatást, valamint abban is, hogy milyen betegségtípusok kezelését fedezi az egészségbiztosítás. E mérlegelési szabadság korlátját az Alaptörvény egyéb rendelkezései képezik; a jogalkotónak az egészségbiztosítást érintő döntéseinél is figyelemmel kell lennie az Alaptörvényben foglalt alapjogok és alkotmányos garanciák érvényesülésére. [Az alkotmányos keretekkel összefüggésben az AJB-4439/2010. számú jelentésben azt állapítottam meg, hogy az állam mindenkori teherbíró képességére figyelemmel a támogatásra rendelkezésre álló költségvetési keret elosztása során biztosítani kell az azonos indikációjú betegek részére az azonos feltételek melletti, egyenlő esélyű hozzáférést.]

Az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalából az következik, hogy nem lehet önkényesen kizárni egyes jogalanyokat az egységes ellátórendszerből. A jogalkotó nagy szabadságot élvez annak meghatározása során, hogy milyen típusú ellátásokat és milyen mértékben finanszíroz az állami költségvetés. Ezen a területen azonban – a nemzeti kockázatközösségre tekintettel – minden biztosítottát egységesen kell rendeznie. Az a kérdés, hogy az egészségbiztosítás terhére mely gyógyszerek és milyen esetekben vehetőek igénybe egészségpolitikai kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a szabályozás mindenki számára biztosítja-e legalább az elvi lehetőséget arra, hogy megfeleljen azoknak a feltételeknek, amellyel a támogatott gyógyszer igénybe vehető. Ezt az elvi lehetőséget az R. álláspontom szerint nem biztosítja.

Egyfelől, az R. kiindulópontja, hogy a magas vizsgálati érték kizárólagos oka a beteg életmódja. Még ha lehet is összefüggés, téves az az álláspont, amely a beteg magatartását az *egyetlen* tényezőnek tünteti fel. Az R. szerinti vizsgálati értéket több körülmény befolyásolhatja, amelyek közül a beteg nem tudja mindegyiket maga alakítani. Ellentétes az egészséghez való joggal az a rendelkezés, ami a vizsgálati határértékből automatikusan következtet a beteg egészségtelen életmódjára, ezáltal pedig megszünteti a gyógyszer alkalmazásának a folytatását.

Másfelől, az egyén együttműködési kötelezettségének megítélése nem korlátozódhat a szándék minősítésére. Az egyéni életkörülmények nem az együttműködés szándékát, hanem annak objektív körülményeit

befolyásolhatják. Az egyéni felelősség *de facto* hiánya pedig egy egészségügyi leletből aligha állapítható meg. A beteg életmódja nem minden esetben önkéntes, tudatos választás eredménye. Számos esetben a beteg élethelyzete nem is teszi lehetővé, hogy az egészségesebb (és gyakran költségesebb) életmódot válassza, amely miatt eleve hátrányba kerül azokkal szemben, akiknek van tényleges lehetőségük az egészségesebb életmód folytatására. Ezt a hátrányt az R. nem egyenlíti ki; sőt, e személyi kört ténylegesen hátrányosabb helyzetbe hozza azzal, hogy csökkenti a korszerűbb gyógyszerhez való hozzáférés esélyét.

Álláspontom szerint az R. vonatkozó rendelkezései önkényesen zárnak ki cukorbetegeket a kezelés meghatározott formájából, ezzel sértik az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében rögzített, egészséghez való jogot.

4. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a személyek közötti, alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon” [21/1990. (X. 4.) AB határozat]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat).

A cukorbetegségben szenvedők alkotmányjogi szempontból azonos szabályozási körbe, homogén csoportba tartoznak. E homogén csoport tagjai közt az R. a vizsgálati érték alapján tesz különbséget. Jelen esetben azonban a vizsgálati érték csak látszólag semleges körülmény, hatását tekintve hátrányosan érinti azokat, akik nem tudják az egészségesebb életmódot választani. Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a törvényben meghatározott tulajdonságokkal (helyzettel, jellemzőkkel) rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. Mivel az R. vonatkozó rendelkezései lényegesen nagyobb arányban érintik hátrányosan azokat, akik szűkös anyagi körülményeik miatt nem tudják betartani a megfelelő étrendet, így a látszólag semleges –feltétel (határérték) közvetve anyagi körülményeken és szociális helyzeten alapuló diszkriminációt valósít meg. Mindez az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmét jelenti.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az R. 25. § (5) bekezdése és 2. sz. mellékletének vonatkozó rendelkezései

- sérti az Alaptörvény B) cikkét, mert az R. új szabályaira való áttérés során a jogalkotó nem biztosított a jogszabály címettjei számára kellő felkészülési időt;
- sértik az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését, mert a miniszter túllépte az Ebtv.-ben kapott felhatalmazást;
- ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, mivel alkotmányos indok nélkül tesznek különbséget homogén csoportba tartozó jogalanyok között; továbbá
- ellentétesek az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével, mert önkényesen kizárják jogalanyokat az ellátás meghatározott köréből.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az R. indítvánnyal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2012. június 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

**AJB-4492/2012**

**Az építési törvénnyel összefüggő kifogások**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva, az alapvető jogok biztosja jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének az Ajbt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján tett javaslatára

#### indítványom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2012. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) és 32. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30/B. § (4) bekezdését, mivel az

- sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (jogállamiság elve),
- ellentétes a XXI. cikk (1) bekezdésével (egészséges környezethez való jog),
- ellentétes a XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljárásához való jog),
- ellentétes a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Aarhus-i Egyezmény) 6. cikk 9. pontjának rendelkezésével.

#### Indokolás

I. 1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is.

Az Abtv. 42. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

2. Az Étv. 2012. évi módosításáról szóló törvényjavaslat előkészítése során, 2012 májusában az előterjesztésért felelős belügyminisztériumnak megküldött véleményben négy rendelkezéssel kapcsolatban tettem alkotmányossági észrevételt, és azok módosítását kértem. Az Országgyűléshez benyújtott T/7675. számú törvényjavaslatban az általam kifejtett alkotmányossági szempontokat három esetben figyelembe vették, nem vették át azonban az integrált telepítési hatásvizsgálatra vonatkozó észrevételeimnek megfelelő módosításokat. Álláspontomat fenntartottam mind a belügyminisztérium által kezdeményezett konzultációk, mind pedig az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottságának ülésai alkalmával.

Az Országgyűlés a 2012. évi CLVII. törvénnyel az Étv.-t a 30/B. §-sal egészítette ki. Ez a jogszabályhely a törvényjavaslatban eredetileg szereplő integrált telepítési hatásvizsgálattal azonos szabályozási tartalmú „összevont telepítési eljárásra” vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Az Étv. 30/B. §-a nem határozza meg expressis verbis, hogy az új típusú, összevont telepítési eljárás keretében mely, külön jogszabályok szerinti eljárások vonhatóak össze, a törvényi szabályozásából azonban közvetlenül az következik, hogy az összevont telepítési eljárás valamennyi, az építési engedélyezési eljárást megelőző, külön jogszabály szerinti eljárást egybefoglalja az erre irányuló kérelem alapján. A módosítás célja – a törvényjavaslat tervezetéhez fűzött indokolás szerint – az integrált telepítési hatásvizsgálat és az összevont telepítési eljárás a fejlesztés megvalósításához szükséges egyes – környezetvédelmi, földvédelmi, erdővédelmi és régészeti – eddig külön-külön lefolytatandó hatósági eljárások egy eljárásba való egybefoglalása. Az összevont telepítési eljárásban egybefoglalt eljárások közül kiemelten fontosnak látom a környezetre gyakorolt jelentős hatásuk miatt a jogszabály szerint környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás-köteles

tevékenységekkel kapcsolatosan az összevont telepítési eljárásra vonatkozó törvénymódosítás rendelkezéseinek az alkotmányosság szempontjából az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáival összefüggő értékelését.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekei védelmére.

Erre a rendelkezésre is figyelemmel az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese az Ajbt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján javasolta, hogy az ombudsmeni alapjogvédelmi kötelezettség ellátása érdekében az Alkotmánybíróságnál indítványozzam az Étv. 30/B. §-ának megsemmisítését.

A biztos helyettes javaslatának az Ajbt. 3. § (3) bekezdésben foglaltak szerint eleget teszek, mert ez a törvényi rendelkezés álláspontom szerint is súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

II. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „A környezetvédelemhez való jog elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei 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.” Ugyanezen határozatában állapította meg az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt 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.”

Az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézményvédelmi garanciák elért védelmi szintjét a hatályos jogszabályok összességükben határozzák meg. Ezek között a környezetvédelemmel kapcsolatos legalapvetőbb rendelkezéseket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) tartalmazza. A Kvt. egyes tevékenységeket, köz- és magánprojekteket kötelezően, vagy környezeti hatásuk jelentőségének egyedi mérlegelése szerint hatósági döntés alapján speciális szabályozási rezsim alá rendel az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU (2011. december 13.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (továbbiakban: KHV Irányelv), valamint a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK (2008. január 15.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (továbbiakban: IPPC Irányelv) rendelkezéseinek megfelelően.

Ezen, jelentős várható környezeti hatásuk alapján kiemelt tevékenységek, épületek vagy létesítmények kivitelezésével, illetve egyéb, a természetes környezetbe és tájba való beavatkozásokkal (így az ásványkincsek kitermelésével is) megvalósuló köz- és magánprojektek módszeres vizsgálata – várható közvetlen, vagy közvetett hatásuk alapján – azért alapvetően szükséges, hogy az emberekre, az emberi egészségre, az állat- és növényvilágra, a talajra, vízre a levegőre, az éghajlatra és a tájra, valamint az ezen tényezők, elemek közötti kölcsönhatásokra, továbbá az anyagi javakra és a kulturális örökségre gyakorolt hatások megalapozott környezeti

információkon alapulva megállapíthatóak, megfelelő feltételek biztosításával, illetve intézkedések kötelezettségként való előírásával pedig megelőzhetőek, vagy pedig ahol ez nem lehetséges, a tevékenységgel együtt járó környezeti hatások megfelelően csökkenthetőek és ellenőrizhetőek legyenek.

A környezeti hatásvizsgálatra, valamint az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó, speciális és komplex szabályozás az elővigyázatosság, a megelőzés, az integráció, és a nyilvánosság (tájékoztatás és részvétel) környezetjogi alapelveit érvényesíti és az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak egyik legalapvetőbb pillére, tényezője, amely az egyes projektekhez kapcsolódóan a fenntartható fejlődés elvének, és a döntéshozatal során a jelen és jövő nemzedékek érdekei védelme céljának megfelelő döntéshozatalt teszi lehetővé.

A KHV Irányelv preambuluma szerint *a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezése kizárólag a várhatóan jelentős hatásoknak a projektet megelőző értékelése után történhet meg.*

Az IPPC irányelv preambuluma (8) bekezdése kiemeli, hogy *a talajba, levegőbe, vagy vízbe történő kibocsátások csökkentésére vonatkozó elkülönült megközelítések a szennyezés különböző környezeti elemekbe való átkerülését segíthetik elő, a környezet egészének védelme helyett.* Ezért az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézményvédelmi garanciák révén a környezetszennyezés megelőzésének és csökkentésének *integrált megközelítése* szükséges általában, így kiemelten a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárások során is, ahogyan ezt a KHV és IPPC Irányelveknek megfelelően a Kvt. szabályrendszere szolgálja.

A Kvt. 66. §-ának rendelkezése szerint

(1) *A környezethasználat – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel –*

*a) a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély,*

*b) az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott egységes környezethasználati engedély,*

*c) a környezetvédelmi felülvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi működési engedély,*

*d) az a)-c) pont hatálya alá nem tartozó – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott – esetekben a környezethasználó kérelmére a környezetvédelmi hatóság által kiadott egybefoglalt környezethasználati engedély,*

*e) az a)-d) pont hatálya alá nem tartozó – külön jogszabályban meghatározott – esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott határozat*

*jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.*

A Kvt. 66. § (5) bekezdése a környezetvédelmi engedély és az egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenységekre vonatkozóan, a 66. § (1) bekezdést kiegészítve úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés a) és b) pontjának hatálya alá tartozó környezethasználathoz más jogszabály által meghatározott létesítési, illetve működési engedélyezési eljárás is szükséges, az engedély akkor adható meg, ha a környezethasználó környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezik. A létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedély a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyben foglaltaktól nem térhet el.

A Kvt. 66. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító olyan *alapvető jelentőségű eljárásjogi garancia*, amelynek megsértése a hatóság egyedi döntésében, illetve jogszabály ellentétes tartalmú rendelkezésével közvetlenül is a biztosított alapjog sérelmét jelentheti. Az ebben a bekezdésben foglalt garanciális rendelkezés megfelel a KHV Irányelv preambuluma fentebb idézett rendelkezésének is, amely a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezésének előzetes feltételül határozza meg a várható jelentős környezeti hatásoknak a projekt engedélyezését megelőző értékelését.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 71. § (1) bekezdése szerint *a hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

A Ket. az érdemi, ügydöntő határozathoz a 72. § (1) bekezdésben, és a 98. § (1) bekezdésben olyan eljárásjogi garanciákat kapcsol, amelyek a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog és a környezetvédelmi engedély esetében az egészséges környezethez való jog szempontjából alapvetően lényegesek.

A határozatra vonatkozó eljárásjogi garanciákhoz képest a Ket. végzésre vonatkozó előírásai számos kivételt engednek. A 72. § (2) bekezdés alapján a hatóság végzés kibocsátása esetén egyebek mellett a döntés indokolásában a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a szakhatósági állásfoglalás indokolását mellőzi.

A Ket. rendelkezéseivel összhangban a Kvt. 71. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálat alapján döntéséről, a lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján a környezetvédelmi engedélyről, az egységes környezethasználati engedélyről és az egybefoglalt környezethasználati engedélyről (továbbiakban: környezetvédelmi engedély) határozatot hoz.

Az Étv. indítványomban támadott 30/B. § (4) bekezdése a Kvt. és Ket. idézett rendelkezéseivel ellentétesen úgy rendelkezik, hogy a beruházó által kezdeményezhető összevont telepítési eljárásban *a telepítési hatásvizsgálati szakaszban az építésügyi hatóság döntése*

a) *a kérelem elutasítása esetén határozat,*

b) *a kérelem teljesítése esetén önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában kiadott telepítési engedély, mely csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.*

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése alapján tehát a környezetvédelmi engedélyezés során hozott érdemi ügydöntő határozat helyett önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzéssel dönt a hatóság az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedély megadásáról.

Az Étv. 30/B. § szerinti összevont telepítési eljárásban a Ket.-ben előírt eljárásjogi garanciák tekintetében megengedőbb végzés formájában kiadott engedély a döntés tartalmi deficijt okozza. A döntés megalapozása, a tényállás megállapításának alapjául elfogadott bizonyítékok rögzítése a határozat olyan tartalmi vonatkozása, amely a környezetvédelmi ügyekben hozott határozatok esetében a nyilvánosság, a tájékoztatás és a részvétel elvének érvényesülését szolgálja. A határozat indokolásának kötelező tartalmi elemei közül a tényállás megállapításának alapjául elfogadott bizonyítékok rögzítésének, valamint az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítás és a mellőzés indokai rögzítésének a végzés kibocsátása esetén való mellőzése környezeti ügyekben sérti a nyilvánosság, a tájékoztatás és a részvétel elvét.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének rendelkezése a környezetvédelmi engedély a Kvt. és a Ket. rendelkezéseinek megfelelő határozati formában való megadása helyett önálló jogorvoslattal nem támadható végzés kibocsátásával való megadása az összevont telepítési eljárás során az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik, és ezen keresztül sérti az egészséges környezethez való jogot.

III. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

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

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször is értelmezte a jogállamiság elvét. Ennek során a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” Kifejtette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.”

1. A Kvt. 3. § (1) bekezdésének e) pontja úgy rendelkezik, hogy *e törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen az épített környezet alakításáról és védelméről.*

Azzal, hogy az Étv. 30/B. § (4) bekezdése környezetvédelmi ügyben a Ket. 71. § (1) bekezdésével,



továbbá a Kvt. 3. § (1) bekezdésével, 66. § (1) és (5) bekezdésével és 71. § (1) bekezdésével ellentétesen a környezetvédelmi engedélyre vonatkozó döntés határozati formájával ellentétes rendelkezést tartalmaz, a támadott rendelkezés súlyosan sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. A jogalkalmazó számára eleve nem eldönthető az, hogy összevont telepítési eljárásban a környezeti hatásvizsgálat során mely esetekben kell az Étv., a Kvt. és a Ket. rendelkezéseit alkalmaznia, valamint az, hogy a környezetvédelmi engedélyre vonatkozóan a Ket. rendelkezései közül egyes esetekben melyek irányadóak.

Az Étv. 30/B § (4) bekezdésének b) pontja szerint a környezetvédelmi engedélyre vonatkozó kérelem teljesítése esetén *önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában kiadott telepítési engedély, csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.*

Ez a rendelkezés tehát a környezetvédelmi engedélyezés tekintetében kifejezetten kizárja az önálló jogorvoslat lehetőségét az összevont telepítési eljárásban megadott környezetvédelmi engedélyről szóló végzéssel szemben.

A Kvt. már idézett 66. § (5) bekezdése előírja, hogy a környezethasználó a jogszabály alapján kötelező létesítési és működési engedélyezést megelőzően rendelkezzen jogerős környezetvédelmi engedéllyel, annak érdekében, hogy az abban a környezethasználattal kapcsolatban meghatározott objektív feltételeket a létesítési és működési engedélyezés során a hatóság a Kvt. 66. § (5) bekezdésének megfelelően érvényesíthesse.

A környezetvédelmi engedélynek az összevont telepítési eljárás keretében telepítési engedélyről szóló végzés kibocsátásával való megadása, valamint a valamennyi telepítési engedélyről szóló végzést egybefoglaló, integrált építési engedélyről szóló határozat eljárásjogi értelemben kizárja azt a lehetőséget, hogy a Kvt. 66. § (5) bekezdésének garanciális jelentőségű rendelkezései érvényesülhessenek, és az integrált építési engedély a jogerős környezetvédelmi engedélyben foglalt feltételek betartásával legyen megadható. A környezetvédelmi engedély önálló jogorvoslattal nem támadható végzés formájában ugyanis nem válhat az integrált építési (létesítési) engedély megadását megelőzően jogerőssé.

A jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából alapvetően lényeges eljárásjogi garanciákat az Étv. 30/B. § (4) bekezdése emiatt is sérti.

Mind az Európai Parlament és Tanács fentiekben hivatkozott Irányelvei, mind a jogalkotó a Kvt.-ben a környezet egészének és az emberi egészség védelme szempontjából kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a jogerős környezetvédelmi engedélynek, hiszen a kötelezően, vagy a környezeti hatások jelentőségének egyedi hatósági mérlegelése alapján ezen eljárásokra köteles tevékenységek, köz- és magánprojektek szempontjából kiemelt közérdek fűződik ezen engedélyek jogerejéhez, vagyis a jogrend egésze és a jogbiztonság szempontjából alapvetően fontos „res iudicata” intézményéhez.

A környezetvédelmi engedély nem csupán a projektek környezeti szempontból való megengedhetőségét állapítja meg, hanem tartalmi súlya is jelentős: egyedi esetre szólóan olyan, a környezethasználattal összefüggő objektív, konstitutív feltételeket állapít meg, amelyek a jogszabály alapján kötelező további létesítési és működési engedélyezés számára is keretet szabnak, s amelytől ezen engedélyek nem térhetnek el.

Vagyis a környezetvédelmi engedély a környezeti hatásvizsgálat alapján nem csupán azt deklarálja, hogy az adott tevékenység adott helyen környezetvédelmi szempontból megengedhető-e, avagy sem, hanem a megengedhetőség feltételül olyan, a környezethasználat módjával összefüggő, konstitutív feltételeket is megállapít, amelyek objektív kötelezettségek formájában meghatározzák a környezethasználatnak a környezet egésze védelme szempontjából megfelelő, fenntartható módját, és amelyek ebbéli jelentőségük miatt – tartalmi fontosságuknak megfelelően – a Kvt. 66. § (5) bekezdése alapján jogilag is kötelező erővel bírnak a tevékenységgel kapcsolatos további engedélyezési eljárások tekintetében.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének b) pontjában foglalt rendelkezés alapján az összevont telepítési eljárásban hozott, integrált építési engedélyről szóló határozatot megelőzően a környezetvédelmi engedélynek önálló jogorvoslattal nem támadható végzéssel „*telepítési engedélyként*” való kibocsátása esetén eleve kizárt az, hogy az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi feltételeket a környezetvédelmi engedély a létesítési (integrált építési) engedélyt megelőzően jogerősen meghatározza. Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésében foglalt eljárásrend ugyanis a környezetvédelmi engedéllyel szembeni önálló jogorvoslati jog biztosításának hiányával eleve kizárja azt, hogy a környezetvédelmi engedély (telepítési engedély) a létesítési engedély (integrált építési engedély) megadását megelőzően jogerőre emelkedjen. Ennek következtében az összevont telepítési eljárásban

a környezetvédelmi engedélyben meghatározott objektív környezetvédelmi, környezethasználati feltételek jogerősen nem alapolhatják meg a létesítési engedélyezést, mert a létesítési engedély Kvt. 66. § (5) bekezdés garanciális rendelkezésének való megfelelése az összevont telepítési eljárásra vonatkozó szabályozás következtében szükségképpen és objektív módon lehetetlenné válik.

Azzal, hogy az Étv. 30/B. § (4) bekezdés kizárja a környezetvédelmi engedélynek a Kvt. 66. § (5) bekezdése szerint a létesítési (építési) és működési (használatbavételi) engedélyt megelőző jogerőre emelkedését úgy, hogy az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedélyre irányuló kérelem tárgyában kibocsátott telepítési engedélyt megadó végzés önálló jogorvoslattal nem, csupán az integrált építési engedélyt megadó határozattal szembeni jogorvoslati kérelemmel támadható, az eljárásban résztvevő ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogbiztonság elvének sérelmét okozza, mert lehetetlenné teszi a Kvt. 66. § (5) bekezdésében foglalt eljárásjogi garancia érvényesülését.

2. Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése a nem jogerős környezetvédelmi engedély alapján megadott integrált építési engedélyre vonatkozó szabályozásával ugyanakkor sérti a kérelmező, vagyis a beruházás megvalósítójának tisztességes eljáráshoz való jogát.

Az összevont telepítési eljárás az Étv. 30/B. § (1) bekezdése szerint az *építési beruházás megvalósítása érdekében* kezdeményezhető, alapvető célja az építési beruházás mielőbbi megvalósíthatóságának biztosítása a kapcsolódó engedélyezési eljárások integrálásával és ésszerűsítésével, ezzel összefüggésben ésszerűbb és rövidebb ügyintézési határidő garantálásával.

Azzal ugyanakkor, hogy az integrált építési engedélyt megelőző telepítési engedélyek között a környezetvédelmi engedély önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés, az Étv. 30/B. § (4) bekezdése önmagában és bennefoglaltan kizárja annak a lehetőségét, hogy a környezetvédelmi engedély az (integrált) építési engedélyt megelőzően jogerőssé váljon, és a környezethasználatlal összefüggő objektív feltételeket jogerősen megállapítsa. Jogerős engedélyezési feltételek hiányában ugyanakkor nem biztosítható az, hogy a létesítési (építési) engedély e feltételek figyelembevételével és integrált érvényesítésével legyen megadható.

A jogbiztonság alkotmányos követelményéből egyértelműen következik az eljárásjogi garanciák szintjén, és a beruházónak, valamint a környezetvédelmi eljárásban részt vevő ügyfeleknek is egyaránt alapvető érdeke, hogy a környezethasználat jogerős feltételeit a környezetvédelmi engedély még abban az eljárási szakaszban határozza meg, amikor az ezen feltételekre épülő további létesítési (építési) és működési (használatbavételi) engedélyezési eljárások során ezen feltételeknek betartása még biztosítható. Amennyiben jogerős környezetvédelmi engedély hiányában a létesítési engedély bizonytalan környezetvédelmi feltételekre épül, az összevont telepítési eljárás folyamatának alapvető célja és az eljárás ésszerű határidőn belül való befejezése meghiúsulhat.

A beruházó számára jelentős költség- és időtöbbletet jelenthet, ha a környezetvédelmi feltételek bizonytalansága miatt az Étv. 30/B. §-ban foglalt szabályozásból adódóan az építészeti-műszaki tervdokumentációnak a jogorvoslati eljárás során megváltoztatott környezeti feltételek miatti utólagos módosításaival járó kockázatot viselnie kell.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének szabályozása ezért sérti az ügyfeleknek, közöttük első sorban az összevont telepítési eljárást kérelmező beruházónak a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

IV. Az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 9. pontja úgy rendelkezik, hogy „(...) *Minden Fél a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat.*”

Az Aarhus-i Egyezmény alapján tehát a környezetvédelmi döntések fontos követelménye a közérthetőség és a kellő megalapozottság. A döntések indokolása, a döntés alapját képező fő okok és megfontolások közérthető összefoglalása azért is lényeges, mert az eljárásban résztvevő ügyfelek a döntés tartalmi megalapozottságát az indokolás e része alapján tudják megítélni, így az erre vonatkozó garanciális szabályozás a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a nyilvánosság, tájékoztatás és részvétel elvének érvényét szerezve az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak korpuszához tartozóan alapvetően lényeges.

A Kvt. 71. § (1) bekezdése az Aarhus-i Egyezmény e rendelkezésének megfelelően írja elő a környezetvédelmi engedélynek a Ket. szerinti határozat formájában való meghozatalára vonatkozó kötelezettséget a hatóság számára. A környezetvédelmi döntés alapját képező fő okoknak és megfontolásoknak

a nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tétele a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt, a határozat kötelező tartalmi elemeire előírt garanciális szabályozás érvényesülése esetén lehet biztosított.

Az Aarhus-i Egyezményben részes felek találkozóin 2005-ben Almaty-ban és 2008-ban Rigában elfogadott Nyilatkozatok egyaránt felhívják a Feleket arra, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, melynek célja vagy eredménye, hogy csökkentse a nemzeti jogban a környezetvédelmi döntéshozatalban való ügyféli részvétel adott szintjét, még akkor is, ha ez konkrétan nem ütközik az Egyezmény szövegébe, valamint arra, hogy törekedjenek az „érintett nyilvánosság” valamint a „kellő érdekelttség” kritériumainak mind szélesebb értelmezésére.

A döntés tartalmi megalapozásának, a tényállás alapjául elfogadott bizonyítékoknak a környezetvédelmi döntések esetén kiemelt jelentőségük van: a környezetvédelmi engedélyben például a környezethasználat közvetlen és közvetett hatásterületének meghatározása – egyebek mellett – az érintett nyilvánosság részvétele, az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából is alapvető jelentőségű. Azok a garanciális szabályok ezért, amelyeket a Ket. 72. § (1) bekezdése a döntés kötelező tartalmaként a határozathoz kapcsolódóan megállapít (a tényállás alapjául elfogadott bizonyítékok, az ügyfelek által felajánlott és mellőzött bizonyítás esetén a mellőzés okai) tartalmi jelentőségükkel összefüggésben ezért is nélkülözhetetlenül szükségesek az Aarhus-i Egyezmény 6. cikkének 9. pontjának érvényesítése érdekében.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése azzal, hogy a Ket. és a Kvt. rendelkezéseinek megfelelő határozat helyett az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedély önálló jogorvoslattal nem támadható végzés (telepítési engedély) kibocsátásával való megadását teszi lehetővé, *döntés alapját képező fő okok és megfontolások nyilvánosság számára való megismerhetőségét* a korábbi, elért védelmi szint szerint a *határozat* kötelező tartalmi elemeire vonatkozóan a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt szabályozással szemben a Ket. 72. § (2) bekezdésének a végzés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó szabályozása alapján a *döntéshez kapcsolódó indokolás részeként kizárja*.

Ezzel az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének szabályozása nemzetközi szerződésbe ütközik, mert sérti az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 9. pontjának rendelkezését.

V. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Étv. 30/B. § (4) bekezdése

- sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, mert a környezetvédelmi engedély a létesítési (építési) engedélyt megelőzően az önálló jogorvoslati jog biztosítása hiányában nem válhat jogerőssé és ellentétes a Kvt. 3. § (1) bekezdésével, 66. § (1) és (5) bekezdéseivel, 71. § (1) bekezdésével, továbbá a Ket. 71. § (1) bekezdésével, továbbá a Ket. 72. § (1) és (2) bekezdése alapján közvetlenül jogbizonytalanságot eredményez az eljárásjogi garanciák tekintetében.
- ellentétes az Alaptörvény a XXI. cikk (1) bekezdésével, mert a Kvt. 72. § (1) bekezdésében a határozatra előírt eljárási garanciákhoz képest az elért védelmi szinttől való visszalépést valósít meg azzal, hogy a hatóság indokolási kötelezettsége végzés kibocsátása esetén a döntés tartalmi indokolására [Kvt. 72. § (1) bekezdés e) ea) és eb) pontja] nem terjed ki;
- ellentétes a XXIV. cikk (1) bekezdésével, mert az összevont telepítési eljárás céljával ellentétesen az eljárás ésszerű határidőn való befejezését lehetetlenné teheti;
- nemzetközi szerződésbe ütközik és ellentétes az Aarhus-i Egyezmény 6. cikkének 9. pontjával, mert a határozatra a Ket. 72. § (1) bekezdésben előírt kötelező tartalmi elemek közül az ea) és eb) pontokban foglalt tartalmi indokolás kötelezettségével szemben a Ket. 72. § (2) bekezdése alapján a végzés indokolása a döntés alapját képező fő okok és megfontolások nyilvánosság számára való hozzáférhetőségét nem biztosítja.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Étv. indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2012. november 29.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## AJB-4744/2012

### A korhatár előtti nyugdíjakkal kapcsolatos szabályozás átalakítása

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg

- a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (a továbbiakban: Ketv.) 4. § (2) és (3) bekezdéseit, mert azok ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve)
- a Ketv. 5. § (2) bekezdésének első mondatát, valamint (4) bekezdését, mivel azok ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);
- a Ketv. 14. §-át az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve), XIX. cikkével (szociális biztonsághoz való jog), valamint VI. cikk (2) bekezdésével (személyes adatok védelméhez való jog);
- a Ketv. 17. § (2) bekezdését, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve).

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy a Ketv.-ben meghatározott új szabályozási koncepció bevezetése során érvényesültek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvéből következő bizalomvédelemből eredő alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

#### Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást. Az AJB utasításban felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja különösen az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Közel 30 magánszemély, valamint két társadalmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem a Ketv. Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. A beadványozók szerint a Ketv. egésze, illetve egyes rendelkezései nem felelnek meg a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének, ellentétesek a szerzett jogok védelmével és számos alapjogot sértenek. A beadványokban elsősorban a korábbi szolgálati nyugdíjak járandósággá alakítását és megadóztatását, valamint a szolgálati járandóság szünetelésének és megvonásának lehetőségét kifogásolták.

A jelen indítvány tárgykörébe vont panaszok beadványozói sérelmezték, különösen a szolgálati járandóság esetében, hogy személyi jövedelemadó terheli azt annak ellenére, hogy a szolgálati nyugdíjra

(járandóságra) korábbi járulékfizetésük miatt jogosultságot szereztek, a nyugdíj pedig nem adóköteles.

A szolgálati nyugdíjjal kapcsolatos másik panaszkor a korábban biztosítási jogviszonyt feltételező szolgálati nyugdíjból átalakult szolgálati járandóság szüneteltetése miatt jelentkezett. Ha a jogosult a szolgálati viszonyának időtartama alatt szándékos bűncselekményt követ el, járandóságának folyósítását szüneteltetni rendeli a törvény. Ez új rendelkezés. A jogszerűen szerzett szolgálati nyugdíj elvonása mint szankció visszas, az öregségi nyugdíj akkor is jár, ha valaki büntetés-végrehajtási intézményben tölti idejét. Az új szabály folytán korlátozza a törvény az információs önrendelkezés jogát is azáltal, hogy automatikusan lekérdezi a büntetés nyilvántartásból a szüneteltetés okának megállapítása céljából minden személy adatát. Az aránytalan és szükségtelen jogkorlátozást nehezményezték a beadványozók.

Végül, visszas helyzetet teremt a törvény azáltal, hogy szankcióként megvonja a korhatár előtti ellátás, szolgálati járandóság lehetőségét a „feketén” munkát vállalótól, és később sem teszi lehetővé az igénybevételt az esetlegesen törvényesen szerzett nyugdíjra, ellátásra, járadéka.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Ketv. elfogadásával, illetve egyes rendelkezéseivel *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát *e beadványok nyomán* fogalmazom meg a Ketv. egyes rendelkezéseinek megsemmisítésére vonatkozó indítványomat.

2. Az indítványozás kapcsán előkérdés, hogy a Ketv. 4. § (2) és (3) bekezdéseinek, 5. § (2) bekezdése első mondatának és (4) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e, vagy e kérdéskörben az indítvány érdemi elbírálását az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatáskörkorlátozó szabály akadályozza. Az ombudsmani indítványban ugyancsak támadott Ketv. 14. §-a, valamint a Ketv. 17. § (2) bekezdése álláspontom szerint ugyanakkor szabályozási tartalmánál fogva nem vet fel ilyen kérdést.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. E szabály a korábbi Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában rögzített, népszavazásra nem bocsátható tárgykörrel állítható párhuzamba, így – a 22/2012. (V. 11.) AB határozat alapján – a népszavazási tiltott tárgykörben kifejtettek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének értelmezése során is irányadóak.

Az Alkotmánybíróság a vízitdíj, kórházi napidíj és felsőoktatási tandíj eltörlésére irányuló népszavazási kezdeményezések kapcsán részletesen áttekintette és továbbfejlesztette az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjának jelentéstartalmát. Megállapította, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a *tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése* áll összhangban. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy abból okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása.

A Ketv. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányossági felülvizsgálatából és rendelkezéseinek esetleges megsemmisítéséből álláspontom szerint nem következik kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségessége, és az egyértelműen nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával. Az Alaptörvény 28. cikkéből következően a jogszabályokat elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Hangsúlyozom, hogy e cikk nem a *jogalkotó* szubjektív célját, hanem a *jogszabályban megnyilvánuló*, objektív célt helyezi előtérbe. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése – az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésével összhangban – csak azt hivatott kizárni, hogy az Alkotmánybíróság döntése a költségvetési gazdálkodást veszélyeztesse.

Álláspontom szerint a Ketv. 4. § (2)-(3) bekezdése, illetve az 5. § (2) és (4) bekezdése, a szolgálati járandóság személyi jövedelemadóval történő csökkentésére vonatkozó rendelkezések érintik ugyan a költségvetést, de egyrészt kizárólag a költségvetés bevételi oldalát, másrészt pedig a felülvizsgálat nem vonná

maga után a költségvetési gazdálkodás jelentős mértékű módosítását, tekintettel különösen arra, hogy az esetleges változások összköltségvetéshez viszonyított mértéke alacsony. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésének már kiemelt teleologikus értelmezéséből nem következik az, hogy az Alkotmánybíróság ne vizsgálhatná a Ktv. hivatkozott rendelkezéseinek alkotmányosságát. Mindezekre együtt összességében álláspontom szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem akadályozza az indítvány érdemi elbírálását.

3. A Ktv.-t az Országgyűlés 2011. november 28-án fogadta el. A törvény 2011. december 9-i kihirdetését követően, 2012. január 1-jén – a Ktv. 64. § (2) bekezdése és a 104. § (2) bekezdése kivételével – hatályba is lépett, és már 2012. január 1-től megszüntette a korhatár előtti öregségi nyugdíjakat, valamint átalakította azokat korhatár előtti ellátássá vagy szolgálati járandósággá.

A Ktv. 3. § (1) bekezdése értelmében 2011. december 31-ét követő kezdő naptól korhatár előtti öregségi nyugdíj nem állapítható meg. Korhatár előtti öregségi nyugdíjnak minősül: az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személynek járó előrehozott öregségi nyugdíj, csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, karkedvezményes nyugdíj, bányásznyugdíj, korengedményes nyugdíj, az egyes művészeti tevékenységeket folytatók öregségi nyugdíjra jogosultságáról szóló 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet alapján megállapított öregségi nyugdíj, a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 2012. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései alapján megállapított öregségi nyugdíj, az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 2012. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései alapján megállapított öregségi nyugdíj, az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény 2012. január 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései alapján megállapított öregségi nyugdíj és a szolgálati nyugdíj.

A korábban már megállapított ellátásokat más jogcímen, ún. korhatár előtti ellátásként, átmeneti bányászjáradékként, balettművészeti életjáradékként, illetve fegyveresek esetében szolgálati járandósággént folyósítják tovább.

A változások azonban nem érintik az 1949-ben vagy azt megelőzően született személyek korhatár előtti öregségi nyugdíját, az 1954-ben vagy azt megelőzően született fegyveresek szolgálati nyugdíját, valamint a nők 40 év jogosultsági idő alapján életkortól függetlenül megállapított kedvezményes öregségi nyugdíját. Ezen ellátásokat ugyanis 2012. január 1-jétől hivatalból – a 2012. januári nyugdíjemelés mértékével növelt összegben – öregségi nyugdíjként folyósítják tovább.

2012. január 1-jétől korhatár előtti ellátásra 2011. december 31-ét követő kezdő naptól jogosult

- az, aki 2011. december 31-éig az előrehozott, csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj igénybevételéhez a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályai szerint szükséges életkort betöltötte, és szolgálati időt megszerzte,
- az az 1953. évben született nő, aki 59. életévét betöltötte és a korhatár előtti ellátás kezdő napjáig, de legkésőbb 2012. december 31-éig legalább 37 év szolgálati időt szerzett,
- az, aki a korhatár előtti ellátás kezdő napjáig, de legkésőbb 2012. december 31-éig a Tny. 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályai szerint karkedvezményre jogosultságot szerzett,
- az, aki 2011. december 31-éig a bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályai szerint a bányásznyugdíjra való jogosultságot megszerzte,
- az, aki 2011. december 31-éig az egyes művészeti tevékenységeket folytatók öregségi nyugdíjra jogosultságáról szóló 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályai szerint öregségi nyugdíjra jogosultságot szerzett,
- az, aki esetében a biztosítással járó jogviszonyának megszüntetéséhez szükséges egyoldalú jognyilatkozatot 2012. január 1-jét megelőzően a másik féllel írásban közölték, vagy a jogviszonyt megszüntető megállapodást 2012. január 1-jét megelőzően írásban megkötötték, feltéve, hogy a biztosítással járó jogviszony megszűnését követő nap 2012. évben van, és a jogosult a biztosítással járó jogviszony megszűnését követő napon a 2011. december 31-én hatályos szabályok szerint az 1. § c) pont ca), cb), cd), ce) vagy cf) alpontja szerinti korhatár előtti nyugellátásra jogosult lett volna,

feltéve, hogy a korhatár előtti ellátás kezdő napjáig az öregségi nyugdíjkorhatárt nem töltötte be, a korhatár előtti ellátás kezdő napján biztosítással járó jogviszonyban nem áll, átmeneti bányászjáradékra vagy balettművészeti életjáradékra nem jogosult, és a korhatár előtti ellátás kezdő napján rendszeres pénzellátásban nem részesül.

2011. december 31-ét követő kezdő naptól szolgálati járandóságra jogosult az a személy,

- akivel a Hszt., illetve a Hjt. alapján a felmentését, nyugállományba helyezését 2012. január 1-jét megelőzően írásban közölték, ha a szolgálati viszony megszűnését követő napon a Hszt., illetve a Hjt. 2011. december 31-én hatályos szabályai alapján folyósított szolgálati nyugdíjra lett volna jogosult,
- aki 2011. december 31-én a Hszt. vagy a Hjt. 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályai, vagy a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet alapján megállapított rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesült, ha a szolgálati nyugdíjjogosultság szempontjából figyelembe vehető szolgálati ideje 2011. december 31-én eléri a 25 évet, beleszámítva a szolgálati időbe a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban eltöltött időt is, vagy
- aki 1954-ben vagy azt megelőzően született, 2011. december 31-én a Hszt. vagy a Hjt. szerinti szolgálati viszonyban állt, és a szolgálati nyugdíjjogosultság szempontjából figyelembe vehető szolgálati ideje 2011. december 31-én eléri a 25 évet,

feltéve, hogy a szolgálati járandóság kezdő napjáig az öregségi nyugdíjkorhatárt nem töltötte be, a szolgálati járandóság kezdő napján biztosítással járó jogviszonyban nem áll, és a szolgálati járandóság kezdő napján rendszeres pénzellátásban nem részesül.

A korhatár előtti öregségi nyugdíjak, illetve a szolgálati nyugdíj megállapítására vonatkozó, Ktv. által hatályon kívül helyező rendelkezések alapján hozott számos ember egzisztenciális döntést, mely következményei a hatályos törvény alapján bírálандók el. A Ktv. rendelkezéseit a korábbi szabályozással egybevetve az állapítható meg, hogy jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő szabályok hiányában változtak a korhatár előtti ellátások jogszabályi keretei.

4. A nyugdíj célja, hogy meghatározott szolgálati időre és a biztosított életkorára tekintettel ellátást biztosítson. Nyugdíjpolitikai szempontok alapján a jogalkotó kedvezményeket határozhat meg az általános öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokhoz képest

A korhatár előtti ellátásról, valamint a szolgálati járandóságról is megállapítható, hogy az elnevezésükben történt jogalkotói változtatás ellenére is – tartalmukat, funkciójukat, hatásukat tekintve – ténylegesen nyugellátásnak minősülnek. A korhatár előtti ellátás, a szolgálati járadék és a nyugellátás közötti különbségek ellenére maga a Ktv. is egy fogalmi körben kezeli ezeket a jogintézményeket. A korhatár előtti ellátás, valamint a szolgálati járandóság korábbi biztosítási jogviszonyt feltételező, ahhoz kötött ellátás. A Tny. 2011. december 31-ig hatályos rendelkezései szerint a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó saját jogú nyugellátásnak minősült az öregségi nyugdíj, ami a korhatár előtti ellátásokat is magába foglalta. A Hszt. 2011. december 31-ig hatályos 181.§-a, valamint a Hjt. 2011. december 31-ig hatályos 202.§ (1) bekezdése rendelkezett a szolgálati nyugellátás jogosultságról. Megjegyzendő, hogy az adózás szempontjából az érintett korhatár előtti ellátások szintén nyugdíjnak minősülnek.

Az alkotmánybírói gyakorlat egyértelmű abban a kérdésben, hogy valamely ellátást alkotmányossági szempontból nem elnevezése, hanem tartalma alapján kell megítélni. A Ktv. szerinti juttatásokban szerepet kap a szolidaritási elem is, mivel az érintett az ellátásra a Tny.-ben meghatározott nyugdíjkorhatámál korábban (kevesebb szolgálati idő után) szerez jogot. Mégis ez ellátási formánál a biztosítási elem is szerepet játszik, hiszen az ellátásra csak járulékfizetéssel fedezett biztosítási jogviszonnal lehet jogosultságot szerezni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében pedig azoknál az ellátásoknál, ahol a biztosítási elem dominál, az ellátás megvonását, csökkentését, vagy tartalmának átalakítását a tulajdonhoz való jog szabályai szerint kell megítélni, ezért álláspontom szerint a Ktv. vonatkozó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége az Alaptörvény XIII. cikke alapján is felmerülhet.

Tekintettel azonban arra, hogy a korhatár előtti ellátások esetében a szolidaritási elemnek (mint a törvényhozó által biztosított kedvezménynek) is szerepe van, indítványomat a szerzett jogok védelemben részesítésére kívánom alapozni, amelyet a Ktv. szerinti ellátásokkal kapcsolatban minimálisan érvényesíteni szükséges.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság alkotmányjogi elvétől elválaszthatatlan a jogbiztonság. A szerzett jogok védelme a jogállamiság legfontosabb elemét képező jogbiztonság alapján áll fenn. A jogbiztonság követelménye korlátozza az államot, mivel megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.

„Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesezésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 81.; 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364, 367.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 82, 86.] A társadalombiztosítás szolgáltatásaival kapcsolatban a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja, a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A határozatban kifejtette, hogy „a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni.” (ABH 1995, 188, 193, 195.)

5. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. A jogbiztonság elve a *jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodást védi*, arra tekintettel, hogy a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján döntéseket hoztak vagy hozhattak. Az Alkotmánybíróság számos határozatában utalt arra, hogy a jogbiztonság védelme egyben a jog állandóságába vetett bizalom védelme, ezen a bizakodáson pedig az érintettek jelentős döntése alapult vagy alapulhatott.

A korhatár előtti öregségi nyugdíjak alapvető szabályait megváltoztató törvényi rendelkezéseknek tehát *eleget kell tenniük a bizalomvédelemből következő követelményeknek*. A megváltozott munkaképességűek egzisztenciális döntéseire hatással van az a feltételezés, hogy az ellátásra való jogosultság megállapításakor hatályban lévő szabályok szerint számíthatnak az ellátásra. Ilyen esetben az ellátás összegének és tartalmának alapvető változtatására az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján csak hosszú átmeneti idő elteltével kerülhet sor. Jelen esetben a jogalkotó semmilyen, az érintett ellátottak védelmére vonatkozó szabályt nem alkotott, és az átmenet nélküli változtatásnak nincs különös indoka.

Önmagában az, hogy a törvényhozó a korábban korhatár előtti öregségi nyugdíjra jogosultak személyeket milyen összegű és tartalmú ellátással kívánja segíteni, szociálpolitikai kérdés, és a jogalkotó szabad mérlegelésének tárgya. A Ktv. által kialakított új, átmeneti időszak nélkül bevezetett rendszere azonban álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő bizalomvédelem követelményét.

Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiánnyal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Felhívom tehát az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, hogy a Ktv. szabályai, e körben az új ellátási rendszer bevezetésének időszerűségére vonatkozó rendelkezések megfelelő garanciákat tartalmaznak-e a tekintetben, hogy a 2011. december 31-ig ellátásban részesülők egzisztenciális döntéseit hosszabb távra is megalapozó ellátása rövid időn belül ne változzon jelentős mértékben. Ennek hiányában felmerülhet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő, a jogbiztonság körébe tartozó bizalomvédelem sérelme, felvetve a jogalkotói mulasztás kérdését.

6. A Ktv. 4. § (2) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselők korhatár előtti öregségi nyugdíja helyébe lépő korhatár előtti ellátásának továbbfolyósított összegét úgy kell meghatározni, hogy a jogosultak 2011 decemberére járó, az országgyűlési képviselők korhatár előtti öregségi nyugdíjának havi összegét csökkenteni kell a személyi jövedelemadó mértékével. A 4. § (3) bekezdés szerint, ha a személyi jövedelemadó mértéke



megváltozik, a (2) bekezdés szerinti csökkentett korhatár előtti ellátás folyósított összegét módosítani kell. Az 5. § (2) bekezdésének első mondata a szolgálati járandóság továbbfolyósított összegét úgy rendeli meghatározni, hogy a jogosultnak 2011 decemberére járó szolgálati nyugdíj havi összegét – a (3) bekezdésben foglalt kivételekkel – csökkenteni kell a személyi jövedelemadó mértékével. A szintén támadott 5. § (4) bekezdés szerint, ha a személyi jövedelemadó mértéke megváltozik, a (2) bekezdés szerinti csökkentett szolgálati járandóság folyósított összegét módosítani kell.

A korhatár előtti ellátásról, valamint a szolgálati járandóságról is megállapítható, hogy az elnevezésükben történt jogalkotói változtatás ellenére is – tartalmukat, funkciójukat, hatásukat tekintve – ténylegesen nyugellátásnak minősülnek, melyek járulékfizetésen alapulnak.

A nyugellátásként továbbműködő korhatár előtti ellátás és a szolgálati járadék az SZJA tv. alapján adómentes, tehát személyi jövedelemadó kötelezettség nem terheli. Az adómentesség állami garانتálása önmagában nézve tekinthető adókedvezménynek, mely megvonásának korlátairól az Alkotmánybíróság határozott és következetes álláspontot alakított ki, amelynek értelmében az adókedvezményekre senkinek nincs Alkotmányon alapuló alanyi joga.

Álláspontom szerint a Ketv. 4. § (2) bekezdésének alkotmányossági megítélése során azonban azt kell kiindulópontnak tekinteni, hogy *a biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatása alkotmányosan kizárt*. Ez a jogállamiságra visszavezethető tétel nem csupán azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy normatív aktusokkal (pl. jogalkotás útján), vagy hogy egyedi döntésekkel ne csökkenjen nominálisan a nyugdíj összege, hanem azt is, hogy a nyugdíjat terhelő közterhek ne váljanak az érintett számára súlyosabbá. A szerzett jogok szempontjából ugyanis nincs jelentősége annak, hogy a nyugdíj összege csökken, vagy pedig a nyugdíjat olyan új elvonás terheli, ami korábbiakban nem terhelte. Ezt a körülményt kell figyelembe venni abban az esetben, amikor a jogalkotó a biztosítás szabályai szerint számított nyugdíjat terheli meg adóval.

A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint a Ketv. 4. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesen von el szerzett jogot.

7.1. A Ketv. új rendelkezéssel egészült ki a szolgálati járandóság folyósításának szüneteltetése kapcsán. A Ketv. 14. § (1) bekezdése értelmében a szolgálati járandóság folyósítását szüneteltetni kell, ha a jogosult a szolgálati jogviszonyának időtartama alatt a) öt évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekményt, vagy b) öt évet el nem érő szabadságvesztéssel büntetendő szándékos testi sértés [Btk. 170. § (2) bekezdés], személyi szabadság megsértése [Btk. 175. § (1) bekezdés], emberkereskedelem [Btk. 175/B. § (1) bekezdés], embercsempészés [Btk. 218. § (1) bekezdés], hivatali visszaélés (Btk. 225. §), bántalmazás hivatalos eljárásban [Btk. 226. § (1) bekezdés], vesztegetés [Btk. 251. § (1) bekezdés, 253. § (1) bekezdés, 254. § (1) bekezdés], befolyás vásárlása (Btk. 256/A. §), vesztegetés nemzetközi kapcsolatban [Btk. 258/B. § (1) bekezdés, 258/C. § (1) bekezdés], vagy befolyással üzérkedés és befolyás vásárlása nemzetközi kapcsolatban [Btk. 258/E. § (2) bekezdés] bűncselekményt követett el, és az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól nem mentesült. A (2) bekezdés szerint a szolgálati járandóság folyósítását a Ketv. 9. § alapján jogosult személy esetén, ha a jogosult már a szolgálati járandóságot megállapító határozat jogerőre emelkedésekor az (1) bekezdés szerinti, az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények hatálya alatt állt, a szolgálati járandóság kezdő napjától, b) az a) pontban nem említett esetben az (1) bekezdés szerinti szüneteltetési oknak a nyugdíjfolyósító szerv általi megállapítását követő hónap első napjától kell szüneteltetni.

Tartalmát tekintve a Ketv. 14. § (1) bekezdése büntetőjogi szankció. Olyan „mellékbüntetés”, amelyet minden esetben alkalmazni kell, ha a jogosult az ott meghatározott bűncselekményeket elkövette. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „a jogkorlátozás alkotmányossági megítélésénél nem annak van döntő jelentősége, hogy azt melyik jogág szabályozza, vagy alakilag milyen eljárásban történik, hanem annak, hogy a korlátozó szabály eleget tesz-e az Alkotmányban rögzített, valamint abból levezethető formai és tartalmi követelményeknek, és hogy az adott eljárás kellő garanciával körülbástyázott-e.” Jelen esetben sem annak van jelentősége, hogy a szolgálati jogosultság folyósításának bűncselekmény elkövetése miatti szüneteltetését nyugdíj-jogszabály vagy a Büntető Törvénykönyv rendeli el, hanem annak, hogy a szabályozás megfelel-e az Alaptörvénynek.

Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban rögzítette az *alkotmányos büntetőjogból* – mint

a jogállamiságból levezethető tételből – származó követelményeket. Ennek értelmében „büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal kell mérni. A büntetőjogra számos más alapelv és alapjog is irányadó.”

A törvényhozónak széles mérlegelési joga van abban a kérdésben, hogy milyen büntetéseket és más joghátrányokat kapcsol a bűncselekmények elkövetéséhez. Az azonban következik az Alaptörvényből, hogy a büntetőjogi eszközrendszer állam általi felhasználása nem lehet önkényes.

A jogállamiság elvéből levezethető tehát az önkényes büntetőjogi szankció alkalmazásának a tilalma. Ezzel hozható összefüggésbe, hogy az egyes bűncselekmények elkövetőivel szemben a büntetés mértékét – a Büntető Törvénykönyv keretei között – a bíróságok egyedi döntéssel határozzák meg, melyben mérlegelik a konkrét eset tárgyi és alanyi körülményeit. A jogrendszerben nem példa nélküli, hogy bűncselekmény elkövetéséhez jogszabály normatív módon kapcsol jogkövetkezményt. Tipikusan ilyen, amikor valamilyen vállalkozás végzésének vagy foglalkozás betöltésének feltétele a büntetlen előélet. Ilyen esetekben azonban a jogállamiságból eredő követelmény, hogy összefüggés legyen a normatív módon alkalmazott szankció és a cselekmény, illetve elkövetője között. Okozati összefüggés hiányában a szankció alkalmazása önkényes.

A szolgálati járandóság nem *ex gratia* juttatás, hanem biztosítási alapon járó juttatás, funkcióját tekintve nyugellátás, amelyre a jogosultnak törvényen alapuló, alanyi joga van. E juttatás folyósításának Ketv. 14. § (1) bekezdése szerinti szüneteltetése az érintett számára joghátrány.

A Ketv. 14. § (1) bekezdése nem teszi a szünetelés feltételévé, hogy az elkövető cselekménye összefüggjön akár szolgálati jogviszonyával, akár a szolgálati járandósággal. Erre tekintettel álláspontom szerint önkényes az, hogy a Ketv. 14. § (1) bekezdése az ott meghatározott bűncselekmények automatikus jogkövetkezményeként határozza meg a folyósítás szüneteltetését.

*Ennek alapján ellentétes az „alkotmányos büntetőjog”, ezen keresztül pedig a jogállamiság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített elvével.*

A korábbi biztosítási jogviszonyt is feltételező szolgálati járandóság a fentiekre tekintettel akkor is folyósítandó, ha a jogosult a Ketv.-ben felsorolt bűncselekmények valamelyikét követi el. A nyugdíjjogosultság pedig fennáll szabadságvesztés (előzetes letartóztatás) idejére is.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben követelmény, hogy a társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. „Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog tartalmát úgy fogalmazta meg, hogy az a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítása, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ezt az ellátáshoz való jogot az állam a társadalombiztosítás és szociális intézményrendszerek létrehozásával, működtetésével valósítja meg. [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 198-199.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.] E kötelezettség nem jelenti azt, hogy az állam ne köthetné meghatározott feltételek bekövetkezéséhez – többek között a megélhetési minimumot biztosító kereső tevékenység folytatásának, vagyis a nyugellátásra való rászorultság hiányához – a korhatár előtti nyugdíj igénybevételét, amelyet azért tett lehetővé, mert vagy az igénylő életkora, illetve egészségi állapota miatt már nem képes munkát végezni, vagy foglalkoztatáspolitikai okból biztosítani akarta, hogy a munkaerőpiacon feleslegessé vált, de a nyugdíjkorhatárt el nem érő személyek ne maradjanak ellátás nélkül.”

A szolgálati járandóság esetében is számításba lehet venni, mindenestre kizárni nem lehet idősebb korú személyeket, akik mint rászoruló az adott esetben megélhetésük egyetlen forrását jelentő ellátás nélkül maradhatnak, a róluk való gondoskodással kapcsolatos mögöttes állami kötelezettség kiürülne.

A szociális járadék szüneteltetése a fentiek alapján az Alaptörvény XIX. cikkével ellentétesen korlátozza a szociális biztonsághoz való jogot is.

7. 2. A Ketv. ugyanezen 14. §-ának (3) bekezdése további rendelkezéseket fogalmaz meg a szüneteltetési ok megállapítása céljából: a) a nyugdíjmegállapító szerv a szolgálati járandóság megállapítására irányuló eljárása során elektronikus úton továbbítja a jogosult természetes személyazonosító adatait, b) a nyugdíjfolyósító szerv havonta elektronikus úton továbbítja a szolgálati járandóságban részesülő személyek természetes személyazonosító adatait a bünygyi nyilvántartó szervnek. A (4) bekezdés értelmében a bünygyi nyilvántartó szerv a (3) bekezdésben meghatározott személyek természetes személyazonosító adatait összeveti a büntettesek nyilvántartásában kezelt adatokkal. Ha az összevetés alapján a bünygyi nyilvántartó szerv azt

állapítja meg, hogy a (3) bekezdésben meghatározott személy az (1) bekezdés szerinti bűncselekményt követett el, és az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól nem mentesült, e tény, a bűncselekmény vagy bűncselekmények elkövetésének idejét, valamint az érintett természetes személyazonosító adatait továbbítja a Hszt. 199. §-ában és a Hjt. 225. §-ában meghatározott központi személyügyi nyilvántartásokat kezelő szerveknek (a továbbiakban együtt: központi személyügyi nyilvántartást kezelő szerv). Továbbá az (5) bekezdés szerint a központi személyügyi nyilvántartást kezelő szerv a bűnügyi nyilvántartó szervtől átvett adatokat összeveti az általa kezelt központi személyügyi nyilvántartás adattartalmával. Ha az összevetés alapján a központi személyügyi nyilvántartást kezelő szerv azt állapítja meg, hogy a (3) bekezdésben meghatározott személy az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt a szolgálati viszonyának időtartama alatt követte el, és az elítéléshez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól nem mentesült, e tényről, valamint az érintett személy természetes személyazonosító adatairól tájékoztatja a (3) bekezdés a) pontja szerinti esetben a nyugdíjmegállapító szervet, a (3) bekezdés b) pontja szerinti esetben pedig a nyugdíjfolyósító szervet.

A személyes adatok védelméhez való jog tartalmát az Alkotmánybíróság, elvi jelentőségűnek tekintett, 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában bontotta ki, melyben nem hagyományos védelmi jogként értelmezte azt, hanem – annak aktív oldalát is figyelembe véve – információs önrendelkezési jogként. Az Alkotmánybíróság szerint „e jog tartalma az, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel az Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek”. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célból szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak.

Figyelemmel arra, hogy a Ketv. 14. § (1)-(2) bekezdéseinek megsemmisítését indítványozom, megszűnik az a legitim cél, amely alapján személyes adat, és különösen a bűnügyi személyes adat kezelése, továbbítása, azzal kapcsolatos bármilyen adatkezelési művelet végzése jogszerű lenne.

Megjegyzem továbbá, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthat meg, az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érdek védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság által kialakított általános alapjogvédelmi teszt szerint egy alapjog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha azt egy másik alapjog vagy szabadság védelme, érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme szükségessé teszi, és a kívánt cél más módon nem érhető el. Az alapjog alkotmányos korlátozásához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. Ebből következően a törvényhozó köteles a korlátozás során az adott cél elérése alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Megállapításra vár, hogy mely alapjog, szabadság, érték védelme feszül annak háttérében, indokaként hogy tekintet nélkül arra, hogy a szolgálati járandóságra jogosult bármely személy valóban bűncselekményt követett-e el, természetes személyazonosító adatait mindenképpen a bűnügyi nyilvántartásba továbbítja a meghatározott szerv, adott esetben havonta lekérdezi az adatokat.

A 144/2008. (XI. 26). AB határozatban, amely többek között a bűnügyi nyilvántartásról és erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény részleges alkotmányellenességét mondta ki, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a bűnügyi nyilvántartás olyan – részlegesen – egymástól elkülönítetten működő, de számos esetben szükségképpen összekapcsolható adatbázisok összessége, amelyek egyenként is a személyes és a különleges adatok kivételesen nagy mennyiségű adatállományát tartalmazzák.” Az Alkotmánybíróság az adatbázisok létezését, az adatok kezelését a bűnügyi személyes adatokkal kapcsolatos információs önrendelkezési jog szükségképpeni korlátozásaként értékelte.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntése értelmében tehát nem eleve alaptörvény-ellenes a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása a bűnügyi nyilvántartás kapcsán. Azonban a korlátozás alaptörvény-ellenessé válik, ha a személyes adat felvétele és kezelése nyilvánvalóan szükségtelen a cél megvalósulása szempontjából. Az adatkezelés célja vitatható. Távoli az összefüggés a szolgálati járandóság szüneteltetése – és

mint járulékfizetésen alapuló nyugellátáshoz való jog szükségtelen és indokolatlan korlátozása – és az információs önrendelkezési jog korlátozása között. Az információs önrendelkezési jog érvényesülését nem az un. készletező adatkezelés szolgálja, hanem az érintett önkéntes eljárása. Nem felel meg az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének a személyes adatok általános, egyedi cél nélküli korlátozása.

8. Alapjogi szempontból visszas helyzetet teremt a Ktv. 17. § (2) bekezdése, mivel több alapjoggal összefüggésben is sérti az Alaptörvényt. E bekezdés értelmében, ha a korhatár előtti ellátásban vagy szolgálati járandóságban részesülő személy foglalkoztatására a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat hiányában került sor, a) a nyugdíjmegállapító szerv a korhatár előtti ellátást, illetve a szolgálati járandóságot a jogsértést megállapító határozat jogerőre emelkedését követő hónaptól megszünteti, és b) a jogosultnak – ha a jogosult a korhatár előtti ellátásban, illetve a szolgálati járandóságban kevesebb, mint egy éve részesül – a folyósított korhatár előtti ellátás, illetve szolgálati járandóság teljes összegének megfelelő összeget, egyéb esetben a korhatár előtti ellátásnak, illetve a szolgálati járandóságnak a megszüntetést megelőző egy évben folyósított összegének megfelelő összeget kell fizetnie. A járulékfizetési kötelezettségen alapuló korhatár előtti öregség nyugdíjból átalakított korhatár előtti ellátás vagy szolgálati járandóság, korábbi megállapításommal összhangban, határait és funkcióit tekintve nyugellátás módjára értékelendő. A jogállamiság legfontosabb eleméhez, a jogbiztonsághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása, mely nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály, a kivételeket az Alkotmánybíróság esetenként tudja megítélni.

Az indokolatlan jogkorlátozás mutatkozik abban, hogy ha a jogosultat foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges nyilatkozat hiányában foglalkoztatják, vagyis hétköznapi kifejezéssel élve „feketén dolgozik”, a Ktv. a nyugellátása folyósításának megszüntetését helyezi kilátásba. A törvény tehát olyan jogkövetkezményt állapít meg, mely két össze nem függő kérdéskört köt össze: a jogosult nyugellátásszerű ellátásának vagy járandóságának folyósítását, illetve adózási kötelezettség elmulasztását. Vítatható, hogy ez a jogkorlátozás (nyugellátás folyósításának megszüntetése) valóban az egyetlen módja és egyben legalkalmasabb eszköze a „feketemunka”, az adófizetés elkerülésének szankcionálására, vagy esetleg adójogi szabályok megfelelő kidolgozása alkalmasabb eszköz lenne.

A jogállamiság elvéből álláspontom szerint következnek az, hogy valamely jogszabály megsértéséért nem alkalmazható olyan szankció, amely nincs összefüggésben az elkövetett jogsértéssel. A Ktv. szerinti juttatás és az adóelkerülés között a legtávolabbi összefüggés sem mutatható ki. A szabályozás negatív értékítéletet tartalmaz, melynek a pusztá léte, megfogalmazása nem hatalmazza fel a jogalkotót arra, hogy a szerzett jog oltalma alatt álló nyugellátást szankcióként elvonja a jogosulttól.

Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában megvizsgálta, hogy a joggal való visszaélés milyen esetekben eredményezi a jogbiztonság sérelmét. E határozatában kifejtette, hogy „a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. (...) Alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel” (ABH 1998, 240, 244, 246.).

9. Indítványomat összegezve álláspontom szerint

- a Ktv. megalkotása és hatálybaléptetése, valamint a korhatár előtti ellátás, valamint a szolgálati járadék kialakítása során a jogalkotó nem biztosította az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető bizalomvédelem követelményének érvényesülését;
- a Ktv. 4. § (2) és (3) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);
- a Ktv. 5. § (2) bekezdésének első mondata, valamint (4) bekezdése ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);
- a Ktv. 14. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve), XIX. cikkével (szociális biztonsághoz való jog), valamint VI. cikk (2) bekezdésével (személyes adatok védelméhez való jog);
- a Ktv. 17. §-ának (2) bekezdése ellentétese az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve).

- Az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát is, hogy a Ketv. szabályai, e körben az új ellátási rendszer bevezetésének időszerűségére vonatkozó rendelkezések megfelelő garanciákat tartalmaznak-e a tekintetben, hogy a 2011. december 31-ig ellátásban részesülők egzisztenciális döntéseit hosszabb távra is megalapozó ellátása rövid időn belül ne változzon jelentős mértékben. Ennek hiányában felmerülhet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő, a jogbiztonság körébe tartozó bizalomvédelem sérelme, felvetve a jogalkotói mulasztás kérdését.

Mindezekre tekintettel kérem az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az Ketv. vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányellenességét, és azokat semmisítse meg.

Budapest, 2012. október 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-5695/2012**

### **A Politikatörténeti Intézet iratainak állami tulajdonba vételéről**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Lvt.) 35. § (8) bekezdését, mivel álláspontom szerint az ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésében (a tulajdonhoz való jog), valamint az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében (tudományos kutatás szabadsága) foglaltakkal.

Indokolás

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás) konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos beadványa alapján. Az AJB utasítás 46. § (2) bekezdése előírja, hogy milyen esetekben lehet különösen indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása.

A felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem kirívó súlyú, illetve a sérelmet szenvedők száma jelentős. Az AJB utasítás szerint akkor is indokolt az indítvány benyújtása, ha a különösen védendő

helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak sérelme áll fenn.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Lvt. idézett rendelkezésével kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel így tehát az állampolgári beadványt kimerítve fogalmazom meg az Lvt. 35. § (8) bekezdésének megsemmisítésére kérelmemet.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2. Egy kiemelten közhasznú tevékenységet ellátó kutatóhely vezetője azzal a *beadvánnyal* fordult hozzám, hogy az Alaptörvényben és az Ajbt-ben biztosított jogkörömben kezdeményezzem az Lvt. vonatkozó, az intézet tulajdonában lévő, valamint a levéltárban letétként kezelt magántulajdonú dokumentumok állami tulajdonba vételéről szóló rendelkezéseinek vizsgálatát és megsemmisítését. A beadványozó azt kifogásolta, hogy 2012. június 1-jén hatályba lépett az Lvt-nek a 2012. évi LXI. törvénnyel módosított szövege. Az Lvt. záró rendelkezésén belül a 35. § (8) bekezdése a következőképpen módosult: „Az 1944-1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és jogelődei, Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP), ezek társadalmi szervezetei (Magyar Partizánszövetség, Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Magyar Nők Demokratikus Szövetsége, Magyar Nők Országos Tanácsa), ifjúsági szervezetei (Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, Dolgozó Ifjúság Szövetsége, Kommünista Ifjúsági Szövetség, Népi Kollégiumok Országos Szövetsége, Magyar Úttörők Szövetsége), valamint a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakszervezeti tanácsok és ágazati szakszervezetek iratai az állam tulajdonát képezik.”

A beadványozó arra hivatkozott, hogy ezek az iratok részben a Politikátörténeti Intézet tulajdonában vannak, részben pedig – szakszervezeti magántulajdonként – azokat a levéltárban letétként kezeli.

3. A Politikátörténeti Intézet fenntartásában működő Politikátörténeti és Szakszervezeti Levéltár nyilvános magánlevéltár, vagyis gyűjteményüket a közlevéltárak számára előírt szabályok szerint kezelik. 1998 óta a levéltár letétként kezeli a magyarországi szakszervezeti mozgalom 1945-1989 között keletkezett, a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének, és jogelődjének, a Szakszervezetek Országos Tanácsának korábban a Szakszervezetek Központi Levéltárában őrzött dokumentumait is.

Az Lvt. 30. §-a rendelkezik a nyilvános magánlevéltárakra vonatkozó legfontosabb szabályokról. Természetes személy, továbbá az a nem közfeladatot ellátó szerv, amely a tulajdonában vagy birtokában lévő maradandó értékű iratainak tartós megőrzése céljából levéltárat létesít vagy tart fenn, és vállalja a nyilvános magánlevéltárakra vonatkozó követelmények teljesítését, a kultúráért felelős miniszternél kérelmezheti levéltárának nyilvános magánlevéltárként történő bejegyzését. A nyilvános magánlevéltár köziratnak minősülő levéltári anyagot nem gyűjthet. Köziratnak minősül a keletkezés idejétől és az őrzés helyétől függetlenül minden olyan irat, amely a közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozik vagy tartozott. A törvény indokolása szerint közfeladatot ellátó szervnek az állami és helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek minősülnek.

A nyilvános magánlevéltár kötelezettségei közé tartozik, hogy levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz és anyagában – saját szabályzata szerint – a kutatást ingyenesen lehetővé teszi. Maradandó értékű irat a gazdasági, társadalmi, politikai, jogi, honvédelmi, nemzetbiztonsági, tudományos, művelődési, műszaki vagy egyéb szempontból jelentős, a történelmi múlt kutatásához, megismeréséhez, megértéséhez, a közfeladatok folyamatos ellátásához és az állampolgári jogok érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhető adatot tartalmazó irat [3. § j) pont]. Az Lvt. a nyilvános magánlevéltárak számára azt is előírja, hogy levéltári anyagaik jegyzékét – nyilvántartás céljából – a Magyar Nemzeti Levéltárnak átadják, valamint levéltári anyagaik nyilvántartásával, szakszerű, biztonságos őrzésével, feldolgozásával és használatának biztosításával összefüggő feladataikat a nyilvános magánlevéltárak részére előírt szakmai követelmények szerint lássák el [30. § (2) bekezdés]. Ezek a szigorú szabályok annak garanciáját jelentik, hogy a maradandó értékű iratok épségben fennmaradjanak az utókor számára és mindenki számára hozzáférhetőek, szabadon kutathatók

legyenek.

Ennek további garanciájaként rendelkezik az Lvt. a védetté nyilvánítás intézményéről, a 33. §-ában kimondja, hogy a kulturális örökségvédelmi hatóság a kulturális örökség védelméről szóló törvény alapján védett levéltári anyaggá nyilváníthatja a nem levéltárban, muzeális intézményben és könyvtárban őrzött, 50 évnél régebben keletkezett maradandó értékű magániratokat, továbbá a keletkezés idejétől függetlenül:

- a) a társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális és tudományos életben jelentős szerepet betöltő személyek irathagyatékát;
- b) a jogutód nélkül megszűnt, nem közfeladatot ellátó szervek irattári anyagának maradandó értékű részét, kivéve a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvényben meghatározott iratokat;
- c) a privatizált állami gazdálkodó szervezet privatizálás előtt keletkezett irattári anyagának a 34. § (3) bekezdésében meghatározott részét;
- d) működő, nem közfeladatot ellátó szerv irattári anyagának maradandó értékű részét, ha azt a tulajdonos - a gazdálkodó szervezet eladásával együtt történő irattárátadást kivéve - kereskedelmi forgalomba kívánja bocsátani;
- e) a nyilvános magánlevéltárak nyilvántartásából törölt magánlevéltárban őrzött iratokat.

Nem nyilvánítható védetté:

- a) az a magánirat, amely tulajdonosával kapcsolatos, vagy annak személyes tevékenysége során keletkezett, és amelyet a tulajdonos rendeltetésszerűen tart magánál;
- b) működő szerv irattári anyaga, kivéve az (1) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott iratokat.

A nem levéltárban őrzött maradandó értékű magániratok védelmének fő eszközeként a védett levéltári anyaggá nyilvánítás azt jelenti, hogy a védett levéltári anyagot a Magyar Országos Levéltár nyilvántartásba veszi, így annak további sorsát az illetékes közlevéltár figyelemmel kísérheti, állapotát illetően az őrzés helyszínén is tájékozódhat, arról biztonsági másolatot készíthet, de ezáltal a tulajdonos rendelkezési joga nem szűnik meg, tehát az továbbra is a tulajdonosnál marad. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a rendelkezés a magántulajdonban lévő, nem levéltárban kezelt iratokra vonatkozik.

4. A levéltárak működését a jelenlegi törvényt megelőzően az 1969. évi 27. törvényerejű rendelet szabályozta, melybe az 1991. évi LXXXIII. törvény alapján bekerült 10/A. §, amely kimondta, hogy az 1948-1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) szerveinek iratai – az MDP és az MSZMP tagnyilvántartásainak kivételével – a magyar állam tulajdonát képezik. 2007. július 1-jén a jogszabály hatályát veszítette, de az említett rendelkezés változatlan tartalommal átkerült az Lvt. záró rendelkezései közé, és egészen 2012. június 1-jéig ezzel a tartalommal volt hatályban, amikor felváltotta a panaszos által kifogásolt rendelkezés.

Az állami tulajdonba vétellel az is együtt járt, hogy ezt követően kezelésükről és kutathatóságukról az akkori művelődési és közoktatási miniszter gondoskodott. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat ezen iratok állami tulajdonba vételéről megállapítja, hogy tekintettel a volt MDP-nek és MSZMP-nek az államhatalomban betöltött szerepére, a pártdokumentumok a jogállami fordulatot követő állami tulajdonba vétele és kutathatósága más alkotmányos megítélés alá esik, mert az *említett pártok közhatalmat gyakoroltak*. Az Alkotmánybíróság szerint ezért e pártok iratai és dokumentumai a személyes adatok mellett számos közérdekű adatot tartalmaznak, a jelenkori történeti kutatások nélkülözhetetlen forrásai közé tartoznak. Ebből világossá válik, hogy az *állami tulajdonba vételt az indokolta, hogy az MDP és az MSZMP 1948 és 1989 között állampártként működött, a párt döntések egyben állami döntések voltak*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kiemelte, hogy a tagnyilvántartásokra már nem terjedt ki az állami tulajdonba vétel, mivel azok nem voltak kapcsolatban az államhatalmi döntésekkel, valamint személyes adatokat tartalmaznak, így *nem tekinthetőek közérdekűnek*.

5. Az Lvt. 2012. június 1-jén hatályba lépett, a 2012. évi LXI. törvénnyel megállapított új 35. § (8) bekezdése a következő iratok állami tulajdonba vételét rendelte el:

- az 1944-1989 között működött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és jogelődei
- Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP)
- ezek társadalmi szervezetei (Magyar Partizánszövetség, Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, Magyar Nők Demokratikus Szövetsége, Magyar Nők Országos Tanácsa)

- ezek ifjúsági szervezetei (Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, Dolgozó Ifjúság Szövetsége, Kommunista Ifjúsági Szövetség, Népi Kollégiumok Országos Szövetsége, Magyar Úttörők Szövetsége)
- a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a szakszervezeti tanácsok és ágazati szakszervezetek iratai.

A felsorolt szervezetek iratanyagai – a szakszervezeti iratanyag kivételével – a *Politikatörténeti Intézet Közhasznú Nonprofit Kft. (PTI) tulajdonát képezik*. A szakszervezetek működése során keletkezett iratok szakszervezeti tulajdonban állnak, amit a Szakszervezetek Központi Levéltára – a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségének fenntartásában – 1995 és 1998 között, nyilvános levéltárként működve gondozott. Ez a levéltári anyag 1998-ban letéti szerződés alapján került a PTI kezelésébe, ettől kezdődően az iratok őrzése itt történik.

6. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a tulajdonhoz való jog mindenkit megillető alapvető jog, mind magánszemély, mind jogi személy a tulajdonjog alanya lehet, ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei. A tulajdonjog alkotmányjogi és funkcionális értelemben a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog.

Az Alkotmánybíróság tulajdonjoggal kapcsolatos egyik első határozatában leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközhöz, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát e határozat szerint akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elémi kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható. Az Alkotmánybíróság tehát a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kezdeti gyakorlatában még a szükségesség-arányosság mércéjét alkalmazta, majd fokozatos elmozdulás történt az ún. közérdekűség mércéjének alkalmazása felé.

Az alkotmányos tulajdonjog alapjait az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában dolgozta ki. Az *alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja* nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. Ebben az értelmezésben a tulajdonhoz való jog alapvető jog, így az alkotmányos tulajdonvédelem túlterjeszkedik a polgári jogi tulajdonvédelmen. Ez az értelmezés a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyit. A tulajdonvédelem nemcsak az ingatlanokra, hanem az ingó tulajdonra és bizonyos, polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő vagyoni értékű jogokra, valamint a közjogi várományokra is kiterjed.

A tulajdonhoz való jog mint alapjog korlátozásának legerőteljesebb esete a tulajdon elvonása. A tulajdon alkotmányjogi értelemben vett elvonása nem azonos a polgári jogi értelemben felfogott tulajdon elvesztésével. A tulajdon közjogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez.

Az Alaptörvény 38. cikkének (2) bekezdésében rendelkezik arról, hogy az állam kizárólagos tulajdonának körét sarkalatos törvény határozza meg. *Figyelemmel arra, hogy nincsen olyan sarkalatos törvény, amely az indítvány tárgyát képező iratokat kizárólagos állami tulajdonként definiálná, álláspontom szerint az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése jelen esetben nem releváns.*

Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a *tulajdoni tárgy*, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alaptörvény teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. A kisajátítás eszközét az állam akkor alkalmazza a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni.



Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmány 13. § (2) bekezdéséhez hasonlóan – a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybíróági vizsgálata nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát). Mindemellett azonban hangsúlyozni szükséges: önmagában a közérdek fennállása nem elegendő a tulajdonelvonás alkotmányosságának megállapításához, hiszen egyebek mellett figyelemmel kell lenni az Alaptörvény által megkövetelt kivételesség követelményére is, amely az alábbiakban kifejtettek szerinti elkerülhetetlen szükségességként értelmezendő.

Az Alkotmánybíróóság több határozatában foglalkozott a kisajátítás alkotmányos intézményével. A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtette, hogy a korábbi Alkotmány (és a jelenlegi Alaptörvény) kisajátításra vonatkozó rendelkezései olyan garanciális szabályt alkotnak, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági határozattal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. A 27/1991. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróóság hangsúlyozta, hogy a tulajdon mindenféle megkülönböztetése vagy a tulajdonosok bármifajta csoportosítása nélküli védelme mellett az államnak biztosított az a joga, hogy kivételesen és a köz érdekében, törvényben szabályozott esetben és módon, de csak teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett tulajdont elvonjon. *Az elvonást elrendelő egyedi vagy törvényi aktus akkor alkotmányellenes, ha e feltételek bármelyike hiányzik.*

Fontos utalni a 479/B/1993. AB határozatban kifejtettekre is: a kisajátítás elrendeléséhez nem elegendő, hogy a tulajdon elvonását törvényben szabályozott közérdekű cél megvalósítása indokolja, *az Alkotmány közérdekűség fennállása esetén is csak kivételesen teszi lehetővé a kisajátítást.* A kivételesség előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint a tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg.

Az Alkotmánybíróóság 35/2005. (IX. 29.) AB határozatában a kisajátítást úgy határozza meg, mint a *tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszközét*, mely a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. Eppen ez indokolta, hogy a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit alkotmányi szinten határozzák meg. Az Alkotmánybíróóság szerint a törvényhozó kompetenciája annak eldöntése, hogy mely tevékenységek és milyen feltételek mellett tekinthetők olyan közérdeknek, amelyek megvalósítása a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonását is indokoltá teszi. A tulajdonhoz való jog védelme megkívánja, hogy a törvény – a kisajátítás kivételességére is tekintettel – a közérdekű célok azon eseteire korlátozza a kisajátítás lehetőségét, amelyek megvalósítása *végző soron csak a tulajdon elvonásával lehetséges.* A törvényhozó a kisajátítás intézményét oly módon köteles szabályozni, hogy a szabályozás garanciát nyújtson arra, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel történő elvonására teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett is csak akkor kerülhessen sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése is fenntartotta a kisajátítás esetében támasztott teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelményét, mint a tulajdonhoz való alapvető jog védelmének egyik alkotmányi biztosítékát.

Érdemes kiemelni, hogy kifejezetten az Lvt. egyes rendelkezéseit vizsgálta az Alkotmánybíróóság az 1116/B/1995. AB határozatban, melynek alapkérdése az volt, hogy *felvet-e alkotmányossági problémát, amennyiben önkormányzat tulajdonában lévő közokirat nyilvános magánkönyvtárban kerül elhelyezésre.* Az Alkotmánybíróóság ebben a határozatában kimondta, hogy a levéltárak intézménye, és működése alapvető eszköze és biztosítéka a tudományos élet szabadságának és az információszabadságnak, ugyanakkor olyan tér, ahol e jogok, valamint más alkotmányos értékek és jogok – különösen a személyes adatok védelméhez való jog – érvényesülésére a törvényhozónak olyan szabályozást kell kidolgoznia, mely a versengő alapjogok és alkotmányos értékek között egyensúlyi helyzetet teremt.

A határozat indokolása arra is kitért, hogy a levéltárakban elhelyezett közokiratok védelme nem

közélíthető meg az okiratot kiállító szerv tulajdonosi jogai felől. Az ilyen *védett levéltári anyag védelmét a közokiratok tartalma határozza meg*, az önkormányzati tulajdonhoz való jog és a levéltári anyag elhelyezésének indítványban felvetett kérdése között nincs alkotmányos kapcsolat. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ebben az esetben a kérdés tárgyát közokiratok képezték, míg jelen indítvány tárgyát maradandó értékű iratok jelentik.

7. Az alkotmánybírói gyakorlat tükrében vitathatatlan, hogy a közérdeklődésre számot tartó iratok dokumentumok hozzáférhetősége, kutathatósága közérdek. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) és Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) szerveinek iratai állami tulajdonba vétele kapcsán megállapítja, hogy ezen iratok és dokumentumok a személyes adatok mellett számos közérdekű adatot tartalmaznak, a jelenkori történeti kutatások nélkülözhetetlen forrásai közé tartoznak. Az állami tulajdonba vételt tehát az indokolta, hogy az MDP és az MSZMP 1948 és 1989 között állampártként működött, a párt döntések egyben állami döntések voltak.

Az alapvető jogok biztosaként nem feladatom annak megítélése vagy értékelése, hogy a Politikatörténeti Intézet tulajdonában és kezelésében lévő levéltári anyagokhoz kapcsolódó szervezetek és pártok *milyen mértékben vettek részt a közhatalom gyakorlásában*, így az sem, hogy ezek az iratok milyen közérdekű adatokat tartalmaznak, államosításuk kapcsán fennáll-e olyan közérdek, mint a közhatalmat gyakorló pártok iratai esetében. Megítélésem szerint azonban a Politikatörténeti Intézet levéltára – mint nyilvános magánlevéltár – azzal, hogy levéltári anyagából a közlevéltárakra vonatkozó rendelkezések szerint tájékoztatást nyújt, adatokat szolgáltat, iratokat kölcsönöz és anyagában a kutatást ingyenesen lehetővé teszi, eleget tesz a hozzáférhetőség, a kutathatóság közérdekű követelményének. Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 1116/B/1995. AB határozatban – a közokiratok őrzése kapcsán – megállapította, hogy az Lvt. megfelelő garanciákat tartalmaz arra, hogy a nyilvános magánlevéltárak hasonló védelmet és hasonló nyilvánosságot biztosítsanak a levéltári anyagnak, mint a közlevéltárak. Az Lvt.-ben biztosított garanciák eleget tesznek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményének.

8. A hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat alapján az Lvt. 35. § (8) bekezdésével elrendelt állami tulajdonba vonás több szempontból is kifogásolható Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése alapján. Álláspontom szerint az alkotmányos tulajdonvédelem – az alkotmánybírói gyakorlat nyomán – ezekre az állami tulajdonba vont iratokra, mint speciális tulajdoni tárgyakra is kiterjed, azok ugyanis vagyoni értékkel is rendelkeznek. Forgalomképtelenségük okán ugyan konkrétan nehezen meghatározható, hogy ezek az iratok pontosan milyen pénzben kifejezhető értéket jelentenek, de pusztán adatnál bizonyosan többek: olyan maradandó értékű és eredeti iratok, melyek a történelmi múlt kutatásához, megismeréséhez, megértéséhez nélkülözhetetlenek, és olyan adatokat tartalmaznak, melyek más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhetők, így eszmei értéket bizonyosan képviselnek.

Amennyiben pedig az állami tulajdonba vont iratokra kiterjed a tulajdonvédelem, akkor vizsgálni kell, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a közérdekű cél megvalósulása érdekében arányos, továbbá a nyilvánosság biztosítása szempontjából feltétlenül szükséges-e a levéltári anyagok állami tulajdonba vétele (kivételesség), valamint sor került-e a tulajdonos kompenzálására. Tekintettel a 7. pontban kifejtettekre, már a közérdek fennállása is kétséges, hiszen az állami tulajdonba vonás nem biztosítaná jobban az ott kifejtett közérdekű célok elérését. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság mérlegelése szerint mégis fennállna a szabályozás közérdekű célja, a jogalkotó által választott megoldás akkor sem felel meg az arányosság, illetve a kivételesség követelményének. Amennyiben a jogalkotó további lépéseket kívánna tenni e közérdekű cél még teljesebb megvalósítása érdekében, akkor kötelessége a cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt választania, a tulajdonjog elvonásával csak kivételes esetben élhet. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy az ügy tárgyát képező dokumentumok egyediek, eszmei értékkel bírnak, a bennük foglalt információkról, adatokról ugyanakkor másolat készíthető. Mint ahogy azt fentebb már kifejtettem, a maradandó értékű iratok fennmaradását szolgálják az Lvt.-nek a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezései.

*Álláspontom szerint az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szempontjából súlyos alkotmányossági aggályt vet fel, hogy a törvényalkotó nem rendelkezett a tulajdonos kártalanításáról: a törvénymódosítás ugyanis semmilyen rendelkezést nem tartalmaz a tulajdonelvonás kompenzációjára vonatkozóan, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében nemcsak az ingatlan tulajdon esetén alkotmányi követelmény a teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás.* Az Lvt. 35. § (8) bekezdésében foglalt automatikus és teljes tulajdonelvonás

esetében tehát – egyes iratok kapcsán legalábbis – kétséges a közérdek léte, nem érvényesül az *arányosság* és a *kivételesség* követelménye, valamint a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás. Ezek azok a feltételek, amelyek a rendelkezés alkotmányosságát megalapoznák, így ezek hiányában sérül a tulajdonhoz való jog.

9. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése kinyilvánítja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás szabadságát. Ahogyan arra az indítványomban már utaltam, jelen pillanatban a Politikatörténeti Intézet biztosítja az említett iratok, mint lényeges történelmi információk hozzáférhetőségét és kutathatóságát bárki számára. Az iratanyag állami tulajdonba vonása – megfelelő garanciális szabályok hiányában – nemcsak a panaszos tulajdonhoz való joga, hanem a tudományos kutatás szabadsága szempontjából is aggályos.

A Politikatörténeti Intézet Tudományos Osztálya elsősorban Magyarország 19-20. századi köztörténetével és a baloldali mozgalmak történetével foglalkozik. A kutatások az intézet tudományos munkatársainak szakterületi köré csoportosulnak, egyes témáknál külső kutatók és fiatal ösztöndíjasok bevonásával. Az intézet történeti és társadalomelméleti kutatásokat végez, nyilvános vitákat, konferenciákat szervez, kiadványokat szerkeszt, az általa kezelt levéltári anyag tematikus feldolgozását végzi, vagyis nemzeti értéket képviselő dokumentumok közcélú hasznosítását. A kutatások eredményeinek közzététele érdekében önálló könyvkiadó is működött. Mindemellett a Politikatörténeti Intézet levéltára és könyvtára minden érdeklődő számára szabadon hozzáférhető. Mindezzel maradéktalanul eleget tesz az Lvt. közlevéltárakra vonatkozó garanciális követelményeinek.

*Az iratok a Magyar Országos Levéltárban való elhelyezése nem eredményezi azt, hogy azok szélesebb kör számára, illetve a korábbinál könnyebb feltételekkel válnának kutathatóvá. Az eredeti iratoknak a nyilvános magánlevéltárból történő kivonása – a hozzáférés lehetőségének szűkülése esetén – a tudományos kutatáshoz való jogot is korlátozhatja. Ennek pedig egyfelől nem látható a világos alkotmányos indoka, legitim célja, másfelől pedig nem igazolt, hogy mindez elkerülhetetlenül szükséges volna.*

A fentiekben kifejtett érveim alapján, álláspontom szerint a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 35. § (8) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével, mivel sérti a tulajdonjog elvonásával kapcsolatos alkotmányi garanciákat, valamint az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésével, mivel legitim cél nélkül és szükségtelenül korlátozza, nehezíti az iratok kutathatóságát, így annak Alkotmánybíróság általi vizsgálatát és megsemmisítését kérem.

Budapest, 2012. november 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-6347/2012**

### **A KEHI perindítási jogára vonatkozó szabályozás**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 12/A. § (1) bekezdése „közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül” szövegrészét, mivel álláspontom szerint az ellentétes

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);
- az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (alapvető jogok alkotmányos korlátozásának követelménye);
- az Alaptörvény II. cikkével (emberi méltósághoz való jog); továbbá
- az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésével (perbeli önrendelkezéshez való jog).

## Indokolás

I. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosja vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírói indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

Az AJB utasításban felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Egy magánszemély azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezem az Alkotmánybíróságnál a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egyes előírásai alkotmánybírói általi megsemmisítését. A kifogásolt jogszabályi rendelkezés a R. 12/A. § (1) bekezdése, amely szerint *„a Hivatal saját nevében közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül keresetet indíthat a hatáskörében eljárva megismert szerződés semmisségének megállapítása és az érvénytelenség következményeinek alkalmazása iránt”*. A beadványozó álláspontja szerint a R.-ben a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) részére közvetlen jogi érdek igazolása nélkül biztosított széleskörű keresetindítási jogosultság sérti az a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a R. idézett rendelkezésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*.

Az ombudsmani gyakorlatban hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek.

A két évtizedes *alkotmányossági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását szükségessé és elengedhetelenné teszi egyúttal az is, hogy az azokban rögzített megállapítások pontosan megfeleljenek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

II.1. Az Alaptörvény II. cikke rögzíti, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Az önrendelkezési jogról az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV.23.) AB határozatában megállapította, hogy az a modem alkotmányokban, illetve az alkotmánybírói gyakorlatában – a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog mellett – az általános személyiségi jog egyik aspektusának megnevezése; az általános személyiségi jog viszont az emberi méltósághoz való jog egyik megfogalmazása. Az eljárásjogi értelemben vett fél rendelkezési joga az alkotmányos önrendelkezési jog egyik aspektusa, eljárásjogi vonatkozása, amely az egyén autonómiáját érinti, illetőleg azzal kapcsolatos. Az önrendelkezési jog speciális vetülete az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdéséből következő perbeli önrendelkezési jog.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A KEHI számára a közvetlen jogi érdek igazolása nélkül biztosított keresetindítási jog lehetővé teszi az alanyi jogoknak az egyén akaratától független vagy akár azzal ellentétes

érvényesítését, a jogviszonyoknak a személyi autonómiáját sértő megváltoztatását. Az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi. A KEHI keresetindítási joga éppen ezért – még ha az fontos állami vagy társadalmi érdekből történik is – e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog lényeges korlátozása. A R. kifogásolt rendelkezése alapjogok – az önrendelkezési jog illetve a perbeli önrendelkezés – korlátozását tartalmazza, erre azonban a jogalkotónak csak törvényben lett volna lehetősége.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései alapján jelenleg is kezdeményezhető, hogy a szerződés semmisségét bíróság állapítsa meg.

Az 57/1991. (XI.8.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak nem a nomaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az "élő jogot" kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie.

A bírói gyakorlat is alátámasztja azt a megállapítást, hogy a törvényi szabályozás a semmisség megállapítása iránti perindításhoz minden esetben megköveteli a jogi érdekelttség fennállását. A Ptk. 234. § (1) bekezdése alapján a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség. A harmadik személy által indított érvénytelenség megállapítása iránti perekben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 123. §-ában foglalt feltételek vizsgálata, valamint a Ptk. 134. § (1) bekezdésének alkalmazása együttesen történik. Az eljárási törvényben írt jogmegóvási szükséglet, valamint a semmisség megállapítása iránti perindításhoz a töretlen bírói gyakorlat által megkövetelt jogi érdekelttség nyilvánvaló összefüggésére mutatott rá számos ítéletében a Fővárosi Ítéltábla. Egyebek között kimondta, hogy a mások közötti szerződés semmisségének megállapítását eredménnyel csak az kérheti, akinek jogainak megóvása érdekében ez szükséges. Az Ítéltábla értelmezése szerint a Ptk. 134. § (1) bekezdéséből nem vonható le olyan következtetés, hogy a mások által kötött szerződés semmisségének megállapítása iránt kívülről harmadik személy minden további feltétel nélkül, eredménnyel az érdemi elbírálást igénylő módon keresetet indíthat. E szabály alkalmazása szempontjából „bárki” alatt csak a szerződő feleken kívüli jogi érdekelttséggel rendelkező harmadik személy értendő.

A KEHI részére a R.-ben biztosított közvetlen jogi érdek igazolása nélküli, semmisség megállapítása iránti keresetindítási jog túlterjeszkedik a Ptk. szabályrendszerén, amire a jogalkotónak nem volt felhatalmazása.

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének második mondata értelmében 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. Az Alkotmánybíróság eredetileg a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztet, amely szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Az AB határozat szerint alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. *Szakmai álláspontom szerint az önrendelkezési jog korlátozása a kifogásolt R.-ben nem a feltétlenül szükséges mértékben történt és nem arányos az elérni kívánt céllal sem.* A szükségességi-arányossági teszt egyik legújabb összegzése szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat].

Ahogy azt az előzőekben már kifejtettem, a KEHI közvetlen jogi érdek fennállása nélküli keresetindítási joga éppen egy alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen. Az Alkotmánybíróság az ügyészi törvényességi óvás alkotmányellenességét megállapító 9/1992. (I.30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a polgári per rendelkezési jogra vonatkozó alapelveknek sérelme egyben az önrendelkezés alkotmányos jogának sérelmét jelenti, amely a jogállamiság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen. A határozat rámutat arra, hogy a fél alkotmányos joga annak eldöntése, hogy jogvitáját bíróság elé vigye, avagy e jogával ne éljen. Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme a cselekvési szabadság; az egyén joga arra, hogy alanyi jogait bíróság előtt érvényesítse – másrészt azonban az is, hogy a jogérvényesítéstől tartózkodjon. Így tehát – alkotmányosan indokolt kivételektől eltekintve – senkinek sincs joga arra, hogy más jogát a jogosult akaratától függetlenül bíróság elé vigye.

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Üt.) az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében szabályozza az ügyész perindítási jogát. Az Üt. 27. § (5) bekezdés c) pontja szerint törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt – egyebek mellett – a semmis szerződéssel a közérdekből okozott sérelem megszüntetésével összefüggésben. Az ügyésznek ez a hatásköre teljes mértékben megfelel a fenti R-ben a KEHI számára biztosított hatáskörnek, azonban egy nagyon fontos különbséggel. Az Üt. *garanciális szabályokat* tartalmaz az ügyész perindítási jogosultságával összefüggésben: a perindítási jogosultságot az ügyész csak törvényi felhatalmazás alapján gyakorolhatja, valamint a perbeli fellépése során köteles tiszteletben tartani a felek rendelkezési jogát. Az olyan jogszabályi rendelkezés azonban, amely a KEHI számára a szerződések semmisségének megállapítása céljából közvetlen jogi érdek igazolása nélkül és a felek akaratától függetlenül teszi lehetővé a bíróság igénybevetését, álláspontom szerint nem tekinthető az önrendelkezés szükséges, elkerülhetetlen és arányos korlátozásának. Az önrendelkezési jog ilyen módon és mértékben történő korlátozása nem szükséges és elkerülhetetlen, hiszen az ügyészség már rendelkezik ezzel a hatáskörrel, alkotmányos garanciákkal biztosítva. A korlátozás arányosnak sem tekinthető, hiszen teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a felek önrendelkezési jogát.

A KEHI keresetindítási jogosultsága a fél rendelkezési jogával és így az emberi méltósággal áll szemben, azt korlátozza Alaptörvénybe ütköző módon.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A feleket megillető rendelkezési jog azt jelenti, hogy a fél anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezik, így mindenkinek szabadságában áll anyagi jogainak eljárási érvényesítése, a bíróság igénybevétele, peres vagy nem peres eljárás kezdeményezése is. A fél rendelkezési jogának elvonása, illetőleg „helyettesítése” sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mindenkinek ahhoz biztosít jogosultságot, hogy saját jogát a független és pártatlan bíróság előtt maga érvényesítse. *Alkotmányosan indokolt kivételektől* eltekintve, senkinek sincs tehát joga ahhoz, hogy más jogát – a jogosult akaratától függetlenül – bíróság elé vigye. Az olyan szabályozás, amely a közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél akaratától függetlenül, sőt annak ellenére is általában teszi lehetővé más számára a bíróság „igénybevetését”, a jogok és kötelezettségek bíróság elé vitelét, az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogot sérti, mert közvetlen jogi érdek hiányában, annak aránytalan korlátozását eredményezi.

4. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A KEHI számára közvetlen jogi érdek fennállása nélkül biztosított perindítási jogosultság diszkrecionális jellegű, a perindítás szabad belátáson alapul, annak mellőzését a KEHI senkinek nem köteles megindokolni. A közvetlen jogi érdek hiánya így törvényi garanciák nélkül parttalan diszkrecionális jogkört eredményez, ami a jogbiztonság sérelmével jár. A KEHI perindítási jogának előkészítése

szabályozatlan, a közvetlen jogi érdek nélküli perindítás mérlegelésének szempontjai nincsenek rögzítve, a törvényi garanciák hiánya önmagában is elfogadhatatlan.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az R. 12/A. § (1) és (2) bekezdése

- sérti az Alaptörvény B) cikkét, mert a KEHI részére biztosított diszkrecionális perindítási jogosultság a jogállamiság nélkülözhetetlen elemét képező jogbiztonság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen;
- ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, mivel nem felel meg az alapvető jogok alkotmányos korlátozására vonatkozó követelményeknek;
- ellentétes az Alaptörvény II. cikkével, mert sérti az emberi méltósághoz való jogot, melynek szerves részét képezi az önrendelkezési jog; továbbá
- ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, mert sérti a perbeli önrendelkezéshez való jogot.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az R. indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2012. október 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-6468/2012**

### **A várandós nők munkajogi védelmének érvényesülése az Mt.-ben**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

#### **i n d í t v á n y o z o m**

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 65. § (5) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény II. cikkében (az emberi méltósághoz való jog), valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) foglaltakkal.

#### **I n d o k o l á s**

Az Ajbt. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontra szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

A panaszos azzal a beadvánnyal fordult hivatalomhoz, hogy kezdeményezzem az Mt. 65. § (6) bekezdése utólagos normakontrollját az Alkotmánybíróságnál. Panaszában arra hívta fel a figyelmem, hogy az Mt. 65. § (3) bekezdés a) és e) pontja alapján a munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt a várandósság folyamán, illetve a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap tartama alatt. Az Mt. 65. § (5) bekezdése

azonban ennek kapcsán azt írja elő, hogy ezekre a körülményre, így a várandósságra a munkavállaló csak akkor hivatkozhat, ha erről a munkáltatót a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta.

Álláspontja szerint az Mt. e rendelkezése „szankcióval” sújtja a várandós nőket: ha a munkáltató felé nem jelentik be azt, hogy gyermeket várnak, akkor törvényi korlátozás nélkül, rendes felmentéssel elbocsáthatóak. A panaszos előadta, hogy a nyilatkozattételi kötelezettség előírását ellentétesnek tartja az érintettek emberi méltóságához és önrendelkezéshez való jogával: megalázó helyzet alakulhat ki, ha az érintettnek előre be kell számolnia az állapotáról a munkáltatónak, igazolást kell vinnie a terhességről vagy annak megszakadásáról.

A panaszbeadványt illetve az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy az Mt. 65. § (6) bekezdésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*, így tehát a *beadványt kimerítve* fogalmaztam meg a Mt. e rendelkezésének felülvizsgálatára és megsemmisítésére vonatkozó kérelmemet.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételten hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Mt. 64. § (1) bekezdés b) pontja tartalmazza, hogy a munkaviszony megszüntethető felmondással, a 65. § (1) bekezdése alapján pedig a munkaviszonyt mind a munkavállaló, mind a munkáltató felmondással megszüntetheti. Az új munka törvénykönyve alapján munkáltatói felmondás esetén a munkavállalót megillető jogi védelem megmaradt, a védelmet biztosító tényállásoknak pedig két esetköre van. Az első az, amikor a védelmi időszakban a munkáltatói felmondás nem közölhető, ilyen a várandósság. A második csoportba azok az esetek tartoznak, amikor a munkáltató a felmondást közölheti, de a felmondási idő csak meghatározott tartam lejártát követő napon kezdődik, ilyen például betegség miatti keresőképtelenség. Az Mt. 65. § (3) bekezdés a) és e) pontja kimondja, hogy a munkáltató felmondással nem szüntetheti meg a munkaviszonyt a várandósság, illetve a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított hat hónap tartama alatt. A beadványozó által kifogásolt új szabályozási elem, az Mt. már idézett 65. § (5) bekezdése azonban arról rendelkezik, hogy az a) és e) pontban meghatározott körülményre a munkavállaló csak akkor hivatkozhat, ha erről a munkáltatót a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta. A rendelkezés nyomán tehát a védelem alkalmazása szempontjából a felmondás közlésének időpontja az irányadó, a törvényalkotó – a korábbi törvényi szabályozással szemben – a munkavállaló számára előzetes bejelentési, nyilatkozattételi kötelezettséget ír elő a védelem fennállásához.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megillető szabad felmondás jogát a törvényalkotó a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállaló érdekeit védendő, alkotmányosan indokolt módon korlátozhatja, kötheti feltételekhez a munkáltató esetében (is). A munkajog e körben alkotott szabályai az egyes munkavállalói csoportok jellemző sajátosságokhoz igazodva, azok tágabb vagy szűkebb körére terjednek ki, a munkáltatói felmondás lehetőségét különböző mértékben korlátozzák.

A 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 66. § (2) bekezdése az anyáknak, a gyermeket váró és gyermeket szült nők számára a gyermek születése előtti és utáni időre vonatkozóan írt elő külön támogatást és védelmet. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésére, valamint az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésére is tekintettel megállapította, hogy a várandós nők és a gyermekes anyák számára *pozitív diszkriminációt* tartalmazó szabályok kialakítására van alkotmányi felhatalmazás, időben viszonylagosan – a szülés időpontjához igazodóan – behatároltan. Az Alkotmánybíróság szerint ebből következően az anyák a különleges támogatásra és védelemre, állapotukra és az anyasággal összefüggő feladataikra tekintettel tarthatnak igényt, a gyermekvállalásra, a gyermek fogadására és a szülésre való felkészülés, az ebből adódó változásokhoz való alkalmazkodás, az anyasággal kapcsolatos gondozási, a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítását igénylő feladataik, kötelezettségeik ellátása érdekében, egyben kiküszöbölendő azokat a hátrányokat, amelyek az anyai szerepvállalásból fakadhatnak. Az Alkotmánybíróság emellett arra is utalt, hogy a támogatás és védelem módját, konkrét érvényesülési körét, formáját nem rögzíti az Alkotmány, a kiemelt támogatás és védelem így az anyákat



minden olyan területen (pl. egészségvédelem, szociális biztonság, munkavállalás) megilleti, amelyeken a gyermekvállalás miatt az Alkotmány által védendőnek és támogatandónak rendelt állapotuk alatti időszakban (a gyermek születése előtt és után) *másokhoz képest hátrányos helyzetbe kerülhetnek*. Az Alkotmánybíróság utalt emellett arra is, hogy az Alkotmány 66. § (2) bekezdése része annak a *komplex védelemnek*, amelyet az Alkotmány a gyermekjogi és családvédelmi rendelkezései által (Alkotmány 15. §, 16. §, 67. §), a gyermekek egészséges fejlődésének biztosítása érdekében ír elő és a nőket a gyermekvállalással összefüggésben érő (és közvetetten a gyermekek megfelelő fejlődésére is kiható), potenciálisan bekövetkező negatív hatások kiküszöbölésére alkalmas jogalkotásra ad felhatalmazást.

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény szövegszerűen nem tartalmazza az anyák, a gyermeket váró és gyermeket szült nők védelmére vonatkozó felhatalmazást, ez azonban álláspontom szerint *nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság által vázolt komplex állami védelmi kötelezettséget ne lehetne kiolvasni, levezetni az Alaptörvény más rendelkezéseiből*. Az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország támogatja a gyermekvállalást, az Alaptörvény XV. cikk (3) bekezdése szerint a nők és férfiak egyenjogúak, a XV. cikk (5) bekezdése pedig kimondja, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A munka világával összefüggésben pedig az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése tartalmazza, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

Az állami intézményvédelmi kötelezettség fennállását igazolják a *Magyarország által vállalt nemzetközi jogi, illetve uniós (jogvédelmi) kötelezettségek* is. Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* 33. cikke arról rendelkezik, hogy a család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez, előírja továbbá, hogy a család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a nők a terhesség alatti és utáni fizikai, pszichés állapotuk miatti különös védelmét az Európai Unió jogalkotása és joggyakorlata, valamint a nemzetközi munkajogi tárgyú jogalkotás is elismerte. A Tanács 92/85/EGK Irányelve a várandós, gyermekágyas, szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetésére, az ilyen munkavállalók egészségére, a terhességre, a szoptatásra káros hatással járó, kockázatot jelentő tényezők kiküszöbölésére kötelezi a tagállamokat, így Magyarországot is.

Az Alkotmánybíróság 2009-es döntésében utalt továbbá arra is, hogy a nőknek a terhességük, terhességgel összefüggő betegségük miatti elbocsátása kérdésében az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) több ítéletében is állást foglalt. A Bíróság kimondta: arra a kockázatra tekintettel, hogy az esetleges elbocsátás veszélyeztetheti a várandós, gyermekágyas vagy szoptató munkavállaló pszichikai és fizikai helyzetét, ideértve annak különösen súlyos kockázatát, hogy a női munkavállaló önként szakítja meg terhességét, biztosít a közösségi jogalkotó a 92/85/EGK irányelv 10. cikke alapján *különös védelmet a nőknek azáltal, hogy a terhesség kezdetétől a szülési szabadság végéig terjedő időszakban felmondási tilalmat rendel el*. Az uniós jogi kötelezettségek mellett e körben említhetőek:

- az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 10. cikke;
- a Magyarországon az 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Karta 8. cikke;
- a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1952. évi 35. ülészakán elfogadott 103. számú Egyezményét módosító, az Általános Konferenciája 88. ülészakán elfogadott, a 2004. évi CXI. törvénnyel kihirdetett 183. számú Egyezménye.

Megjegyzem, hogy emellett a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény (a továbbiakban: Csvt.) 18. § c) pontja alapján a szülő külön törvény szerinti felmondási védelem alatt áll, ha várandós, szülési szabadságon vagy a gyermek otthoni gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságon van, illetve emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésben vagy gyermek örökbefogadására irányuló eljárásban vesz részt. A Csvt. 21. §-a emellett előírja, hogy az e törvény szerinti foglalkoztatási védelmekhez és kedvezményekhez képest más jogszabály, munkaviszonyra vonatkozó szabály, illetve egyedi foglalkoztatói intézkedés a gyermeket nevelő foglalkoztatottra nézve kedvezőbb szabályokat is megállapíthat, különösen, ha a foglalkoztatottra nemcsak a gyermek neveléséből, hanem más, rászoruló családtag iránti kötelezettségből eredő

gondozási feladat is járul.

A munkajogi szabályozásban kialakított *felmondásvédelmi rendelkezések* a töretlen alkotmánybírósi gyakorlat alapján a férfiak és nők közötti egyenlőség megteremtésének, az állami intézményvédelmi kötelezettségek teljesítését segítik elő azzal, hogy a várandós és kisgyermekes anyák számára a gyermek születése előtti és utáni időre vonatkozóan többletvédelmet biztosítanak az anyák állapotára és a gyermek megfelelő fejlődésére is kiható azon lehetséges hátrányok ellen, amelyek a munkaviszony felbontása miatti egzisztenciális bizonytalanságból fakadhatnak. Az Alaptörvény, illetve a nemzetközi jogi és uniós előírások alapján a várandós, gyermeket váró munkavállaló nők speciális helyzetük okán jogvédelmi eszközök igénybevételére, a negatív hatásokkal szemben megfelelő állami többletvédelemre jogosultak, ennek egyik tipikus terepe pedig a munkajogi védelem, amely az egzisztenciális nehézségekkel szemben nyújt időben kötött védelmet. A munkáltatói felmondással szembeni védelem az egyik legismertebb, leginkább alkalmazott és *kiemelten fontos eszköze* ennek az intézményes állami védelemnek, abszolút jellegű és mindig az *állapotra (várandósság) figyelemmel* illeti meg a munkavállalót. A munkajogi szabályok alapján emellett a várandós nő további segítségére, támogatásra, kedvezményekre is jogosulttá válik.

A törvényben rögzített felmondásvédelmi garanciák az állam intézményvédelmi kötelezettségeként jelennek meg, nem pedig az állammal szemben kikényszeríthető alanyi alapjogként. Az állam alapvetően szabadságot élvez abban, hogy milyen módon biztosítja a várandós, nők számára a többletvédelmet a munka világában. A kedvezmények, többletjogosultságok igénybe vétele ennek megfelelően feltételekhez köthető, ilyen értelemszerű feltétel a legtöbb esetben a várandósság bejelentése a munkáltató felé. Mindez – a tényleges intézkedést igénylő, pozitív tartalmú jogosultságok (pl. munkaidő kedvezmény) tekintetében – nemhogy nem aggályos, hanem értelemszerű feltétel: a várandósság első időszakában nincsenek olyan külső jelek, amelyek egyértelművé tennék a védelemre való jogosultságot, erről a munkáltató tehát csak akkor szerezhet tudomást, ha a munkavállaló jelzi neki. A másik oldalról ugyanakkor a munkavállaló szabad döntésén múlik, hogy igénybe szeretné-e venni a neki már járó kedvezményeket, támogatásokat és ennek érdekében be kívánja-e jelenteni a munkáltatójának azt, hogy gyermeket vár vagy sem.

Álláspontom szerint ugyanakkor a felmondásvédelmi szabály más jellegű, más szerkezetű védelmet jelent: ebben az esetben a nyilatkozattétel nem lehet automatikus, ennek előírását egyéni alapjogvédelmi szempontból vizsgálni szükséges. A munkáltatói felmondással szembeni védelem ugyanis nem igényel speciális munkáltatói intézkedést, ez egy potenciális jellegű védelmi mechanizmus, amely eleve nem feltételezi a bejelentést, hiszen akkor és csak akkor „aktiválódik”, ha a munkáltató el kívánná bocsátani a várandós munkavállalót. Álláspontom szerint a felmondásvédelem esetében a nyilatkozattétel előírását az államnak megfelelően igazolnia kell, mivel a munkavállaló legszemélyesebb belső szférájával, az egészségügyi és családi állapotával kapcsolatos információról van szó. Mindezek alapján elsődlegesen azt vizsgáltam meg, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség előírása aggályosnak minősülhet-e a várandós női munkavállalók emberi méltóságához való jogának, illetve – ezzel összefüggésben – a magánszférához való jogának szempontjából.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósi gyakorlat alapján az *emberi méltóság* az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érintetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az Alkotmánybíróóság arra már 1991-ben felhívta a figyelmet, hogy az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az Alkotmánybíróóság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósi gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog anyajog, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet az Alkotmánybíróóság és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Az Alkotmánybíróság még az Alkotmány részben hasonló tartalmú rendelkezései alapján mutatott rá, hogy alkotmányos védelemben részesül az emberek magánzféréja, magántitkai, jó hírve és személyes adatai is. Ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe. Az a jogi szabályozás, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be. Az alkotmányos alapjogok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján pedig az is megállapítható, hogy széles körű védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát: az emberek alapvetően szabadon dönthetnek a családi élet, a házasság, a gyermekvállalás kérdéseiben.

A fentieknek megfelelően az Mt. 9. §-a elvi éllel rögzíti, hogy az e törvény hatálya alá tartozók személyhez fűződő jogait tiszteletben kell tartani, a munkavállaló *személyhez fűződő joga* akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. Az Mt. 10. § (1) bekezdésének első mondata pedig azt mondja ki, hogy a munkavállalótól *csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, amely személyhez fűződő jogát nem sérti*, és a munkaviszony létesítése, teljesítése vagy megszüntése szempontjából lényeges.

A magánzféra védelmének hagyományos alapeleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek. Ahogyan már az indítványom indokolásának első részében említettem, a gyermekvállalás, a várandósság tipikusan egy olyan kérdés és szentitív információ, amely esetében az érintettek szabadon eldönthetik, hogy kivel és mikor kívánják megosztani. A szociális vagy adókedvezmények, esetleg a munkavégzéssel kapcsolatos kedvezmények igénybe vétele esetében szükséges a bejelentés, azonban a felmondásvédelem esetében más a helyzet. A felmondási védelem tipikusan és elsősorban a várandósság első időszakában okozhat problémákat, amikor a várandósságnak nincsenek külső, mindenki számára észrevehető jelei, és amely időszakban a munkavállaló gyakran nem igényel olyan jellegű kedvezményeket, amelyekhez a várandósság bejelentése szükséges lenne. Köztudomású tény, amely különösebb tudományos igazolásra nem szorul, hogy az első trimeszterében, az első 3 hónapban gyakrabban előfordulhat, hogy a várandósság – számos okból kifolyólag – megszakad. Ilyen esetekben az előzetes bejelentés előírása álláspontom szerint *indokolatlanul megalázó, az emberi méltóságot és ezzel együtt a belső magánzférát is sértő helyzetet eredményezhet* a magzatát elvesztő nő számára, hiszen munkáltatóját a várandósság megszakadásáról is tájékoztatnia kell. Méltóságsértő, hogy a várandós nőt döntési kényszerhelyzet elé állítja a szabályozás: vállalja-e akár az esetleges megalázó, utólagos tájékoztatást a terhesség megszakadásáról már az első trimeszterben vagy azt kockáztatja, hogy a bejelentés nélkül az állását is elveszítheti. A munkáltatói felmondásra, emiatt az egzisztenciális veszély kialakulására annak ellenére sor kerülhet, hogy a védelem – funkcióját tekintve – mindig a várandós állapotnak, vagyis magának a helyzetnek szól.

Nem egyértelmű továbbá, így kérdéseket vet fel a szabályozás alapján az, hogy egyszerű tájékoztatásról van-e csupán szó, vagy a nőnek igazolnia kell valamilyen módon (például orvosi igazolással) a munkavállaló felé, hogy várandós, illetve azt, hogy reprodukciós eljárásban vesz részt. Az objektív, feltétel nélküli felmondási védelemnek álláspontom szerint lényeges „generális prevenció” hatása is van valamennyi munkáltató felé: ha a nőt védő garanciális szabályt megsértik, akkor a bírói gyakorlat alapján joggal számíthatnak szankcióra. Ha például a munkáltató bizonyítékot kér, akkor a kiszolgáltattott helyzetben lévő női munkavállalót megillető preventív védelem kiüresedhet, a garancia kijátszható, hiszen az igazolás beszerzéséig és bemutatásáig sor kerülhet a felmondásra, amit az utólagos bírósági jogvédelem sem képes feltétlenül megfelelően orvosolni. Lényeges arra is rámutatni, hogy *a reprodukciós eljárással összefüggő kezelésben résztvevő nők* esetében az előzetes bejelentési kötelezettség előírása az emberi méltósághoz és a magánzférához való jog súlyos sérelmét okozhatja, az ilyen eljárások sikere eleve kétséges, és ha bármely okból nem vezet eredményre, akkor erről a munkáltatót jellemzően nem is szerezne tudomást.

Az alapvető jogok korlátozása alkotmányosságának mércéjét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza. E rendelkezés értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog

lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében, a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)

Elsőként azt kell tehát megvizsgálni, *mi lehet a korlátozás alkotmányos célja*. Rá kell mutatnom ezzel összefüggésben, hogy a várandósság esetén a felmondási védelem fennállását bejelentési kötelezettséghez kötő szabályozás úgy minősül alkotmányosan aggályosnak, hogy közben nem látható a változtatás racionális indoka, alkotmányos célja sem. A jogintézmény funkciójánál fogva a várandósságra, azaz az állapotra figyelemmel biztosított az alkotmányos védelem, így ennek a munkáltató előtti időleges „elhallgatása” álláspontom szerint nem értelmezhető joggal való visszaélésnek. Feltéve, de nem engedve, ha ezt a helyzetet visszaélés-ként fognánk fel, a bejelentési kötelezettség – amellet, hogy az érintettek alapjogait sértheti, továbbá a garanciális szabályokat üresítheti ki – ezek megelőzésére bizonyosan nem alkalmas megoldás. (Megjegyzem, hogy a munkáltató és a munkavállaló közötti együttműködési kötelezettség kiterjed arra, hogy a munkavállaló még időben jelezze a munkáltató felé hivatalosan is a várandósságot, hogy a szülést megelőző és azt követő időszakban például a helyettesítésre fel tudjanak készülni. A várandósság egyértelmű külső jelei, valamint különösen a kedvezmények igénybe vétele miatt ugyanakkor kizártnak tartom, hogy erre az első trimeszert követő időszakban – kötelező előírás nélkül is – ne kerülne sor.)

Az Alkotmánybíróság a közterület életvitelszerű lakhatásra való használatát szankcionáló szabálysértési tényállás és más törvényi rendelkezések megsemmisítéséről döntő 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában rámutatott, hogy mivel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakult értelmezésnek megfelelő tartalommal fogalmazza meg az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezését, a korábbi gyakorlat idézett elemeit továbbra is irányadónak tekinti. A töretlen alkotmánybírói gyakorlat tehát alaptörvény-ellenességet állapít meg abban az esetben, ha egy alapvető jog korlátozása esetében nem állapítható meg az indok, a védeni kívánt érdek. Mivel a korlátozás, a visszalépés pontos alkotmányos célja, indoka álláspontom szerint eleve nem látható és nem határozható meg, így a korlátozás szükségességének és arányosságának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében is rögzített szempontjaira szükségtelennek tartottam kitérni jelen indítványomban.

Mindezek alapján kérem az Alkotmánybíróságtól az Mt. 65. § (5) bekezdésének felülvizsgálatát és megsemmisítését, mivel az abban rögzített feltétel valós alkotmányos indok nélkül korlátozza az érintett személyek emberi méltóságához és magánszférájához való jogát, így pedig ellentétes az Alaptörvény II. cikkével, valamint a VI. cikk (1) bekezdésével.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-6980/2012**

### **Iskolakerülés esetén alkalmazható rendészeti eszközök**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse

meg a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 34/A. § (1) és (2) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve), az Alaptörvény II. cikkében (emberi méltósághoz való jog), valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében (gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga) és (2) bekezdésében (a szülők joga gyermekük nevelésének megválasztásához való joga) foglaltakkal.

A szoros tárgyi összefüggés okán indítványozom továbbá az Alkotmánybíróságnál a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Knt.) 41. § (7) bekezdés a) pontja „rendőrség” szövegrészeinek felülvizsgálatát és megsemmisítését.

Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem az Alkotmánybíróságot, hogy a 2013. január 1-jén hatályba lépő Rtv. 34/§. § (1) és (2) bekezdésének *hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel*, mivel a gyermekek alapvető jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

#### I n d o k o l á s

Az Ajb. 34. §-a az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az alapvető jogok biztosaként már 2012 májusában, a törvényjavaslat véleményezése során állást foglaltam és válaszelemben hangsúlyoztam, hogy elvi jelleggel nem értek egyet azzal a koncepcióval, amely *rendészeti eszközökkel kívánja akadályozni az iskolakerülést*. Az előterjesztés a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó tanköteles tanulóval szembeni intézkedéseket tenne lehetővé a rendőrség számára.

A törvényjavaslattal kapcsolatos előterjesztés átdolgozását és az *intézkedési lehetőség elhagyását kérő* válaszelemben arra is rámutattam, hogy e rendelkezés a gyakorlatban számos problémát vehet fel, miután a rendőrök nincsenek tisztában a gyermekek teljes körű iskolai elfoglaltságával, így nem tudják megítélni, hogy a gyermekek mikor vannak jogszerűen távol az iskolától. Az előterjesztés nem határozza meg egyértelműen, hogy milyen igazolással kell rendelkeznie a tanulónak ahhoz, hogy a rendőr ne tekintse igazolatlan távollétnek az iskolán kívüli tartózkodását. A törvényjavaslatot előkészítő szakárca a nyilvánosságra is hozott<sup>1</sup> ombudsmani véleményt csak annyiban vette figyelembe, hogy valamelyest pontosította az igazolás formáira vonatkozó szabályokat.

Egy hónappal később, 2012 júniusában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárának írt levelemben, az ún. Gyermekbarát Igazságszolgáltatás Munkacsoport 2012. június 13-án esedékes ülésével kapcsolatban továbbra is fenntartottam azon véleményemet, hogy a törvényjavaslat felülvizsgálatra szorul alkotmányossági szempontból. Nem elhanyagolható kérdéseket vet fel az, hogy miként történik az igazolt hiányzás adminisztrációja, hiszen arról az igazolást utólag adja le a szülő.

Az Ajb. 1. § (2) bekezdésének a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a *gyermek jogainak védelmére*. Jelen esetben az Országgyűlés észrevételeim ellenére a törvényalkotási eljárás során – sajnálatos módon – nem orvosolta megfelelően az alapvető alapjogi problémákat, ennek következtében az elfogadott törvényi rendelkezés súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel. Tekintettel arra, hogy az Ajb. 2. § (3) bekezdése maga feltételként nem határozza meg azt, hogy az indítványozáshoz külön vizsgálat lefolytatása is szükséges, így – az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdésében meghatározott ombudsmani alapjogvédelmi kötelezettség ellátása és érvényesítése érdekében – indítványommal közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhattam.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételtelen hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna

a korábbi Alkotmányszövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Országgyűlés 2012. július 16-án fogadta el az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amely bevezette a rendőri intézkedés lehetőségét a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben. Az Rtv. új, a Módtv.-vel beiktatott 34/A. § (1) bekezdése szerint „a rendőr azt a 14. életévét be nem töltött tanulót, aki nagykorú kísérete nélkül, valamint aki nem tudja hitelt érdemlően igazolni, hogy a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól engedéllyel maradt távol, vagy arról engedéllyel távozott el – a nevelési-oktatási intézménnyel történt előzetes egyeztetést követően a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérelheti.” Az Rtv. 34/A. § (2) bekezdése emellett azt tartalmazza, hogy „e § alkalmazásában hitelt érdemlő igazoláson a nevelési-oktatási intézmény, az orvos, valamint a 14. életévét be nem töltött tanuló szülője, törvényes képviselője által kiállított írásbeli igazolást kell érteni.” A Knt. 41. § (7) bekezdésének a) pontja alapján a gyermek, tanuló adatai közül a neve, születési helye és ideje, lakóhelye, tartózkodási helye, szülője neve, törvényes képviselője neve, szülője, törvényes képviselője lakóhelye, tartózkodási helye és telefonszáma, jogviszonya kezdete, szünetelésének ideje, megszűnése, magántanulói jogállása, mulasztásainak száma a tartózkodásának megállapítása, a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól való távolmaradás jogszerűségének ellenőrzése és a tanuló szülőjével, törvényes képviselőjével való kapcsolatfelvétel céljából, a jogviszonya fennállásával, a tankötelezettség teljesítésével összefüggésben – többek mellett – a rendőrség részére továbbítható.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme. Már 1992-ben elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a nomaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos legyen, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.<sup>2</sup> A normaszöveg értelmezhetetlenségének vagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára.<sup>3</sup> Az AB a büntetőjogi normák vizsgálata során a jogbiztonság követelményét több határozatában értelmezte. Kimondta, hogy a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartás leíró diszpozícióinak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Követelmény emellett a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényi akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arról, hogy az egyén mikor követi el a büntetőjogilag szankcionált jogsértést, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.<sup>4</sup>

Az Rtv. 34/A. § (1) bekezdésében előírt rendőrségi intézkedésre vonatkozó rendelkezés álláspontom szerint több szempontból is aggályosnak tekinthető a jogbiztonság követelménye és a normavilágosság szempontjából. A hibás kodifikáció miatt a nomaszöveg értelmezését megnehezíti az, hogy az *intézkedést megalapozó feltételrendszer* tekintetében nem világos, hogy az alapvetően konjunktív vagy diszjunktív-e. Azaz a 14. életévét be nem töltött tanulót akkor is a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérelheti a rendőr, ha egyébként nagykorú személy kíséretében van, de nincsen nála külön igazolás vagy ellenkezőleg, önmagában a nagykorú kísérete elegendő ahhoz, hogy az intézkedésre ne kerüljön sor. A mondat nyelvtanilag nehezen értelmezhető, így – bár a kötőszó („valamint”) alapján inkább a konjunktív jelleg, míg az intézkedés célja

szempontjából a diszjunktívitás lehet a valószínűbb – álláspontom szerint ez az intézkedés alkalmazása vagy annak elmaradása szempontjából alapvető kérdés jogalkotói jogértelmezéssel nem oldható fel: a norma nemcsak értelmetlen, hanem alkalmazhatatlan is. Bár jelen esetben nem büntetőjogi vagy szabálysértési tényállás, hanem egy rendőrségi intézkedésre vonatkozó szabály az alkotmányossági vizsgálat tárgya, véleményem szerint az ismertetett alkotmánybírói gyakorlatra figyelemmel e rendelkezés tekintetében is fokozottan érvényesülnie kell a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság és normavilágosság követelményének. Ahogyan arra a következő, 2. pontban részletesebben is kitérek, a szabályozás világossága abból a szempontból is kiemelt fontosságú, hogy 14 év alatti gyermekekre vonatkozik.

Alapvető probléma és bizonytalansági faktor az is, hogy a jogalkotó nem határozta meg pontosan, hogy *milyen időszakban van intézkedési lehetősége a rendőrnek* a 14. éven aluli gyemekkel szemben, csupán annyit tartalmaz, hogy tanítási napnak kell lennie. A tanítási napokon a tanítás vége ugyanakkor az egyes nevelési-oktatási intézményekben, az egyes évfolyamokon, sőt az egyes osztályokban is változó kora délutáni időpont lehet. Mindez nem elhanyagolható: nem világos, hogy például ha egy adott napon a tanítás például 12 óra vagy 13 óra körül ér véget, akkor a nevelési-oktatási intézménynek igazolást kell-e kiállítania annak érdekében, hogy ne tegyék ki a gyermekeket rendőrségi intézkedésnek. Megjegyzendő, hogy egyes iskolák esetében az oktatás több helyszínen zajlik (például másik iskolaépület vagy tornaterem), amelyek között a gyerekek önállóan közlekednek. Problémát jelent, hogy az sem derül ki a szabályozásból, hogy a nevelési-oktatási intézménnyel való előzetes egyeztetés mennyi időt vehet igénybe, a gyermek mennyi ideig „tartható vissza”.

A jogállamiság és jogbiztonság szempontjából továbbra is aggályosnak tekinthetőek a *kimentésre vonatkozó szabályok*. Az Rtv. 34/A. § (1) alapján ahhoz, hogy a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérésre, mint intézkedésre ne kerüljön sor a tanulónak hitelt érdemlően igazolnia kell, hogy a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozástól engedéllyel maradt távol, vagy távozott el. Az Rtv. 34/A. § (2) bekezdése rögzíti, hogy ilyen hitelt érdemlő igazoláson a nevelési-oktatási intézmény, az orvos, valamint a 14. életévét be nem töltött tanuló szülője, törvényes képviselője által kiállított írásbeli igazolást kell érteni. Nem egyértelmű, hogy formai szempontból milyen igazolás fogadható el hitelt érdemlőnek, vagyis, hogy mit vizsgálhat a rendőr azon túl, hogy az „igazolásnak” a törvényben megjelölt személyektől származónak kell lennie. Nem elhanyagolható, hogy a mulasztással kapcsolatos orvosi, illetve szülői igazolást az oktatási intézményekben értelemszerűen utólagosan kell bemutatni. Az indokolatlan adminisztrációs teher mellett számos olyan élethelyzet adódhat, amikor a gyermek önhibáján kívül – már ha ez ebben a körben értelmezhető – nincs lehetőség hitelt érdemlő igazolás beszerzésére vagy azt a 6 és 14 év közötti gyermek elveszíti. Erre nem jelent megoldást számos esetben az sem, hogy a rendőr felveszi a kapcsolatot a nevelési-oktatási intézmény vezetőjével, hiszen az igazgató nem feltétlenül rendelkezik az adott gyermek vonatkozásában kellő információval.

*Összességében* valamennyi érintettet folyamatos bizonytalanságban, fenyegetettségben tartja, hogy az iskolától tanítási időben éppen jogszerűen az iskolán kívül tartózkodó 14 év alatti gyermek minden esetben rendelkezzen hitelt érdemlő igazolással. Az Rtv. 34/A. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mivel álláspontom szerint a 14 éven aluli gyemekkel szemben alkalmazandó intézkedés pontos jogállami keretei és korlátai hiányosak, sem a feltételrendszer, sem pedig a kimentési lehetőség nem tekinthető egyértelműnek.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján *az emberi méltóság* az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>5</sup> Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az *ún. általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.<sup>6</sup>

*A gyermekek alapjogai a jogalanyok sajátos helyzetéből adódóan kettős képet mutatnak az alkotmányos*

*rendszerben.* Egyrészt sajátos, csak őket megillető jogosultságként deklarálja az Alaptörvény a gyermekek védelemhez és gondolkodáshoz való jogát, másrészt pedig fősabály szerint – meghatározott korlátozásokkal – a gyermekeket is megilletik az Alaptörvényben rögzített további alapjogok.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek tanítását is. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybírói megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése kifejezetten deklarálja, hogy szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Az Alkotmánybíróság szerint a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az állam szerepe, hogy meghatározza az alapjogok érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a védelmüket biztosító intézményrendszert.

A speciálisan a gyermekeket megillető védelemhez és gondoskodáshoz való jog mellett elvi érveléssel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a *gyermeket – a választójogot és a közhivatal viseléséhez való jogot leszámítva – megilletik az alapvető jogok*. E jogokat – mint mindenki más – azokkal a feltételekkel, korlátozásokkal gyakorolhatják, amelyeket a vonatkozó jogszabályok előírnak. A jogterületi korlátozások viszont alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteletségét alapozza meg a gyermeki személyiségfejlődés intézményes védelmére, amely a gyermek jogainak korlátozásához is vezethet. A döntő kérdés az, hogy hol húzható meg a határ a gyermek önálló alapjog-gyakorlása és a szülő, illetve az állam alapjogi gyámkodása között.<sup>7</sup>

Álláspontom szerint a támadott Rtv. rendelkezés egy egységesen vizsgálható<sup>8</sup> *kettős korlátozást* valósít meg: a gyermekek alapjogai mellett a szülők neveléshez való jogát is korlátozhatja. Amint arra már utaltam, az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Ennek megfelelően elsősorban a *szülők (gondviselők) jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben*. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban utalt arra is, hogy mindemellett figyelembe kell venni, hogy a gyermekek értelmi képességei a növekvő életkorral párhuzamosan fejlődnek, egyre szélesebben bontakozik ki döntési képességük. Ezért egyre több kérdésben lesznek jogosultak a szülői tájékoztatásra, majd egyre gyakrabban igényelhetnek érdemi beleszólást saját életük alakításába.<sup>9</sup> Vagyis ahogyan egyre teljesebbé válik a gyermek önrendelkezéshez való joga, úgy szűkül ezzel párhuzamosan folyamatosan a szülők neveléshez való joga és ebből adódó korlátozási lehetőségei.

A töretlen alkotmánybírói álláspont szerint a gyermekek joggyakorlásának kibontakozására meghatározó hatással van az, hogy milyen a szülők és gyermekeik közötti konkrét viszony, milyen szülői felfogás alapján nevelkednek a gyermekek. *A gyermekek életét a szülők és a gyermekek jogainak sajátos kölcsönhatása is alakítja: e jogok jelentik az állami beavatkozás leglényegesebb korlátait*. Az alkotmánybírói gyakorlat idézett téziseiből tehát levonható az a következtetés, hogy az államnak van lehetősége, hogy a gyermekek önrendelkezési jogát, adott esetben pedig – akár ezzel párhuzamosan – a szülők neveléshez való jogát is korlátozza a nyilvánosság szférájában. Az ilyen korlátozásoknak ugyanakkor kivételesnek és indokoltnak kell lenniük, teljesíteniük kell továbbá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapjogok korlátozására vonatkozó garanciális szabályokat.

Álláspontom szerint a törvénymódosítás értelmében az állam kifejezetten rendészeti eszközök alkalmazásával korlátozná a *14 éven aluli gyermekek emberi méltóságához és önrendelkezéshez való jogát, és ezzel együttesen a gyermekek szüleinek neveléshez való jogát*.

Az Rtv. 34/A. §-a a gyermeket indokolatlan külső kontrollnak teszi ki azáltal, hogy a rendőr potenciálisan bármilyen időpontban (életszerű példával élve délután egy óraker, amikor iskola után éppen a nagymamájához tart) különösebb indok nélkül is „elszámoltathatja” azzal, hogy merre igyekszik és milyen indokkal. Az önrendelkezési jog szempontjából aggályosnak minősül az általános kontroll-fenyegetettség mellett a gyermek feltartóztathatósága, valamint az úti céljától való eltérítés lehetősége. Ha pedig a nevelési-oktatási intézménnyel



való előzetes egyeztetés elhúzódik, hosszú ideig nem vezet eredményre, akkor felmerülhet a gyermek személyes szabadságának (bizonytalan időtartamú) korlátozása.

A 6 és 14 év közötti gyermekek *emberi méltóságát is korlátozza* a szabályozás. Válaszai, *szavahihetősége* vonható, igazolással kell azt bizonyítani, hogy nem „lóg” vagy „cselleng” és nem hazudik. A rendőrök nincsenek – nem is lehetnek – tisztában a gyermekek teljes körű iskolai elfoglaltságával, így nem tudják megítélni, hogy az adott gyermek mikor van jogszerűen távol az iskolától, azaz mely esetben nincsen szüksége külön igazolásra a gyermeknek. Ha állítását a gyermek – akár a szülő mulasztása folytán, akár bármilyen más okból – nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani, akkor a rendőr az iskolájába kísérheti, amivel meg is szégyeníthetik őt a társai előtt. Említést kell tenni itt tehát arról az esetleges traumáról, amelyet a gyermekek számára az igazoltatás ténye, valamint – a bizonytalan tartalmú igazolás nélkül – az iskolába kísérése, kvázi „előállítás” jelent.

A törvényi rendelkezés a gyermeki jogok korlátozása mellett beleszól a szülő által választott nevelési modellbe is. A szülők több módon, eltérő elvi alapokkal nevelhetik a gyermekeiket, értékrendjüktől, pedagógiai és világnézeti meggyőződésüktől, továbbá a gyermek jellemvonásaitól függően. A 14 év alatti gyermekeket a törvény alapján immár hatósági személyek számoltathatják be, kérhetnék tőlük számon cselekedeteiket, ezáltal pedig az állam általi ellenőrzés érzése erősödik a gyermekben, szemben azzal a szülői attitűddel, amely a szabad, önálló és felelős felnőtté történő nevelésre irányul. Az állam tehát nemcsak a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság helyzetét teremti meg, hanem ezzel közvetve korlátozza a szülők neveléshez való jogát. A tankötelettség teljesítése – különösen a 14 év alatti gyermekek esetében – mindig a szülő alkotmányos kötelezettsége, amennyiben ennek nem tesz eleget, úgy ezért felelősséggel tartozik az állam felé. Nyilvánvalóan nem jelenti a szülői nevelési jogának korlátozását az, hogy a gyermeknek iskolába kell járnia: az erről való szabad döntésre ugyanis nem terjed ki a nevelési jog. *A szülő neveléshez való jogának a részét képezi azonban az, hogy a gyermeke tankötelettségének teljesítéséről milyen módon gondoskodik, hogyan ellenőrzi azt.* Az Rtv. szabályai éppen ebben a jogában korlátozzák a szülőt.

Az alapvető jogok korlátozása alkotmányosságának mércéjét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza. E rendelkezés értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet. Az Alaptörvény értelmében a jogkorlátozás célja tehát minden esetben *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság korábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján továbbra is irányadó gyakorlata értelmében, a korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

Elsőként azt kell tehát megvizsgálni, *mi lehet a korlátozás alkotmányos célja*. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, e kötelezettség pedig magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Alaptörvény tehát a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban a *tankötelettséget* az állami szerepvállalás szempontjából vizsgálta. Megállapítása szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik.<sup>10</sup> A tankötelettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát lehet egyrészt a tankötelettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme.<sup>11</sup>

A rendelkezés szövegéből kiindulva felmerül a kérdés, hogy *szükséges-e* a tankötelettséghez kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez az indítványban támadott korlátozás. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szükségesség egyben elkerülhetetlenséget is jelent: „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el”,<sup>12</sup> a „törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas leggyengébb eszközt alkalmazni”<sup>13</sup>

Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az Rtv. által a kiskorú gyerekekkel szemben előírt rendőri intézkedés lehetősége nem minősül feltétlenül szükséges eszköznek a tankötelezettség teljesítése szempontjából. A gyermekek iskolából történő kimaradásának visszaszorítása érdekében egyrészt a nevelési-oktatási intézmények vonzerejét kellene növelni megfelelő pedagógiai eszközök igénybevételével. Az iskolai hiányzások kezelése, megelőzése érdekében ezen túl a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékonyságát célszerű növelni: ennek egyik célja a hatályos gyermekvédelmi jogszabályok értelmében<sup>14</sup> éppen a gyermek veszélyeztetettségének, e körben az iskolából való „kiesésének” megakadályozása.

Az Rtv.-ben meghatározott *korlátozás* tehát *alkalmatlan és szükségtelen*, mert *más, alapjog-korlátozással nem járó jogi eszközök is rendelkezésre állnak a legitim célok elérése érdekében*. A 14 éven aluli gyermekek iskola-látogatásának előmozdítása megítélésem szerint – a rendelkezésre álló jogi és intézményi megoldások fokozottabb igénybevételével – jelenleg is lehetséges. A szabályozás *egyúttal aránytalan* is *minősül*, mivel a gyermekek és a szülők preventív és általános jogkorlátozásából adódó tényleges (effektív) hátrányai lényegesen nagyobbak látszanak, mint a tiltással és szankcionálással elérhető esetleges „kollektív” előnyök. A tervezetekben meghatározott rugalmatlan és indokolatlanul paternalista jellegű korlátozás ugyanis jelentős mértékben behatol az érintettek belső, családi szférájába – ezen belül a gyermek-szülő viszonyába, a szülő döntési szabadságába.

3. Indítványomban azt is kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2013. január 1-jén hatályba lépő Rtv. 34/A. § (1) és (2) bekezdésének hatályba lépését az indítvány elbírálásáig függessze fel. Az Abtv. hivatkozott 61. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggeszheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy: *„a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.”*

Álláspontom szerint az indítványomban már részletesen kifejtett alapjogi érvek, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, emberi méltósághoz és önrendelkezéshez való joga, továbbá a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezések hatályba lépését felfüggeszse. Megelőzendőnek tartom az Rtv. 34/A. §-a alapján a kiskorú gyerekekkel szembeni rendőri intézkedések foganatosítása miatti jogsérelmek bekövetkezését, a súlyosan bizonytalan jogi helyzet kialakulását.

Álláspontom szerint a kérelmem megfelel mind az Abtv. 61. § (2) bekezdésében, mind a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában meghatározott feltételeknek, ezért kezdeményezem, hogy – amennyiben 2013. január 1-jét megelőzően nem kerül sor az indítvány, a benne foglalt alkotmányossági aggályok elbírálására – az Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített előzetes intézkedésként határozzon az Rtv. 34/A. § (1) és (2) bekezdésének felfüggesztéséről.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

<sup>1</sup> Lásd: <http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/hm/kozlemeny20120507.htm>

<sup>2</sup> Lásd 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.

<sup>3</sup> Lásd 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135.

<sup>4</sup> Lásd különösen: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.; továbbá: 2/1994. (I. 14.) AB határozat, ABH 1994, 41, 55.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352.; 12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 112.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 130-131.

<sup>5</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,

<sup>6</sup> 44/B/1993. AB határozat

<sup>7</sup> Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat (ABH 1996, 74, 78-79.)

<sup>8</sup> Vö. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

<sup>9</sup> Vö. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

<sup>10</sup> Lásd: 214/B/2003. AB határozat.

<sup>11</sup> A Módtv. preambuluma a közrend, a közbiztonság alapvető értékeire utal, deklarálva, hogy a „közrend a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték”.

<sup>12</sup> Lásd: 879/B/1992. AB határozat.

<sup>13</sup> Lásd: 879/B/1992. AB határozat.

<sup>14</sup> 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; 149/1997. (IX. 10.) Kom. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról; 15/1998. (IV.30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

## AJB-7342/2012

### A pénznyerő automaták azonnali betiltásával kapcsolatos indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 26. § (3) bekezdésének első mondatát, valamint 40/A. § (1) bekezdését.

Álláspontom szerint az Sztv. hivatkozott rendelkezései

- sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését;
- sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését.

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom annak vizsgálatát, hogy az Sztv. módosítása során érvényesültek-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogból levezethető alkotmányossági követelmények, vagy jogalkotói mulasztás áll-e fenn.

Indokolás

I. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy

jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Több tucat magánszemély, kisvállalkozás és egy civil szervezet fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságon az Sztj. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. A panaszosok véleménye szerint az Sztj. 2012. október 10-én hatályba lépett módosítása ellehetetlenítette a pénznyerő automatákat üzemeltető vállalkozások működését, és a jogszabályi környezet megváltoztatása számos ponton nem felel meg az Alaptörvény rendelkezéseinek.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

II. A jogalkotónak az a döntése, hogy mely szerencsejáték-típusokat liberalizál, és melyeket von az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körébe, szakmapolitikai kérdés. A szerencsejáték-piacon a törvényhozó szabadon eldöntheti, hogy az egyes típusok esetében mennyiben teszi lehetővé a piaci szereplők szerepvállalását, szabadságába tartozik továbbá az is, hogy az egyszer liberalizált tevékenységeket újra az állami monopóliumba rendelje [Vö. 469/B/1997. AB határozat (a továbbiakban: Abh.)]. Az ezzel kapcsolatos célszerűségi kérdéseket az alapvető jogok biztosa nem vizsgálja, és nem vizsgálhatja. Hasonlóan nem terjedhet ki az ombudsman vizsgálata a szerencsejáték társadalmi helyességére sem.

Az azonban már alkotmányossági kérdés, hogy egy korábban liberalizált tevékenység állami monopólium alá rendelése, és az ezzel kapcsolatos átmenet kialakítása megfelele-e a jogállami követelményeknek.

1. Az Sztjv. szabályozásában különbséget lehet tenni a liberalizált és a nem liberalizált szerencsejáték szervezése között. Egyes szerencsejátékokat az Sztjv. alapján – a megfelelő engedélyek birtokában – bárki szervezhet, aki megfelel a törvényi kritériumoknak. Más szerencsejátékokat azonban csak az állami játékszervező, annak tulajdonában álló más gazdasági társaság vagy időlegesen, koncessziós szerződés keretében más társaság szervezhet [Sztjv. 3. § (1) bekezdés].

Az 1814/B/1991. AB határozat nem tartotta alkotmányellenesnek, hogy egyes szerencsejátékokat csak az állam (vagy állami tulajdonú gazdasági társaság) szervezhet. Rámutatott, hogy „az állami monopólium körébe vont tevékenység nem része a piaci szférának. A monopólium alapításának ugyanis éppen az a lényege, hogy valamely tevékenységi kört az állam kizárólag önmaga számára tart fenn, ami eleve kizárja a gazdasági versenyt. Az már valójában részletkérdés, hogy az állam miként gyakorolja monopóljogát: kizárólag állami tulajdonban álló szervezetek útján, avagy belátása szerint más szervek részére történő koncesszióba adás útján, amikor is az állam tetszése szerint állapítja meg a koncesszióba adás feltételeit”.

Ehhez hasonlóan a 76/2008. (V. 29.) AB határozat népszavazási kezdeményezés kapcsán vizsgálta azt a kérdést, hogy alkotmányosan előírható-e, hogy pénznyerő automata csak játékkaszinóban üzemeltethető. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „az a törvényi szabályozás, amely a pénznyerő automaták üzemeltetését kizárólag játékkaszinóban tenné lehetővé a vállalkozáshoz való jog lényegi tartalmát (a vállalkozóvá válás lehetőségét) nem érintené, csupán egy konkrét vállalkozási tevékenység (pénznyerő automata üzemeltetése) végzését korlátozná, azzal, hogy azt a törvényben foglalt feltételhez (játékkaszinóban való üzemeltetés) kötné”.

Az alkotmánybírói gyakorlatból az következik tehát, hogy a szerencsejáték területén nem érvényesül teljes körűen a piactudomány elve. Az alkotmányos keretek között a jogalkotó szabadon dönthet arról, hogy mely szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységek kerülnek állami monopóliumba, illetve arról, hogy a liberalizált szerencsejátékok szervezésére milyen feltételek mellett és engedélyek birtokában kerülhet sor.

2. Az Sztjv. 26. § (1) bekezdésében rögzített értelmező rendelkezés szerint pénznyerő automatának minősül a tétfizetés fejében játék céljára alkalmas mechanikusan vagy elektronikusan vezérelt berendezés, ha

nyerés esetén a játékos bármely formában vagyoni értékű nyerményre válhat jogosulttá.

A pénznyerő automaták üzemeltetésére, az ilyen típusú szerencsejáték szervezésére – „a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról” szóló 2012. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) által bevezetett módosításáig – olyan gazdasági társaságnak volt adható engedély, amely biztosítani tudta a pénznyerő automaták és a játékkerem működésének a feltételeit, a személyzettel kapcsolatban a jogszabályban előírt követelményeket és a játékkerem állandó ellenőrzését, továbbá az engedély megadására irányuló kérelem benyújtásával egyidejűleg, a külön jogszabályban meghatározott összegű igazgatási-szolgáltatási díj megfizetését igazolta [Szjt. 26. § (9) bekezdés]. Az állami adóhatóság a pénznyerő automata működését határozott időre, de legfeljebb 2 éves időtartamra engedélyezte [Szjt. 26. § (13) bekezdés].

A pénznyerő automaták üzemeltetése az Szjt. 2. § (1) bekezdéséből következően liberalizált tevékenységnek számított, amelyet – a szigorú jogszabályi keretek között – szabadon lehetett folytatni.

A pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatban jelentősége van annak, hogy 2012. június 29-én hatályba lépett a „helyhez kötött szerver alapú pénznyerő automatákat és a nem helyhez kötött szerver alapú pénznyerő rendszereket üzemeltető központi szerver működtetésének személyi, pénzügyi, műszaki és informatikai feltételeinek, valamint a központi szerver működtetőjét megillető szolgáltatási díj meghatározásáról” szóló 14/2012. (VI. 28.) NGM rendelet (a továbbiakban: R.), amely a szerver alapú átállás jogszabályi feltételeit teremtette meg. A panaszosok előadása szerint az R. szabályainak hatására több vállalkozásnál technológiai újítások, beruházások indultak meg.

Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a Módtv.-t, amelynek értelmében a pénznyerő automaták üzemeltetése már nem minősül liberalizált tevékenységnek. A Módtv. által bevezetett módosítás értelmében játékkeremben nem, csak játékkaszinóban üzemeltethető pénznyerő automata. Az Szjt. 40/A. § (1) bekezdésében található átmeneti rendelkezés szerint a Módtv. hatályba lépése előtt kiadott játékkerem-engedélyek a Módtv. hatályba lépését követő 15. napon hatályukat veszítik, és ezeket a szerencsejáték szervező a Módtv. hatályba lépését követő 15 napon belül köteles leadni az állami adóhatóságnak.

III. 1. Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott, hogy a jogszabály hatályba lépése kapcsán az új rendelkezések alkalmazására való felkészülési idő biztosítása alkotmányos követelmény. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg [pl. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, 7/1992. (I. 30.) AB határozat, 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, 41/1997. (VII. 1.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a *kellő felkészülési idő hiánya* miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.

A felkészülési idő rendeltetése tehát, hogy a jogalanyok a magatartásukat a jog szabályaihoz tudják igazítani, és legyen legalább elvi lehetőségük az önkéntes jogkövetésre. Annak vizsgálata során, hogy elegendő volt-e a rendelkezésre álló felkészülési idő a jogkövetésre, nem csupán a jogi, hanem a gazdasági, piaci környezet változásait is figyelembe kell venni.

Jelen esetben az Szjt. 26. § (3) bekezdésének módosítása (ami megszüntette a pénznyerő automaták játékkeremben való üzemeltetésének a lehetőségét) a kihirdetését követő nap hatályba lépett, és az Szjt. 40/A. § (1) bekezdése értelmében az engedélyeket 15 napon belül le kellett adni az adóhatóságnak.

A Módtv. hatályba lépését megelőzően az Szjt. 26. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy játékkeremben pénznyerő automatát csak e célból létrehozott gazdasági társaság üzemeltethetett. A pénznyerő automaták működtetése tehát szükségszerűen e vállalkozások fő profilja volt. Az Szjt. módosításakor biztosított átmeneti idő pedig nyilvánvalóan nem volt elegendő arra, hogy az érintett gazdasági társaságok átalakítsák és a jogi környezethez igazítsák vállalkozásaikat.

*Erre tekintettel álláspontom szerint az Szjt. 40/A. § (1) bekezdésébe foglalt átmeneti rendelkezés*

*ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményével.*

Megjegyzendő továbbá, hogy az Szjtv. 40/A. § (2) bekezdéséből következően a játékadót 2012 októberére is meg kellett fizetniük az érintett vállalkozásoknak [Vö. Szjtv. 33. § (1) bekezdés], ami súlyosan méltánytalan tekintettel arra, hogy az adóköteles tevékenységet – a jogszabályi tilalom miatt – nem folytathatták a hónap egészében. Ez a körülmény is azt indokolja, hogy a megváltozott szabályok alkalmazását csak új adózási hónap kezdetével lehetett volna elrendelni.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata a jogállamiság klauzulájából a bizalomvédelem követelményét is levezette. Az ezzel kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot részletesen elemezte a 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, amely – a mezőgazdasági termelőkkel összefüggésben – rámutatott: „A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a temelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte”. Az alkotmánybírósági gyakorlat úgy összegezhető tehát, hogy a jogi szabályozás megváltoztatása önmagában nem alkotmányossági kérdés [59/1995. (X. 6.) AB határozat], sérti azonban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére visszavezethető bizalomvédelem követelményét, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján *vagyoni hatású diszpozíció*t tettek, vagy *egzisztenciális súlyú döntést* hoztak.

Jelen esetben az R. szabályai – alig több mint három hónappal a Módtv. hatályba lépését megelőzően – a pénznyerő automaták szerver alapú átállítására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak. A pénznyerő automaták üzemeltetői a jogszabályi környezetre alapítva okkal bízhattak abban, hogy vállalkozásaikat meghatározott ideig a hatályos jogszabályok szerint folytathatják, és ez alapján hoztak vagyoni hatású döntéseket. Ezt a bizakodásukat a fentiek alapján az Alaptörvény B) cikke védelemben részesíti.

A pénznyerő automaták üzemeltetésével kapcsolatban a Módtv. a korábbiaktól eltérő szakmapolitikai koncepciót valósított meg, amely nem volt tekintettel az érintett jogalanyok jogszabályon alapuló bizakodására. A Módtv. kellő felkészülési idő nélküli bevezetése, az átmeneti rendelkezések teljes hiánya ezért önmagában sérti a bizalomvédelem követelményét.

Az Szjtv. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése ezért abból a szempontból is sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, hogy nem volt tekintettel az érintettek bizalomvédelem alá besorolt jogosultságára.

3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi tulajdonvédelem nem feltétlenül követi a polgári jogit [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. Az Alaptörvény XIII. cikkének védelme nem csupán a dologi jogokra (ingókra és ingatlanokra) terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra is, továbbá a még meg nem szerzett javakra, az ún. közjogi várományokra is. A 17/1992. (III. 30.) AB határozat arra is rámutatott, hogy az „Alkotmánybíróság az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak”.

A pénznyerő automata üzemeltetését lehetővé tevő engedély vagyoni értékű jog. Erre tekintettel jelen ügy kapcsán vizsgálni kell, hogy ezeknek az engedélyeknek normatív aktussal történő visszavonása megfelel-e az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből levezethető követelményeknek.

Az Abh. részletesen foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy valamely szerencsejáték szervezésére vonatkozó engedély megvonása mikor felel meg a tulajdonhoz való jog feltételeinek. E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott: „amikor az állam a fent említett fokozatokban [azaz a liberalizáltság fokában] – megfelelő garanciák hiányában – visszalép, megfelelő ellentételezést köteles nyújtani azon vállalkozók részére, akik végképp kiszorultak a korábbi tevékenységük gyakorlásából. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kártalanításra vonatkozó állami kötelezettség nemcsak a vagyoni értékű jog visszavonása tekintetében áll fenn, hanem azon vagyontárgyakra nézve is, amelyek korábban szükséges beruházásnak minősültek, és amelyet a vállalkozó később hasznosítani, vagy megfelelő érteken értékesíteni nem tud.” A határozat következtetése az volt, hogy a módosítás a határozott időre kiadott engedélyeket nem érintheti, vagy ha igen, akkor az állam a fentiek szerinti kártalanításra köteles. Ellenkező esetben a jogkorlátozás aránytalan. Az Abh. a vizsgált ügyben éppen azért utasította el az indítványokat, mert az akkori módosítás a már kiadott, határozott időre szóló engedélyeket nem érintette.

A Módtv. által bevezetett módosítás azonban nem felel meg az Abh.-ban lefektetett követelményeknek. A jogalkotó a határozott időre kiadott engedélyeket külön hatósági aktus nélkül megszüntette, és a jogosultakat

az engedély leadására kötelezte. Ezzel a jogalkotó a tulajdonhoz való jogot sértő módon avatkozott bele a fennálló jogviszonyokba.

„A rövid időre szóló ígérek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért általában alkotmányellenes. Hosszú távú ígérek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak” (24/B/2007. AB határozat). Ebből a megfontolásból az Alkotmánybíróság az öt évre szóló adókedvezmény megszüntetését alkotmányellenesnek találta [16/1996. (V. 3.) AB határozat], a tíz évre szóló adókedvezmény eltörlését támadó indítványt azonban elutasította (24/B/2007. AB határozat).

Jelen esetben a jogalkotó rövid időre, legfeljebb két évre vonatkozó engedélyek érvényességét szüntette meg, úgy, hogy az érintett jogalanyokat semmilyen kártalanításban nem részesítette.

*Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az Szjtv. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjoggal.*

Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiánnyal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztos indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja.

Felhívom tehát az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy szükséges lehet annak vizsgálata, hogy az a körülmény, hogy az Szjtv. 40/A. §-a nem rendelkezik az engedéllyel rendelkező vállalkozások kártalanításáról, nem eredményezi-e az engedélytől mint vagyoni értékű jogtól megfosztott jogalanyok tulajdonhoz való jogának korlátozását.

4. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Szjtv. 26. § (3) bekezdése és 40/A. § (1) bekezdése

- sérti az Alaptörvény B) cikkét, mert a Módtv. hatályba léptetése és alkalmazásának előírása során a jogalkotó nem biztosított a jogszabály címettjei számára kellő felkészülési időt, és nem vette figyelembe a bizalomvédelem követelményét; továbbá
- ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, mert aránytalanul korlátozza az érintett jogalanyok tulajdonhoz való jogát.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Szt. indítvánnyal támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

## **AJB-7505/2012**

### **A választott bíráskodás kizárásával kapcsolatos kifogások**

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva:

i n d í t v á n y o z o m,

1. hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 17. § (3) bekezdését és a választott-bíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbtv.) 4. §-a „valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés” mondatrészét,

mivel az 1964. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a nemzetközi kereskedelmi választott-bíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény II. cikkébe, továbbá az 1962. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban, 1958. június 10-én kelt Egyezmény II. cikkének 1. pontjába és az 1987. évi 27. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény 25. cikkébe ütköznek.

2. hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján is, és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg az Nvt. 17. § (3) bekezdését és a Vbtv. 4. §-ának 1. pontban idézett mondatrészét, mivel a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelménye).

#### I n d o k o l á s

I. Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást (a továbbiakban: AJB utasítás).

Több panaszos fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságon a támadott rendelkezések megsemmisítését. Az AJB utasítás VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírói indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket. Az AJB utasítás 45. § (1) bekezdés b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát (utólagos normakontroll eljárás), illetve a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát konkrét ügyben lefolytatott vizsgálat nélkül, a hozzá forduló panaszos(ok) beadványa alapján.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a idézett rendelkezésekkel összefüggésben *alkotmányossági aggályok merülnek fel*. Így tehát *az állampolgári beadványt kimerítve* fogalmaztam meg az Nvt. 17. § (3) bekezdésére és a Vbt. 4. §-a támadott mondatának megsemmisítésére irányuló kérelmemet.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban ismételtlen arra kívánok rámutatni, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagy mértékben megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előforduló részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás tekintetében, jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így például az alapvető jogok biztosának, továbbra is figyelemmel kell lennie*. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek is.

A két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

Az Alkotmánybíróság maga mutatott rá a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”*

II. Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.



Az Nvt. támadott 17. § (3) bekezdésének szövege így szól: „Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyronra vonatkozó polgári jogi szerződésben a nemzeti vagyronnal rendelkezni jogosult irányadóként kizárólag a magyar nyelvet, valamint a magyar jog alkalmazását, és jogvita esetére kizárólag a magyar bíróság – ide nem érve választott-bíróságot – joghatóságát kötheti ki. A nemzeti vagyronnal rendelkezni jogosult e jogvíták eldöntésére választottbíróági eljárást nem köthet ki”

A Vbtv. támadott 4. §-a így rendelkezik: „Nincs helye – sem magyarországi, sem Magyarországon kívüli választottbíróági hellyel (székhellyel) rendelkező eseti vagy állandó – választottbíróági eljárásnak a Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) XV-XXIII. fejezetében szabályozott eljárásokban, valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyron, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbíróági eljárás keretében történő rendezését kizárja.”

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány tekintetében kialakított – és az Alaptörvény vonatkozó szabályainak a korábbi alkotmányi rendelkezésekkel való egyezése miatt alapul vehető – gyakorlata alapján a nemzetközi jog, így a megkötött nemzetközi szerződések, egyezmények végrehajtása Magyarország részére kötelező alkotmányi parancs. A 30/1990. (XII. 15.) AB határozatban megfogalmazott alkotmánybíróági álláspont szerint „ha a már megkötött nemzetközi szerződés és a belföldi jog összhangjának hiánya állampolgárok Alkotmányban biztosított alapvető jogai sérelmét idézi elő, a Magyar Állam úgy tesz eleget az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében vállalt kötelezettségének, ha olyan belső szabályokat hoz létre, amelyek a kialakult helyzetet az Alkotmánnyal összhangban rendezik. Oly módon, hogy az államnak az állampolgárokkal szembeni közvetlen helytállásával biztosítja az alkotmányos egyensúlyt anélkül, hogy a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeit megszegné.” Ezzel kapcsolatban utalok arra, hogy az alapvető jogok – amennyiben azok jellegüknél fogva nem csak természetes személyekhez köthetők – az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján – minden személyt, szervezetet megilletnek, „a törvény alapján létrehozott jogalanyokat is”.

Az Alkotmánybíróság a 16/1993. (III. 12.) AB határozatban kimondta, hogy „a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ebből az alkotmányi rendelkezésből nem csupán az a jogalkotói köteletség folyik, hogy a belső jog szabályai ne álljanak ellentétben valamely nemzetközi jogi kötelezettséggel, hanem az is, hogy az illetékes jogalkotó szerv bocsássa ki azt a jogszabályt, amely nélkülözhetetlen valamely nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez.”

Az Nvt. 17. § (3) bekezdésének, valamint a Vbtv. 4. § kifogásolt szabályának elfogadásával az Országgyűlés éppen ezzel az alkotmányossági, alaptörvényi elvárással ellentétesen cselekedett.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően több döntésében is megerősítette a nemzetközi kötelezettségek szerepét, elsődlegességét. A 7/2005. (III. 31.) AB határozat és az 1/2006. (I. 30.) AB határozat is rögzítette, hogy a „nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása, (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdésből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikor a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot.”

Az Alaptörvény Q) cikke és az idézett alkotmánybíróági határozatok alapján az állam kötelezettsége biztosítani a megkötött nemzetközi szerződés és a belső jog összhangját. A támadott rendelkezések azonban az alábbiak szerint nemzetközi szerződésekbe ütköznek.

Az Nvt. 17. § (3) bekezdése, valamint a Vbtv. 4. § kifogásolt szabálya az 1964. évi 8. tvr-rel kihirdetett, a nemzetközi kereskedelmi választott-bíráskodásról szóló, Genfben 1961. április 21-én kelt Európai Egyezmény II. cikkébe ütközik, mely az alábbiak szerint került kihirdetésre:

„1. Az Egyezmény I. cikkének 1. bekezdése alá tartozó esetekben érvényesen köthetnek választottbíróági szerződést azok a jogi személyek, amelyek a reájuk irányadó jogszabályok értelmében „közjogi jogi személy”-nek minősülnek.

2. Ennek az Egyezménynek az aláírása, megerősítése vagy az ahhoz történő csatlakozás alkalmával bármelyik állam kijelentheti, hogy ezt a jogosultságot nyilatkozatban meghatározott feltételek szerint korlátozza.”

Ezen Egyezmény I. cikkének 1. bekezdése szerint ezt az Egyezményt alkalmazni kell:

a) azokra a választottbíróági szerződésekre, amelyeket nemzetközi kereskedelmi tevékenységből

származó vitáik eldöntése érdekében olyan természetes vagy jogi személyek kötnek egymással, akiknek, illetőleg amelyeknek állandó lakóhelye vagy székhelye a szerződés megkötésekor más-más Szerződő Állam területén van;

b) azokra a választottbírói eljárásokra és határozatokra, amelyek alapja e cikk 1. bekezdésének a) pontja alá eső szerződés.

Magyarország az egyezmény aláírásakor nem élt fenntartással a közjogi jogi személyek választottbírói szerződéseit illetően. Ennek ismeretében megállapítható, hogy a támadott rendelkezések ellentmondanak a Genfi Egyezményben vállalt kötelezettségeknek. Ebben az esetben pedig vagy fel kellett volna mondani a Genfi Egyezményt, amennyiben a választottbírói szerződések személyi hatályát korlátozni kívánja az állam, vagy hatályon kívül kell helyezni az Nvt. 17. § (3) bekezdését, valamint a Vbtv. 4. §-ának kifogásolt szabályát. A jelenlegi helyzet szerint a támadott rendelkezések az Egyezmény II. cikkébe ütköznek.

Az 1962. évi 25. tvr-el kihirdetett, a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban, 1958. június 10-én kelt Egyezmény II. cikkének 1. pontja szerint:

„II. cikk

1. Valamennyi Szerződő Állam elismeri az olyan írásbeli megállapodást, amelyben a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy meghatározott – akár szerződéses, akár szerződésen kívüli – jogviszonyból keletkezett vagy keletkezhető összes vagy valamely jogvita esetére választottbírói döntésének vetik alá magukat, feltéve hogy a jogvita tárgya választottbírói eljárás útján eldönthető.”

Az Nvt. 17. § (3) bekezdése, valamint a Vbtv. 4. § kifogásolt szabálya, ha közvetlenül nem is sérti az 1958. évi New-York-i Egyezmény a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról elnevezésű egyezmény II. cikkének 1. bekezdését, a már idézett 1961. évi Genfi Egyezmény II. cikkének 1. bekezdésére tekintettel mégis sérti azt.

Ennek oka, hogy mivel az 1961. évi Genfi Egyezmény II. cikkének 1. bekezdése fenntartás hiányában aláveti a közjogi jogi személyeket a választottbírói eljárásnak, az 1958. évi New-York-i Egyezmény II. cikke 1. bekezdésének utolsó fordulata nem értelmezhető úgy, hogy a magyar közjogi jogi személyek jogvitái ne lennének választottbírói eljárás útján eldönthetőek.

A fentiekben körvonalazott közvetett nemzetközi jogsértésre tekintettel Magyarországnak meg kell fontolnia, hogy az indítványban támadott rendelkezések hatályba lépésének időpontjától miként viszonyul az 1958-as New York-i egyezményhez. Jelen esetben az Alkotmánybíróságra hárul az összhang megteremtése, ami nem lehetséges másként, mint az Alaptörvény-ellenes törvényi szabályok megsemmisítésével.

Jelzem, hogy a „feltéve, hogy a jogvita tárgya választottbírói eljárás útján eldönthető” kitétel álláspontom szerint nem értelmezhető a „ha azt törvény lehetővé teszi” megfelelőjeként, azaz nem adható neki olyan értelmezés, hogy e lehetőség a belső jogalkotás akaratának alakulásától függene. Ez az értelmezés ugyanis szűkítené az Alaptörvény Q) cikkének (1) és (2) bekezdésében foglalt szabályt, hatásában pedig relativizálná a nemzetközi egyezmények és szerződések Alaptörvény által biztosított szerepét, elsődlegességét, melyet az eddigi idézett alkotmánybírói gyakorlat is alátámaszt.

Az 1987. évi 27. tvr-rel kihirdetett, az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény 1. cikke szerint létrejön a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (a továbbiakban: Központ). A Központ célja, hogy a Szerződő Államok és más Szerződő Államok természetes és jogi személyei közötti beruházási vitákkal kapcsolatos békéltetésre és választott-bíráskodásra lehetőséget biztosítson az Egyezmény rendelkezéseinek megfelelően.

Az 1987. évi 27. tvr-rel kihirdetett, az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény 25. cikke szerint:

„(1) A Központ joghatósága kiterjed minden olyan beruházásból közvetlenül keletkező jogvitára, amely egyik Szerződő Állam (vagy ezen Szerződő Állam bármely olyan alárendelt szerve vagy ügynöksége, amelyet az a Központnak bejelent) és egy másik Szerződő Állam természetes és jogi személyei között jött létre, amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának a Központ elé terjesztéséhez. Amennyiben a felek hozzájárulásukat adták, azt egyik fél sem vonhatja vissza egyoldalúan.

(2) „Egy másik Szerződő Állam állampolgára” jelent:

a) minden természetes személyt, aki a jogvitában félként szereplő államon kívüli valamely Szerződő

Állam állampolgára azon a napon, amikor a felek hozzájárultak ahhoz, hogy az említett vitát békéltető vagy választott bírósági eljárásnak vetik alá, illetőleg azon a napon, amikor a kérelmet a 28. cikk (3) bekezdésének vagy a 36. cikk (3) bekezdésének megfelelően nyilvántartásba vették, de nem tartozik ide az a személy, aki az említett bármelyik napon a jogvitában félként szereplő Szerződő Állam állampolgárságával is rendelkezett;

b) minden jogi személyt, amely a jogvitában félként szereplő államon kívüli valamely Szerződő Államban volt honos azon a napon, amikor a felek hozzájárultak ahhoz, hogy az említett vitát békéltető vagy választott bírósági eljárásnak vetik alá, és minden jogi személyt, amely a jogvitában félként szereplő Szerződő Állam honosságával rendelkezett az említett napon, és amelyet illetően – a külföldi irányításra való tekintettel – a felek egyetértettek abban, hogy azt az Egyezmény szempontjából egy másik Szerződő Államban honosként kell kezelni.

(3) A Szerződő Állam alárendelt szerve vagy ügynöksége részéről történő hozzájárulást az illető Államnak jóvá kell hagynia, kivéve, ha ez az Állam értesíti a Központot arról hogy ilyen jóváhagyásra nincs szükség.

(4) Bármely Szerződő Állam jogosult – az Egyezmény ratifikálásakor, elfogadásakor vagy jóváhagyásakor, illetve bármikor ezt követően – értesíteni a Központot azon vitáról vagy viták köréről, amelyet vagy amelyeket nem vet alá a Központnak, illetőleg megfontolás tárgyává teszi azt. A Főtitkár köteles az ilyen értesítést haladéktalanul közölni valamennyi Szerződő Állammal. Az ilyen értesítés nem tekinthető az (1) bekezdés által megkívánt hozzájárulásnak.”

E rendelkezések alapján az Nvt. 17. § (3) bekezdése, valamint a Vbtv. 4. § kifogásolt szabálya az 1965. évi washingtoni, az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló Egyezmény 25. cikkébe ütközik.

III. Az Ajb. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. §§ szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság irányadó döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető nomatartalom megléte. Az alkotmánybírósági gyakorlat fényében nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételeivel szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat [2/2007. (I. 24.) AB határozat].

A jogbiztonság követelménye az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartására. A testület 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában pedig elvi éllel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető nomatartalom a nomaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető nomatartalmat hordozzon.

Az Alkotmánybíróság 1160/B/1992. AB határozatában arra is utalt, hogy a jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezési mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. 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. Azt általában a jogalkotás dönti el, hogy valamely életviszonyt szabályoz-e, és azt is, hogy ezt milyen részletességgel, mennyire esetszerűen teszi. Ez a jogszabály homályosságától, értelmezhetetlenségétől különálló kérdés. Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megkötí a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltsé szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.

Az Nvt. 17. § (3) bekezdésének megfogalmazása nem pontos, homályos, összemosza a szabályozni kívánt jogviszonyra vonatkozó alanyi és tárgyi oldalt. Ez sérti a normavilágosság alkotmányos követelményét.

A Vbtv. 4. §-ának támadott szabálya a 2012. évi LXV. törvény szerint a kihirdetését követő napon, azaz 2012. június 13-án lépett hatályba. A Vbtv-t módosító ezen törvény 4. § (2) bekezdése szerint a Vbtv. e törvénnyel megállapított 2. § (3)-(4) bekezdését, valamint 4. §-át az e törvény hatálybalépését követően indult eljárásokban kell alkalmazni. A Vbtv. 4. §-a szerint: „Nincs helye – sem magyarországi, sem Magyarországon kívüli választottbírósági hellyel (székhely) rendelkező eseti vagy állandó – választottbírósági eljárásnak a Polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) XV-XXIII. Fejezetében szabályozott eljárásokban, valamint olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés, továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbírósági eljárás keretében történő rendezését kizárja.” E rendelkezés tehát szöveg szerint nem a választottbíróság kikötését, hanem eljárását zárja ki.

Az idézett jogszabályi rendelkezések alapján a módosított szabály azt is eredményezhetné, hogy a korábban szerződésben kikötött választottbírósági klauzulák sem alkalmazhatók a 2012. június hó 13. napja után indult *eljárásokban*. A szövegezés szerint a Vbtv. 4. §-ának rendelkezését a 2012. június 13-át követően indult eljárásokban kell alkalmazni, azonban ez azt is jelentheti ebben a megfogalmazásban, hogy a korábban, 2012. június 13. előtt kikötött választottbírósági klauzulák szerint sem folytatható választottbírósági eljárás olyan ügyben, amelyben a jogvita tárgya a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó Magyarország határa által körbezárt területen lévő nemzeti vagyon, illetve azzal kapcsolatos bármely jog, igény, követelés. A jogszabály-szöveg a választottbírósági eljárást zárja ki az adott körben minden 2012. június 13-át követően indult eljárásra nézve, és nem arról rendelkezik, hogy az ezt a dátumot követően megkötött szerződésben kikötött választottbírósági út nem vehető igénybe az adott körben, praktikusán azért, mert az ilyen kikötés a Vbtv. 4. § módosításának hatályba lépését követően megkötött szerződésekben ipso iure érvénytelen. Ezt a lehetséges értelmezést erősíti a Vbtv-t módosító 2012. évi LXV. törvényhez fűzött vonatkozó egymondatos jogalkotói indokolás is: „A módosítás a nemzeti vagyonról szóló törvénnyel való összhang megteremtése mellett, egyértelművé teszi, hogy a Vbtv. 4. §-ában rögzített ügyekben külföldi székhelyű állandó illetve eseti választottbíróság sem járhat el.”

A módosítás által beiktatott nomaszöveg tehát megenged egy olyan értelmezést is, amely elvileg hatásában azzal is járhatna, hogy a módosítás hatályba lépésénél korábban megkötött és választottbírósági kikötést tartalmazó szerződések a törvény erejénél fogva végrehajthatatlanok lennének. Azaz: a törvény módosítása korábban megkötött szerződések (egy konkrét szerződés-típus) tartalmának érvényesülését lehetetlenítené el.

Álláspontom szerint ez a szabályozási megoldás, a nomaszöveg nem egyértelmű megfogalmazása *sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság elvét*, figyelemmel az Alkotmánybíróság által a jogalkotással szemben megfogalmazott követelményekre is. A szabályozás jelenlegi formájában *minden, a Vbtv. 4. § módosításának hatályba lépésénél korábban kötött szerződés választottbírósági kikötését az érintett körben törvény erejénél fogva elvileg érvénytelenné tenné, vagy legalábbis megenged egy ilyen értelmezést*. Mindez, figyelemmel indítványom indokolás részének II. pontjában kifejtettekre is, nemzetközi szerződések végrehajtását is érintené, mégpedig egyoldalúan.

IV. Az Alaptörvény 38. cikkében deklarált nemzeti vagyon védelmének célját szolgálhatja bizonyos

nemzeti vagyonba tartozó dolgok forgalomképtelenné nyilvánítása, továbbá megfelelő és szigorúan érvényesítendő szervezetiirányítási politikák és eszközök alkalmazása, a munkajogi felelősségi szabályok következetes érvényesítése a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult szervezetek irányító, vezető jogállású személyeivel szemben, az ellenőrzés hatékony alkalmazása. Polgári jogi szerződés megkötése esetén pedig a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult szervezetekben döntési jogosultsággal felruházott személyek – megfelelő felelősségi viszonyok között – mérlegelhetik, hogy ütközik-e a nemzeti vagyon védelmének fokozott követelményével az, ha választottbírósi utat kötnek ki az adott szerződésben az állami bírósági út helyett az esetlegesen felmerülő jogvitás ügyekre nézve. Bizonyos tárgyú és típusú ügyek meghatározhatók, mint amelyek nem lehetnek választottbírósi eljárás tárgyai. Közérdek sérelme esetén a hatályos jog rendelkezései alapján az állami bíróság hatályon kívül helyezheti a választottbírósi ítéletét a Vbtv. 55. § (2) bekezdés b) pontja alapján.

V. Az indítványomban foglalt érvek alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a támadott szabályok, azaz az Nvt. 17. § (3) bekezdésének, valamint a Vbtv. 4. § kifogásolt mondatrészének nemzetközi szerződésekbe ütközését és alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és e rendelkezéseket semmisítse meg.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.