

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

16/2013. (VI. 20.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság,
jogbiztonság
Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés – nullum
crimen sine lege elve
Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –
véleménynyilvánítás szabadsága*

Az indítványozó bíró a folyamatban lévő büntetőeljárás felfüggesztése mellett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269/C. § alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB). Ez a rendelkezés tiltotta a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadását. Az indítvány szerint a törvényi tényállás alkalmazása egyes terheltek tekintetében (így mindenekelőtt az utasítást adó vezetők esetében), az önvádra kötelezés tilalmának alapelve figyelemmel kizárt, miközben bizonyos személyekkel szemben alkalmazandó, ezért a szóban forgó magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása révén sérül a jogbiztonság elve. Az elkövetési magatartás ráadásul egy olyan alpbűncselekményhez kapcsolódik, amelynek múltbeli elkövetését büntetőbírószági ítéletben kellett volna kimondani ahhoz, hogy a bűncselekmény megtörténtének tagadásában manifesztálódó cselekmény miatt a büntetőeljárás lefolytatható legyen. Az indítványozó a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét látta abban, hogy az ún. „megtorlás” időszakára résztvevőinek nyilatkozatai inkább személyes véleményként értékelendők, így amíg egyes személyek nyilatkozatai a Btk. 269/C. §-ában foglaltakat kimerítené, addig mások magatartása csupán személyes véleménynek tekinthető.

Az ügy előadó bírója *Szívós Mária* volt.

Az AB többsége szerint az indítvány nem volt megalapozott. Az indokolás a Btk. 269/C. § támadott módosítására vonatkozó törvényi indokolást alapul véve kiemelte, hogy a „nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása” büntettének törvényi tényállás módosítására a „totalitárius rendszerek bűneinek és áldozatainak azonos mércével mérése érdekében” volt szükség. A törvényi indokolásnak a döntésben figyelembe vett eleme szerint az AB évtizedes gyakorlata nem tesz különbséget a náciizmus és a kommunizmus áldozatainak

emberi méltóságát, kegyeleti jogát sértő megnyilvánulások büntetőjogi megítélésében. A nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek tagadása büntett tárgyat nem csupán azok a tettek képezik, amelyek a nemzetközi jog, valamint a belső nemzeti jog alapján a népirtás, illetve az emberiség elleni cselekmények törvényi tényállását kimerítik, hanem valamennyi, a népirtáshoz és az emberiség elleni cselekményhez fogható súlyú, „történelmi evidenciaként” elfogadott, a nemzeti szocialista és kommunista diktatúrák alatt véghezvitt rémtett is. A törvényalkotó tehát nem adott meg tételes katalógust, hanem a népirtásra és emberiség elleni cselekményekre történő utalással határozta meg a releváns tények körét. A döntés megállapítja, hogy a törvény-szöveg nyelvtani és teleologikus értelmezése alapján nyilvánvaló, hogy a törvényalkotó a „más, emberiség elleni cselekmények” fogalma alatt azon bűnöket érti, amelyek a népirtáshoz hasonló megítélést érdemelnek. Az AB ezt követően áttekintette egyes európai országok szabályozását is, megállapítva, hogy a népirtást, valamint az egyéb emberiség elleni cselekmények tagadását számos európai állam büntetőjoga szankcionálja.

Az indítványozó szerint a bűncselekmény törvényi tényállási elemeit megvalósító személyek, amennyiben egyúttal az 1956-os és az azt követő eseményekben vezetőként, utasítást adóként érintettek voltak (figyelemmel a nemzetközi jog alapján történő esetleges felelősségre vonás elvi lehetőségére), önmagukat vádolnák bűncselekmény elkövetésével, ekként a bűncselekmény az önvádra kötelezés tilalmába ütközik, ezáltal sérti a jogbiztonság elvét. Az AB szerint az önvádra kötelezés tilalma azért nem sérül, mert a jogalkotó által elvárt normakövető magatartás nem jár együtt egy másik, korábbi bűncselekmény szükségszerű elismerésével, avagy az adott személy saját bűnösségét alátámasztó bizonyíték szolgáltatásával. A törvényi tényállás nem kötelez a nemzeti szocialista, vagy kommunista bűnök elkövetésének elismerésére, hanem ezek megtörténtének tagadásától való tartózkodásra hív fel.

A véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban az AB az alapjog korlátozásának tényét megállapította. Korábbi gyakorlata alapján egy politikai nézet kifejezésének helyes vagy helytelen volta önmagában nem igazolja a korlátozást, annak határát az AB ott húzta meg, ahol a vélemény már a demok-

rácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltóságát sérti, és a köznyugalmat veszélyezteti. A vonatkozó ügyben is irányadónak tekintett gyakorlat szerint az emberi méltósághoz való jog védelme, a közösség tagjainak méltóságvédelme megfelelő és elégséges indok lehet a véleménynyilvánítás szabadságának büntetőjogi korlátozására. Ezzel összefüggésben a döntés hivatkozik Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 5. cikkének (2) bekezdésére, amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának, illetőleg a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére.

Az AB ezt követően hangsúlyozta, hogy a demokratikus jogállami berendezkedés alapja az emberi jogok és egyéb alkotmányos értékek tiszteletben tartásának és védelmének állami feladata. A nemzeti szocializmus és a kommunizmus bűneinek tagadása a véleménynyilvánítás szabadságával való olyan visszaélésnek tekintendő, amely nem csak az áldozatok közösségének, hanem a demokratikus értékek mellett elkötelezett állampolgároknak a méltóságát is súlyosan sérti. Az AB továbbá alkotmányos célként definiálta a jogállamiság legfontosabb értékei mellett társadalmi elkötelezettség megővését, amelynek érdekében szükséges a demokratikus eszme társadalmi megkérdőjelezésére alkalmas megnyilvánulások elleni hatékony fellépés. Megállapította továbbá, hogy a büntetni rendelt magatartás magában hordozza a köznyugalom megzavarásának kockázatát is, így az ilyen vélemények nyilvános kifejezésének korlátozása megalapozott és szükséges. A tilalmazott és büntetni rendelt magatartás alkotmányos értékek (az áldozatok hozzátartozói, az áldozatokra emlékezők és a demokrácia értékrendje mellett elkötelezett közösségek tagjainak méltósága) ellen hat, annak korlátozása alkotmányos célok elérése érdekében szükséges, a vizsgált norma tehát összhangban van az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdésével is.

A testület végül megállapította, hogy a tilalmazott vélemények kifejtése az alkotmányos értékeket és célokat olyan mértékben veszélyeztetik, hogy a legsúlyosabb felelősségi rendszer alkalmazása feltétlenül szükséges. Az áldozatok hozzátartozóinak és a demokratikus értékek mellett elkötelezetteknek a méltóságvédelme, a jogállamiság alapeszméihez fűződő társadalmi elkötelezettség megővése, valamint a köznyugalom megőrzése pedig arányban áll a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásával, annak módjával és mértékével. A tilalmazott magatartások viszonylag szűk körére, a hozzárendelt szankció súlyára, ehhez képest pedig a demokratikus politikai berendezkedés értékei iránti társadalmi elkö-

telezettség megőrzésének, valamint az áldozatok méltósága megővésének feltétlenül szükségességére tekintettel az alapjogi korlátozás szükséges és arányos.

Balogh Elemér párhuzamos indokolásában amellett érvelt, hogy a határozat rendelkező részében indokolt lett volna a jogalkalmazók részére alkotmányos követelmény kimondása, amely egyúttal kijelölte volna az egyedül alkotmányos értelmezési tartományt. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a vonatkozó törvényi tényállás súlyosan korlátozza a szólásszabadságot, ezért az emberi méltóság védelme az egyedüli alapjog, amelynek védelme indokolhatja a vonatkozó magatartás szankcionálhatóságát. Az alkotmánybíró szerint ezt az alaptételt a testületnek ki kellett volna mondani, ennek hiányában ugyanis fennáll a veszélye az önkényes bírói jogértelmezésnek.

Salamon László párhuzamos indokolásában a rendelkező részben foglaltak alátámasztásaként fontosnak tartotta annak hangsúlyozását, hogy az AB immáron túllépett a rendszerváltozás időszakának kiinduló tételén, miszerint a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védelemben részesíti. Ez a paradigmaváltás pedig megnyitja az utat a véleménynyilvánítás szabadságának védőerője alatt a különböző közösségek ellen elkövetett verbális vagy szimbolikus atrocitások szélesebb körű és hathatósabb tilalma előtt.

Pokol Béla is párhuzamos indokolást fogalmazott meg, melyhez *Szalay Péter* alkotmánybíró csatlakozott. Pokol kifejtette, hogy a határozat indokolásába szükséges lett volna egy alkotmányos követelmény beiktatása, ugyanis a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó büntető törvényi tényállás csak abban a terjedelemben fér össze az Alaptörvénynek a szabadság korlátozását lehetővé tevő IX. cikk (5) bekezdésével, amennyiben a büntetendő cselekményeket oly módon követték el, hogy az alkalmas volt a rendszerek áldozatai méltóságának megsértésére. Az AB funkciója, hogy az Alaptörvény egész jogrendszerben való érvényesülését biztosítsa, ezért a büntető törvényi tényállások olyan esetleges kiegészítése, amely egy-egy alkotmányos alapjoggal vagy alkotmányos értékkel hozza összhangba az adott törvényi tényállást, az alkotmánybíráskodás elengedhetetlen kelléke.

Bragyova András különvéleményében kifejtette, hogy a Btk. 269/C. §-a alaptörvény-ellenes, ugyanis szükségtelenül korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát. Kiindulópontja, hogy a többségi döntéssel szemben a vonatkozó tényállás jogi tárgya alapján politikai bűncselekmény, ezért a korlátozást is

ekként kellett volna vizsgálni. A büntetéssel fenyegetett magatartás politikai cselekvés, az alkotmányos demokrácia alapjait támadó politikai magatartás, amely nem a köznyugalmat, hanem a demokratikus alkotmányos rendet megalapozó és fenntartó társadalmi konszenzust gyengíti. Nem látta igazoltnak, hogy a vizsgált tényállás az emberi méltóságot sértő cselekményt tiltana. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy az emberi méltósághoz való jogot véleménynyilvánítással meg lehet ugyan sérteni, de csak személyre irányulóval, nem pedig politikai eszmék hirdetésével. A politikai ideológia terjesztése ugyanis nem személyre szól. A tényállás szerinti tagadás továbbá nem sérti a közösségek méltóságát sem, ugyanis róluk nem állít semmit azáltal, hogy egy történelmi eseményt tagad. Az emberi méltóság sérelme mindig egyének sérelme, azonban a vizsgált törvényi tényállás megvalósulásának nem feltétele semmilyen egyéni sérelem.

Kovács Péter alkotmánybíró egyetértett azzal, hogy a szólásszabadság védelmét nem élvezheti az alkotmányosság alapértékeinek semmibe vétele, azonban különvéleményében kifejtett álláspontja szerint a vizsgált jogszabályi rendelkezés a jelenlegi megfogalmazásában olyan elemeket hordoz magában, amelyek a Magyarország által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekkel nehezen egyeztethetőek össze. Így különösen az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményével (a továbbiakban: Egyezmény), illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlatával. A különvélemény megállapítja, hogy mind az Alaptörvény, mind pedig az Egyezmény a *nullum crimen sine lege* elve alól egyetlen kivételt határoz meg, mégpedig a nemzetközi jogot. Az alkotmánybíró szerint az AB-nak akkor is követnie kell az EJEB joggyakorlatát, így az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját precedenséből ez kényszerűen nem következik. Álláspontja szerint a többségi döntés indokolása szándékától függetlenül a büntetőjogi analógia alkalmazására biztat, és így egyértelműen szembemegy az EJEB büntetések legalitásával kapcsolatos joggyakorlatával. Az alkotmánybíró továbbá nem értett egyet azzal a többségi gondolatmenettel, hogy ha a holokausztagadás a strasbourgi joggyakorlat alapján nem élvezi a szólásszabadság védelmét, akkor ez a holokauszttal összevethető súlyú, vagy fájdalmat okozó egyéb cselekményekre, így a kommunista rendszerek bűneinek tagadására is vonatkoztatható. Hangsúlyozta, hogy amíg az EJEB a holokauszttal tagadó megnyilatkozásokat eleve nem tekinti az Egyezmény szerinti szólásszabadság védelme alatt állónak, addig a

kommunizmus vonatkozásában csak lehetőség az olyan felelősségre vonási módok alkalmazása, amelyek összeegyeztethetőek az Egyezménnyel. A törvény visszamenőleges hatályának tilalma alól csak a nemzetközi jog erre irányuló kifejezett parancsa alapján engedhető kivétel. Egy ilyen szabálynak azonban abszolút egyértelműnek kell lennie. Az alkotmánybíró a tényállás „emberiség elleni cselekmények” szövegrészét is aggályosnak tartotta, ugyanis nem egyértelmű, hogy az azonosítható-e az „emberiség elleni bűncselekmények” fordulattal. Amíg ez utóbbi fogalomköre ugyanis jól beazonosítható, addig az előbbi értelmezése bizonytalan. Ebből következően a problémát az AB-nak egy olyan alkotmányos követelmény kimondásával kellett volna orvosolni, amelynek kiindulópontja, hogy az „emberiség elleni cselekmény” alatt a büntető törvénykönyvbeli „emberiség elleni bűncselekmény” kell érteni.

Lévay Miklós álláspontja szerint a büntető törvényi tényállás jelenlegi megfogalmazása nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mivel a tilalmazott magatartást leíró diszpozíció nem kellően határozott, körülhatárolt és világosan megfogalmazott. Nem értett továbbá egyet a többségi döntés azon érvelésével, hogy a „más, emberiség elleni cselekmények” egyértelműen meghatározható eseményeket, cselekményeket jelentenek. Ebből következik, hogy a tényállás túlságosan széles körű, és önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget, következésképpen ellentétes a jogbiztonság elvével. A tényállás jogbiztonságot sértő jellegét támasztja alá az is, hogy nem egyértelmű: vajon a tényállás szempontjából releváns alapbűncselekményeket jogerős ítéleteknek kell-e megállapítaniuk. Szerinte az AB nem dönthette volna el azt a kérdést, hogy a köznyugalom megzavarása beértelmezhető-e a tényállásba vagy sem. Végül a különvélemény hangsúlyozta, hogy az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére az AB-nak több lehetősége is lett volna, úgymint a *pro futuro* megsemmisítés, a mulasztás megállapítása, vagy az alkotmányos követelmény kimondása.

3142/2013. (VII. 16.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény IV. cikk – személyes szabadsághoz való jog
Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés – a gyermekek védelméhez és gondoskodásához való jog

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál (a továbbiakban: AB) a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Sztv.) 14.

§ (2) bekezdésének a „fiatalkorú esetén harminc nap” szövegrésze, valamint a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Sztv.) egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességének megállapítását és a jogszabályhelyek megsemmisítését. Álláspontja szerint ugyanis ezek a rendelkezések, melyek alapján fiatalkorúval szemben helye van elzárás büntetés kiszabásának, illetőleg a kiszabott pénzbírság elzárásra történő átváltoztatásának, valamint szabálysértési őrizetbe vételnek, a személyes szabadsághoz való alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását valósítják meg. Kérte továbbá, hogy az AB állapítsa meg a hivatkozott jogszabályhelyeknek az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezménybe (a továbbiakban: Egyezmény) ütközését. Valamint kérte annak megállapítását is, hogy a vizsgált törvényekben a jogalkotó elmulasztotta megalkotni az Egyezményben szereplő alapelvek (végső eszköz elve, fokozatosság elve, nevelés elve) érvényesülését szolgáló jogszabályokat. Az indítvány hangsúlyozta, hogy a fiatalkorúak esetén a bűnmegelőzéshez fűződő elvont társadalmi érdek érvényesítése önmagában nem indokolhatja a szabadságelvonás alkalmazását, ez ugyanis szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a gyermekek mindenek felett álló érdekeit, illetőleg a védelemhez és a biztonságához való jogait.

Az ügy előadó bírása *Szívós Mária* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy mivel az indítvány absztrakt, utólagos normakontrollra irányult, ezért annak a régi Sztv.-re (amely 2012. április 15. napján hatályát veszítette) vonatkozó elemeknek érdemi vizsgálata nem végezhető el.

Eljárása során a testület megkereste a belügyminisztert, aki kifejtette, hogy a szabályozás szükségességét a fiatalkorúakkal szembeni hatékony fellépés indokolta, ugyanis a korábbiakban a szabálysértési szankciók preventív hatása a fiatalkorúak vonatkozásában igen csekély volt.

A testület a szabályozás alkotmányosságának vizsgálata körében először is megállapította, hogy az maradéktalanul megfelel az Alaptörvény IV. cikkében a személyi szabadság korlátozására, illetőleg az attól való megfosztásra vonatkozó garanciális szabályoknak, tekintettel arra, hogy a szabálysértési elzárás alkalmazhatóságát, kiszabásának feltételeit és módját, valamint az eljárás menetét, az eljárás alá vont személy és az eljárás egyéb szereplőinek jogait, továbbá az esetleges jogsértésből fakadó igény érvényesítésének lehetőségét és mikéntjét törvény határozza meg.

Az AB ezt követően a szükségesség és arányosság alapjogi tesztjét is elvégezte. A korlátozás szükséges-

se szempontjából arra a megállapításra jutott, hogy a korábbiakban a fiatalkorúak által megvalósított szabálysértések a leggyakrabban következmény nélkül maradtak. A fiatalkorúakkal szembeni elzárás alkalmazásának lehetővé tételét a jogalkotó részéről a tulajdon és a közbiztonság védelme, valamint a fiatalkorúak helyes fejlődésének elősegítése érdekében álló, kényszerítő szükségesség indokolta. A gyakorlati tapasztalatok alapján a szabálysértési szankciórendszer egyéb elemei a fiatalkorú elkövetők egy része esetében alkalmatlannak bizonyultak az elérni kívánt célok megvalósítására, ezért a jogalkotó szükségesnek látta a fiatalkorúakkal szemben alkalmazható szankciók rendszerét egy súlyosabb elemmel bővíteni. A tulajdon és a közbiztonság védelmének, továbbá a fiatalok deviáns életvitel felé vezető útról történő elterelésének célja más módon nem, csak a szigorú joghatárny kijelölésével és alkalmazásával érhető el, a személyes szabadság korlátozását megvalósító norma tehát alkotmányosan szükséges.

Az AB az arányosság vizsgálata tekintetében figyelembe vette a szabadságelvonás törvényi mértékét és körülményeit, valamint az anyagi és eljárásjogi szabályokat, amelyek az elzárás legvégső esetben történő alkalmazását garantálják a fiatalkorúak esetében. A testület megítélése szerint az új Sztv. garanciális szabályai megfelelő biztosítékul szolgálnak arra, hogy a norma *ultima ratio* jelleggel és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozza a fiatalkorúak személyes szabadsághoz való alapjogát, elzárás kiszabására ugyanis csak igen szűk körben és kirívóan súlyos esetben kerülhet sor.

Az indítványnak a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával kapcsolatos elemével összefüggésben az AB rámutatott arra, hogy a jog lényegi tartalma elsősorban állami és társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Jelen esetben azonban a testület nem vizsgálta, hogy az állam ezeknek a pozitív kötelezettségének eleget tett-e, a vizsgált norma ugyanis alapjog-korlátozó, azaz negatív tartalmú. Az AB hangsúlyozta, hogy a vonatkozó rendelkezés alkotmányosságát csak a konkrét alapjog (személyes szabadsághoz való alapjog) sérelmével összefüggésben vizsgálta, a támadott jogszabály és az Alaptörvény XVI. cikke között nem látott összefüggést, az indítványt ebben a részében elutasította.

Az AB ezt követően hangsúlyozta, hogy az Egyezmény csak közvetett módon hozható összefüggésbe az új Sztv. vonatkozó rendelkezéseivel, ugyanis az abban foglaltak egyrészt csak általános jellegű követelményeket támasztanak a részes államok intézményei felé, másrészt pedig az indítványozó által hivatkozott egyik cikk általában a büntető típusú el-

járásokkal szemben támaszt általános elveket és minimumkövetelményeket. Mivel az Egyezmény releváns cikkei és a támadott szabálysértési norma között nincs alkotmányossági vizsgálatot megalapozó összefüggés, az AB az új Sztv. vitatott rendelkezéseinek ezen összefüggésben való további vizsgálatától eltekintett.

Az AB végül vizsgálta a rendelkezések és az Egyezmény szabadságkorlátozó állami intézkedésekkel kapcsolatos cikkének összhangját, és megállapította, hogy az Egyezmény nem zárja ki a személyi szabadság megvonásával járó szankciók alkalmazását a fiatalkorúakkal szemben, ugyanakkor a gyermekekkel szembeni eljárások törvényességének biztosítását előírja, ezen felül pedig rögzíti a büntetésekkel kapcsolatosan az *ultima ratio* elvét és az arányosság követelményét. Általános előírás továbbá az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a gyermek speciális szükségleteit kielégítő bánásmód és a felnőtt korúaktól való elkülönítés. Garanciális szabály még a szabadságelvonó intézkedésekkel kapcsolatos eljárás lehető legrövidebb időn belül történő folytatásának, illetőleg a jogorvoslati lehetőség és a bírói út igénybevételének követelménye. Az AB megállapította, hogy az új szabálysértési kódex egészét figyelembe véve a támadott rendelkezések megfelelnek az Egyezményben foglalt követelményeknek, az új Sztv. támadott rendelkezései nem sértik az Egyezmény indítványban felhívott 37. cikkét.

A határozathoz *Lévay Miklós* különvéleményt írt, amelyhez *Bragyova András*, *Kiss László* és *Kovács Péter* alkotmánybírák csatlakoztak. A különvélemény szerint az új Sztv. indítványozó által támadott rendelkezései [27. § (2) bekezdés, valamint 134. § (2) bekezdés] ellentétesek az Egyezmény több cikkével, így sértik az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését. Az alkotmánybíró mindenekelőtt az Egyezmény 1. cikkére hivatkozással hangsúlyozta, hogy a fiatalkorúak az Egyezmény értelmében gyermeknek minősülnek, a gyermekekkel szemben alkalmazható szabadságelvonással kapcsolatos garanciális követelmények következképpen a szabálysértési elzárás szabályozása kapcsán is irányadóak. Az alkotmánybíró ebből következően nem értett egyet a határozat azon megállapításaival, amely szerint a szabálysértési elzárás fiatalkorúak esetén történő alkalmazhatósága csak közvetett módon hozható összefüggésbe az Egyezmény releváns 3. cikkével, valamint hogy nincs alkotmányossági vizsgálatot megalapozó összefüggés az Egyezmény 40. cikkével.

A különvélemény szerint továbbá az új Sztv.-nek a szabálysértési elzárás fiatalkorúakkal szembeni alkalmazhatóságára vonatkozó szabályai nem felelnek

meg a fiatalkorúak szabadságelvonásával kapcsolatos, az Egyezményben meghatározott *ultima ratio* és arányosság követelményének. Az elzárás arányosságát a többségi döntésben foglalt érvek nem alapozzák meg, ugyanis ebből az aspektusból kulcsfontosságú kérdés, hogy a szabadságelvonás mellett léteznek-e alternatív intézkedések, amelyek biztosítják annak *ultima ratio* jellegét. Az alkotmánybíró hangsúlyozta, hogy a jelenlegi szabályozás nem teszi lehetővé általánosan a szabálysértési elzárás helyett más alternatív intézkedések alkalmazását a fiatalkorúak esetében. Önmagában pedig az a tény, hogy a szabálysértési jog hatályos szabályai alapján a fiatalkorúak szankcionálási lehetősége nem megoldott, nem teszi alkotmányossá az elzárás alkalmazhatóságát. A különvélemény végül hangsúlyozta, hogy az AB-nak meg kellett volna állapítania a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását, mivel a jogalkotó elmulasztotta a nemzetközi szerződésből származó jogalkotási kötelezettségét azáltal, hogy nem rendelkezett a fiatalkorúakkal szemben az elzárást helyettesítő szankciókról, amelyek lehetővé teszi a fiatalkorú szabálysértők esetében a nevelési célok és a törvények tiszteletének érvényesülését.

3151/2013. (VII. 24.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztesség eljáráshoz való jog

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció tilalom

A konkrét ügyben eljáró bíró az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB) fordult az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) által módosított, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 58–59. §-ai, valamint 386/N. §-a, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetéséről, végrehajtásáról szóló 1952. évi 22. tvr. (a továbbiakban: Ppé.) 35/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében. Az alapügyben felmerült alkotmányjogi kérdés abban állt, hogy a fenti módosítás a perbehívásra vonatkozó szabályokat jelentősen módosította, többek között akként, hogy a napokban megállapított időkorlát nélküli perbehívás előterjesztésére határidőt szabott. A konkrét ügyben a beavatkozó perbehívást terjesztett

elő a bíróságnál, amely kézbesítésre várt. A módosítás eredményeként azonban a perbehívást már nem a bíróságnak, hanem a perbehívónak kell közölnie a perbehívóval, ennek megfelelően a beavatkozónak kellett volna harminc napon belül okirattal igazolnia, hogy a perbehívást a perbehívóval közölte, azonban ezen eljárási cselekmény határidőben nem történt meg. Az indítványozó a vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését arra hivatkozással kérte, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő időt a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, a normaszöveg megismerésére, megsértette a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát (a konkrét ügyben ugyanis a perbehívó a perbehíváshoz szükséges cselekményeket a korábbi szabályozásnak megfelelően elvégezte, azonban a jogszabályváltozás miatt perbeli helyzetében ezzel ellentétes változás állt be). A támadott jogszabályi rendelkezések továbbá sértik a normavilágosság követelményét (nem egyértelmű ugyanis a jogszabályban szereplő, a már előterjesztett perbehívási kérelem pontos tartalma), a módosítás ráadásul diszkriminatív, és sérti a törvény előtti egyenlőség elvét, ugyanis egyesek nem képesek teljesíteni a jogszabályi feltételeket.

Az AB jelen ügyben öttagú tanácsban járt el. Az ügy előadó bírāja *Juhász Imre* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy a Pp. és a Ppé. vitatott rendelkezései a kihirdetést követő napon léptek hatályba, azonban a Ppé. módosítása mind a folyamatban lévő eljárásokra, mind a folyamatban lévő eljárások során ténylegesen előterjesztett perbehívási kérelmek teljesítésére vonatkozóan tartalmaz konkrét határidőket, vagyis a felkészülési idő szempontjából az átmeneti rendelkezésekkel megállapított határidőknek van relevanciájuk. A testület megállapította, hogy a jogalkotó a Ppé.-ben biztosított határidőkre tekintettel nem sértette meg a kellő felkészülési időre vonatkozó jogalkotási követelményt, következésképpen a felkészülési idő elégtelensége okán nem állapítható meg a jogbiztonság sérelme. Ezt követően a határozat megállapította, hogy a jogalkotó a felek részére a hatályba lépést megelőző időre nem állapított meg, és nem tett terhesebbé kötelezettséget. A jogalkotásról szóló törvény továbbá lehetővé teszi eljárási cselekmények esetén a módosítás szerinti rendelkezések folyamatban lévő ügyekre történő alkalmazásának kimondását, a jogalkotó pedig az ezen ügyekre vonatkozó szabályozási kötelezettségének külön határidő biztosításával eleget is tett, így a módosítás a visszaható hatállyal kapcsolatos alkotmányos követelményeket nem sértette.

Az indítványnak a normavilágossággal kapcsola-

tos részéről az AB megállapította, hogy az Alaptörvény a bíróságokkal szembeni követelményként határozza meg a jogszabályoknak az adott jogszabály céljával és az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezését és alkalmazását. Az indítvánnyal érintett szövegrész értelmezése így jogalkalmazói kérdés, az AB feladata csak a jogszabályok, illetve a bírói ítéletekben megjelenő jogértelmezés alkotmányosságának vizsgálatára terjed ki.

Az indítványnak a diszkrimináció tilalma és a tisztességes eljárás sérelmére vonatkozó részével összefüggésben – amelyet arra alapított az indítványozó, hogy a Pp. kifogásolt rendelkezései postai küldeményel történő értesítés útján nem biztosítják a perbehívás lehetőségét, ha a perbehívott külföldi – az AB megállapította, hogy mivel a perbehívást tartalmazó irat nem minősül bírósági iratnak, ezért az írásbeli közlésnek sem kell feltétlenül postai úton megvalósulnia. Az AB végül hangsúlyozta, hogy a beavatkozás és annak formája pertaktikai kérdés, amely jellemzően az érintettek előzetes egyeztetésével és tájékozódásával jár, továbbá az indítvánnyal érintett rendelkezések kizárólag az írásbeliséget és a kézbesítés igazolását írják elő, amely egyéb módon is teljesíthető, ebből következően pedig nem állapítható meg az indítványban felhívott jogsérelem.

A többségi döntéshez *Kiss László* alkotmánybíró különvéleményt írt. Álláspontja szerint ugyanis az AB-nak meg kellett volna állapítani a Pp és Ppé. indítvánnyal támadott egyes rendelkezései alaptörvényellenességét és meg kellett volna semmisítenie azokat, valamint rendelkeznie kellett volna a megsemmisített rendelkezéseknek a konkrét ügyben történő kizárásáról. Az AB következetes gyakorlatát figyelembe véve a visszaható hatály tilalmát sérti az is, ha a hatálybalépés ugyan nem visszaható hatállyal történik, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Ennek az alkotmányi tilalomnak a forrása pedig nem a többségi döntés által is hivatkozott jogalkotásról szóló törvény, hanem az Alaptörvény jogállamiság klauzulája. Az alkotmánybíró szerint a visszaható hatály fennállta szempontjából közömbös, hogy a hatályba lépés milyen módszerrel történik akkor, ha a jogszabály hatályba lépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg. Tekintettel arra, hogy az alapügyben a magánjogi jogalannyal szemben a magyar állam a másik fél, így az eljárásjogokban egyébként alkalmazott azonnali hatálybaléptetéssel olyan előnyt biztosított magának az állam, amely ellentétes a visszaható hatályú szabályozás tilalmával, és egyúttal felveti a jogalkotói hatalommal való visszaélés gyanúját is.

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság,
jogbiztonság*
*Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánélethez
való jog*
*Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció
tilalom*
*Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés – egészséghez
való jog*

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságnál (a továbbiakban: AB) indítványozta a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: R.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az érintett rendelkezésekre vonatkozóan alkotmányjogi panaszt is benyújtottak. Az alkotmányjogi szempontból kifogásolt rendelkezések az úgynevezett analóg inzulinkészítményekkel való kezelés egy év után történő kiemelt, indikációhoz kötött támogatással való fenntartásának feltételeit tartalmazták.

Az indítványozó formai és tartalmi kifogásokat is tett. Egyrészt kifogásolta, hogy a jogalkotó nem tett eleget a kellő felkészülési idő követelményének, ugyanis a szabályozás olyan feltételtől tette függővé a készítmények 100%-os támogatását, amellyel a betegek a mérés idején még nem lehettek tisztában (jelölésül, hogy a magasabb vizsgálati értékhez a gyógyszer-támogatás elvesztése kapcsolódik). A miniszter mint jogalkotó ráadásul túllépte a törvényben biztosított felhatalmazást is. Az R. mögöttes jogalkotói céljának (együtműködés a kezelés során, egészséges életmód folytatása) figyelembevétele alapján továbbá az indítvány felvetette, hogy a beteg kifogásolható magatartása alkotmányosan vezethet-e olyan eredményre, hogy a beteg nem juthat hozzá a kezelés adott formájához, illetőleg a határérték túllépése értékelhető-e automatikusan az együtműködés megtagadásaként. Azáltal tehát, hogy az R. abból indul ki, hogy a magas vizsgálati érték kizárólag a beteg magatartására vezethető vissza, sérül az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalából következő követelmény, miszerint senkit sem lehet önkényesen kizárni az egységes ellátórendszerből. Az indítványozó felhívta a figyelmet arra is, hogy egyes betegek a szűkös anyagi körülményeik miatt nem tudják betartani a megfelelő étrendet.

A panaszosok ezenfelül kifogásolták, hogy az R.

mérlegelési lehetőség nélkül rendelte el a támogatás csökkentését, holott a feltétel teljesülése számos más magánéleti októl is függ, ezáltal a rendelkezések sértik a magánélethez való jogot. Az R. továbbá sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is, ugyanis a jogalkotó önkényesen választotta ki a cukorbetegeket a betegek csoportjából, ráadásul közvetetten a cukorbetegek között is különbséget tesz azáltal, hogy a jobb anyagi helyzetben lévők az alacsonyabb támogatás mellett is meg tudják venni a gyógyszert. Azáltal pedig, hogy a rendelkezések nem garantálják minden biztosított számára annak elvi lehetőségét, hogy a támogatáshoz szükséges feltételeknek megfeleljenek, sértik az egészséghez való jogot. A panaszosok is hivatkoztak a kellő felkészülési idő hiányára, valamint arra, hogy mivel az R. ellentétes az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben biztosított egyenlő bánásmód követelményének megfelelő ellátáshoz való joggal, ezért annak megalkotására a jogalkotás rendjének sérelmével került sor.

Az ügy előadó bírása *Balogh Elemér* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy a jogalkotó nem lépte túl a felhatalmazás kereteit. Tekintettel továbbá arra, hogy az R. kifogásolt rendelkezései az elmúlt években többször is módosultak, ezért az AB a módosítások vizsgálatát követően megállapította, hogy a cukorbetegeknek már 2012. január 4. napjától azzal kellett számolniuk, hogy a korábbi szakorvosi javaslat érvényességi idejének lejártát követően csak akkor részesülnek 100%-os támogatásban, ha a megkívánt szénhidrátcsera-célérték két mérés alapján fenntartható volt. Az AB a felkészülési idő kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradását, illetőleg hiányát nem állapította meg.

Az AB ezt követően megállapította, hogy a cukorbetegek esetében az egészség megőrzése a megfelelő anyagcsere-egyensúly elérését jelenti. Az egészséghez való jog szubjektív, anyagi oldalából azonban nem vezethető le, hogy bárkinek alanyi joga lenne arra, hogy az állam a megfelelő anyagcsere-egyensúly elérése érdekében meghatározott gyógyszerek árának egy adott szintjét a költségvetés terhére biztosítsa. Az államnak az Alaptörvényben meghatározott objektív, intézményvédelmi kötelezettsége az egészségügyi ellátórendszer megszervezése, és annak az egészségbiztosítás útján történő finanszírozása. Az R. kifogásolt rendelkezései továbbá azáltal, hogy a kezelési cél elérése esetén magasabb támogatást rendelnek az adott gyógyszer mellé, senkit nem zárnak ki az egységes ellátórendszerből, így az egészséghez való jog sérelme sem állapítható meg.

Az AB ezt követően megállapította, hogy az indítványozók által állított megkülönböztetés nem alap-

vető alkotmányos jog tekintetében merült fel, ezért az R. kifogásolt rendelkezéseit az általános egyenlőségi szabály alapján ítélte meg. A cukorbeteg és az egyéb betegségben szenvedők a betegség kezelési lehetőségei tekintetében alkotnak homogén csoportot, ezért az általános egyenlőségi szabály nem sérül amiatt, hogy az R. a betegek köréből kiemelte a cukorbeteg körét, és meghatározott gyógyszerrel történő kezelésük folytatásának támogatását feltételhez kötötte. Megállapításra került, hogy az egy éve analóg inzulin kezelés alatt álló ún. 2-es típusú cukorbeteg tartoznak homogén csoportba, a szabályozás ezen belül pedig különbséget tesz a kezelési célérték elérése alapján. Az AB vizsgálta, hogy az eltérő támogatásnak van-e ésszerű, alkotmányos indoka és megállapította, hogy a támogatás mértékének a kezelés eredményességéhez kötése igazolhatja a támogatás eltérő mértékét.

A testület ezt követően a beteg együttműködési kötelezettségének az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét vizsgálta. Kiemelte, hogy az Alaptörvény O) cikkéből következően az Alaptörvény emberképe a társadalomban élő felelős személyiség, ebből pedig az következik, hogy a betegnek el kell fogadnia azokat a feltételeket, amelyeket a jogalkotó általánosan elvárhatóként meghatároz, feltéve, ha ennek során az egyéni szempontokat is figyelembe veszi. A jogalkotónak az Alaptörvény keretei között széles mérlegelési lehetősége van abban a tekintetben, hogy a gyógyszer-támogatást milyen gyógyszer-finanszírozási szabályokkal valósítja meg. Amennyiben azonban feltételeket szab a támogatás megszerzéséhez, úgy az érintettek esetleges egyéni szempontjait is megfelelően figyelembe kell vennie, ez pedig az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogegyenlőség követelményét konkretizálja a betegek vonatkozásában. Az AB ezt követően vizsgálta, hogy a jogalkotó a támogatás megszerzése feltételeinek meghatározása során az egyéni szempontokat azonos mértékben vette-e figyelembe. Megállapította, hogy a jogalkotó a céltartomány kijelölésekor a szakmai ajánlásoknak megfelelően járt el, amelyen belül a kezelő orvosnak lehetősége van egyéni célérték meghatározására. Az R. ráadásul az egy év alatt történő három mérés megkövetelésével figyelembe vette a betegről független egyéni körülményeket is. A jogalkotó tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű okból tett különbséget az azonos, homogén csoportba tartozó betegek között, illetve eleget tett az általános egyenlőségi szabályból folyó kötelezettségének, így az AB az indítványt az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése tekintetében elutasította.

Az AB végül azt is megállapította, hogy a panaszosok magánélethez való joga, valamint az ún. 2-es

típusú cukorbetegségben szenvedő betegek analóg inzulin kezelése fenntartásának támogatására vonatkozó rendelkezése között nincsen alkotmányjogilag értékelhető összefüggés, a magánszféra sérelme nem merül fel.

Kiss László különvéleményében egyetértett az indítványozók azon álláspontjával, miszerint az R. megfelelő mérlegelési lehetőség nélkül rendelte el a támogatás csökkentését, így nincs mód arra, hogy a betegek egyéni élethelyzetének feltárására, egészségi állapotának figyelembevételére megnyugtatóan sor kerüljön. A támogatás feltételül megszabott érték ráadásul nem feltétlenül csak a beteg együttműködésétől függ. Az R. így azokat a betegeket is szankcionálja, akik önhibájukon kívül nem tudják tartani az előírt határértékeket. Az alkotmánybíró hangsúlyozta, hogy a szabályozás általánosságá, kivételt, kimentést nem engedő tartalma maga idézi elő az alaptörvény-ellenes helyzetet, amelynek feloldására a kellő differenciálásra lehetőséget adó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása lehet a megoldás. A többségi döntésnek amellet kellett volna érvelni, hogy az egyenlő bánásmód követelményét az a szabályozás is sérti, amely különböző helyzetben lévőket kezel azonos módon, így a megkülönböztetés indokolatlan hiánya vezet az alkotmányos egyenlőség sérelméhez. Az alkotmánybíró továbbá megjegyezte, hogy a szabályozás mögött alkotmányosan nem tolerálható gazdaságossági szempontok húzódtak meg, amely ráadásul sérti az egyenlő bánásmódnak az Alaptörvényben biztosított testi és lelki egészséghez való jogra vonatkoztatott követelményét. A szabályozásnak továbbá meg kell felelnie az általános egyenlőségi szabályból eredő követelményeknek, azaz nem lehet önkényes, és a jogalkotónak tudományosan igazolható, az Alaptörvénnyel összeegyeztethető alkotmányos indokokkal kell alátámasztania az ellátásban bevezetett módosításokat.

19/2013. (VII. 19.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság

Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés – hatalom megosztásának elve

Alaptörvény VI. cikk (1)–(2) bekezdés – magánszféra és személyes adatok védelme

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.) egyes rendelkezései meg-

semmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól (a továbbiakban: AB). A Tv. többek között a nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat változtatta meg. Módosította az ellenőrzés módszerét, eszközeinek alkalmazási körét, a jogorvoslatot, az ellenőrzés alá tartozó személyek meghatározására irányadó rendelkezéseket. A titkosszolgálati eszközökkel való megfigyelés, ellenőrzés az érintett magánszférához való jogát korlátozza. Az indítványozó kifejtette, hogy bár a nemzetbiztonsági érdek legitim cél, azonban azáltal, hogy a szabályozás lehetővé teszi a titkosszolgálati eszközök hosszú távú alkalmazását pusztán azon az alapon, hogy az érintettel szemben már folyt nemzetbiztonsági ellenőrzés, a Tv. nem felel meg az alkotmányossági kritériumoknak. A Tv. rendelkezett arról is, hogy csak a hatáskörrel rendelkező miniszter egyetértésével határozható meg, hogy melyek azok a jogviszonyok, amelyek betöltői fokozottan ki vannak téve jogellenes befolyásolási szándéknak. A hatalmi ágak elválasztásából következik azonban, hogy a Kormány tagjának nem lehet vétőjoga a független intézmények vonatkozásában, a független intézmények szervezetére vonatkozó szabályokat a Kormány tagja nem állapíthatja meg rendeletben, azt törvényben kell rendezni. A jogállamiságból eredő követelmény továbbá, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárására a jog uralmának ki kell terjednie, a szabályozásnak kellő garanciát kell biztosítania arra, hogy a felügyelő miniszter döntése nem önkényes. A Tv. az intézményi garancia hiányát azzal kísérli meg orvosolni, hogy lehetővé teszi a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy részére, hogy a miniszterhez panasszal forduljon. A panasszal szemben azonban további jogorvoslatra, bírósághoz fordulásra nincsen lehetőség. Az egyfokú jogorvoslati rend nem teszi lehetővé a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső kontrollját. Az indítványozó továbbá kérte a 2013. augusztus 1-jén hatályba lépő rendelkezéseknek az indítvány elbírálásáig történő felfüggesztését.

Az ügy előadó bírója *Paczolay Péter* volt.

A hatálybalépés felfüggesztésének kérdésében az AB, hivatkozva korábbi gyakorlatára megállapította, hogy a hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépésének felfüggesztésére csak kivételesen kerülhet sor, akkor, ha arra súlyos és helyrehozhatatlan következmény elkerülése érdekében van szükség.

Az érintett szabályok értelmében a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonya fennállása alatt, vagyis hosszú, határozatlan ideig folyamatosan nemzetbiztonsági ellenőrzés alatt áll, amely során vele szemben alkalmazni lehet a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit. A bíróság megállapította,

hogy a vonatkozó törvényi rendelkezések a magánszféra védelméhez való jogot korlátozzák, ezért meg kell felelniük a szükségesség és arányosság követelményének. A testület ezzel összefüggésben kiemelte, hogy a nemzetbiztonságról szóló törvény hatályos szabályai garanciát jelentenek arra, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés csak korlátozott ideig tarthasson. Az AB megállapította, hogy az érintett magánéletébe történő beavatkozás súlyos és helyrehozhatatlan, jelentős hátránnyal járó következményt okozhatna a hatálybalépést követő belátható időn belül. A Tv. rendelkezései olyan súlyosan korlátozó rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a magánszférába való beavatkozás módjánál, folyamatosságánál és mértékénél fogva valószínűsítik az alaptörvényellenességet. Amennyiben a nemzetbiztonsági ellenőrzés általános szűrő-kutató tevékenységet jelent, úgy az alapjog korlátozása aránytalanná válik. Az AB mindezek alapján a vonatkozó rendelkezések hatálybalépését felfüggesztette.

3133/2013. (VII. 2.) AB VÉGZÉS

Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog
Alaptörvény XV. cikk (2) – diszkrimináció tilalma
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) – bírói úthoz való jog
Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés – jogorvoslatihoz való jog

Az indítványozó alapítvány alkotmányjogi panaszában a hátrányos megkülönböztetés tilalmának Kúria általi kiüresítésére hivatkozott, mivel a Kúria egy konkrét döntésével, amelyben bár megállapította, hogy a perben érintett iskolában jogellenes elkülönítés valósult meg, a kereseti kérelemben foglaltak ellenére nem rendelkezett annak megszüntetéséről. A Kúria azzal indokolta döntését, hogy amennyiben a kereseti kérelemben foglaltaknak maradéktalanul eleget tesz, úgy egyrészt ellehetetlenítené a perbeli iskola működését, másrészt sértené a szülők szabad iskolaválasztási jogát. A Kúria arra utalt, hogy egy iskola bezárására vonatkozó döntés polgári jogi jogvitában nem hozható, illetve az nem volna az oktatási szegregáció megszüntetésének alkalmas eszköze.

Az ügy előadó bírója *Balogh Elemér* volt.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a panasz befogadhatóságát vizsgálva megállapította, hogy az a formai feltételeknek megfelel. A tartalmi feltételek vizsgálatát követően a testület arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó alapítvány az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt jogsérelmet szenvedett személyek jogának érvényesítése céljából fordult bírósághoz, közérdekű kereset-

indítási joga az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) felhatalmazásán alapult. Az AB ugyanakkor megállapította, hogy a vizsgált esetben a közérdekű igényérvényesítőként eljáró panaszos természetes személyek Alaptörvényben foglalt jogai érvényesítésére alkotmányjogi panaszt közvetlenül nem terjeszthet elő. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében közérdekű igényérvényesítőként eljáró szervezet alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben egyedi ügy érintettjeként akkor terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés a szervezet Alaptörvényben biztosított jogát sérti és a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy az nincsen biztosítva számára. Az AB megállapította, hogy a konkrét ügyben az indítványozó érintettsége hiányzik. Az AB ugyanakkor megjegyezte azt is, hogy az Ebktv. szerinti társadalmi és érdek-képviselői szervezet számára lehetséges, hogy a jogsérelmet szenvedett személyek meghatalmazása alapján, képviselőként eljárva az alapító okiratában megjelölt jogvédő tevékenységet gyakorolja, és ennek részeként alkotmányjogi panaszt terjeszsen elő.

Kiss László különvéleményében – amelyhez *Lévay Miklós* is csatlakozott – az alkotmányjogi panasz befogadhatósága mellett érvelt. Kiemelte, hogy kétségtelen tény, hogy az AB már több hasonló ügyben utasított vissza alkotmányjogi panaszt arra hivatkozással, hogy a vonatkozó civil szervezet nem a saját jogsérelmére, hanem valamely tagjának alapjogi sérelmére hivatkozással nyújtott be indítványt. Az alapjogi sérelmet felvető panaszügyekben azonban az AB-nak mindig esetileg, az adott ügy összes körülményére figyelemmel kell lennie az indítványozó érintettségének vizsgálata során. Különösen igaz ez a közérdekű igényérvényesítésre, ez esetben ugyanis az indítványozók nem egyéni jogsérelmre, hanem a társadalom egy nagyobb csoportja érdekében lépnek fel. A többségi döntésnek figyelembe kellett volna vennie az alkotmányossági kérdés alapjául szolgáló társadalmi körülményeket és gyakorlatot is, ugyanis a jelen ügyben érintett hátrányos helyzetben élők rajtuk kívül álló okokból képtelenek élni az őket megillető jogokkal. Ebből az aspektusból a törvényi érintettség fogalmát jelen ügyben az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésébe foglalt esélyegyenlőségi intézkedés klauzula figyelembe vételével kellett volna értelmezni, és egyúttal biztosítani az indítványozó számára az alkotmányjogi panasz eljárásban is a speciális igényérvényesítési szabály érvényesülését. Az alkotmánybíró hangsúlyozta, hogy az AB a döntésével éppen a leginkább rászoruló, azonban saját jo-

gainak hatékony érvényesítésére gyakran képtelen személyektől vonta meg a segítséget. A különvélemény végül leszögezi azt is, hogy a döntésnek egy távolabbi mutató hatása is releváns, miszerint az Ebktv.-ben intézményesedett közérdekű igényérvényesítés teljesen kiüresedik abban az értelemben, hogy a közérdekű keresetek alapján indult rendesbírói eljárások kikerülnek az alkotmányossági felülvizsgálat köréből.

3144/2013. (VII. 16.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés – jogállamiság, jogbiztonság
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) – tisztességes eljárásból való jog

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kérte az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: régi Eubetv.) egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. A régi Eubetv. értelmében az európai elfogatóparancs végrehajtását meg kellett tagadni, ha a magyar törvény szerint a büntethetőség vagy a büntetés elévült, feltéve, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló bűncselekmény magyar joghatóság alá tartozik. Az indítványozó szerint a vonatkozó rendelkezés azért sérti a jogbiztonság elvét és a tisztességes eljárásból való jogot, mert az elévülés kapcsán az átadás kérdésében döntő bíróság részére csupán az elfogatóparancsot kibocsátó hatóság állítása áll rendelkezésre, így nincs abban a helyzetben, hogy az elévülés mint átadási akadály érdemi kontrollját elvégezhesse. Az indítvánnyal érintett konkrét ügy tekintetében a panaszos kifejtette továbbá, hogy a bűncselekményt a régi Eubetv. hatályba lépése előtt követte el, így vele szemben legfeljebb kiadatásra kerülhetett volna sor, ezáltal sérül a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elve. Az indítványozó végül kitért arra is, hogy a régi Eubetv. 22. § (1) bekezdése lehetővé tette a keresett személy átadását annak érdekében, hogy ellene Magyarországon folytathassák le az eljárást. Az indítványozó szerint azonban alkotmányellenes helyzet állt elő azzal, hogy a megengedő szabályozás nem biztosítja minden esetben az eljárásnak a terhelt jelenlétében történő lefolytatását és nem határozza meg az elhalasztással kapcsolatos mérlegelési szempontokat.

Az ügy előadó bírója *Lévay Miklós* volt.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) megállapította, hogy a panasz alapjául szolgáló Eubetv.-t 2013. január 1-jével felváltotta az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló

2012. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: Eubetv.). Tekintettel arra, hogy az AB hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak akkor állapítja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben alkalmazni kell, továbbá arra, hogy a régi Eubetv. rendelkezéseit az átadás tárgyában lefolytatott büntetőeljárásban nem kellene alkalmazni, ezért a testület az alkotmányossági vizsgálatot az Eubetv.-nek a régi Eubetv. felhívott rendelkezéseivel tartalmilag azonos rendelkezései tekintetében folytatta le.

Az AB mindenekelőtt áttekintette az Európai Unió Tanácsa által elfogadott, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB kerethatározatot (a továbbiakban: kerethatározat). Megállapította, hogy a kerethatározat elsődleges célja a tagállamok közötti kiadatás eltörlése, és annak az igazságügyi hatóságok közötti átadás rendszerével való felváltása. A kerethatározat rendelkezéseit a magyar jogba a régi Eubetv. ültette át, amelyet az Eubetv. is megfelelően tartalmaz. Az AB hangsúlyozta, hogy az európai elfogatóparancs szerint történő átadás alapja a tagállami hatóságok kölcsönös együttműködése és a másik állam jogrendszerébe vetett bizalom. Az tehát, hogy a magyar végrehajtó igazságügyi hatóság a külföldi hatóság által rendelkezésre bocsátott adatok alapján dönt abban a kérdésben, hogy fennáll-e a magyar törvény szerint a büntethetőség vagy a büntetés elévülése, még nem jelent ellenőrzés nélküli elfogadást. Az Eubetv. értelmében ugyanis a bíróság tárgyalást tart, ahol a keresett személy a meghallgatás során vitathatja az átadás feltételeit befolyásoló körülmények fennállását. Abban az esetben, ha a bíróság megítélése szerint nem lehet megfelelő határozatot hozni, a miniszter útján kiegészítő információkat kérhet. Az AB megállapította, hogy az a tény, miszerint az elévülés kezdő időpontja tekintetében az európai elfogatóparancsot kibocsátó hatóság állítása az irányadó, nem okoz alaptörvény-ellenes helyzetet.

Az Eubetv.-nek az európai elfogatóparancs végrehajtásának elhalasztására vonatkozó rendelkezéseit az indítvány azért kifogásolta, mert a szabályozás túlzottan megengedő jellegéből következően az nem biztosítja a hazai büntetőeljárásnak a terhelt jelenlétében való lefolytatását, valamint nem határozza meg a mérlegelés szempontjait. Ezzel összefüggésben az AB álláspontja az volt, hogy az Eubetv.-ből az következik, hogy az eljárás lefolytatása során fontos szempont a terhelt jelenlétének szükségessége. A fő kérdés tehát az, hogy a keresett személy jelenléte nélkül lefolytatható-e az eljárás. Az Eubetv. háttérjogszabályként a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: Be.) jelöli meg, és a Be. egyértelműen meghatározza azokat az esetköröket,

amikor a terhelt személyes jelenléte szükséges. A testület hangsúlyozta, hogy a terhelt távollétében folytatott büntetőeljárás lehetősége az igazságszolgáltatás hatékony működésének fontos eszköze. Lényeges azonban, hogy az ehhez hasonló, az állami büntető hatalom feladata hatékonyságát szolgáló eszközöknek meg kell felelniük a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének, amelynek fontos eleme a védelemhez való jog érvényesülése. Az AB megállapította, hogy az Eubetv. és a Be. együttes értelmezésével pontosan meghatározhatók azok a szempontok, amelyeket a bíróságnak figyelembe kell vennie az átadás elhalasztásáról szóló döntés meghozatalakor. A vonatkozó törvények továbbá meghatározzák a bírósági döntés korlátait és a megfelelő garanciákat a terhelt védelemhez való jogának érvényesüléséhez, ezért az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

Az indítvány utolsó elemében az indítványozó a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elv sérelmére hivatkozással kérte az AB-től annak megállapítását, hogy alaptörvény-ellenes a terheltnek olyan cselekmény miatti átadása, amelyet a vonatkozó jogszabály hatályba lépését megelőzően követett el. Az AB az indítvány ezen részét tartalmilag alkotmányos követelmény megállapítására irányulónak tekintette, azonban hangsúlyozta, hogy ilyen megállapítás csak hivatalból lehetséges, ilyen tartalommal nem lehet indítványt előterjeszteni. Hangsúlyozta, hogy a kerethatározat rendelkezett az európai elfogatóparancs alkalmazhatóságának időbeli hatályáról, azonban azt nem a bűncselekmények elkövetéséhez, hanem a kiadatási kérelmek érkezéséhez kötötte azzal, hogy a tagállamok részére lehetővé tette az időbeli alkalmazhatóság nyilatkozattal történő eltérő meghatározását. Mivel Magyarország határidőben nem élt a nyilatkozattétel lehetőségével, ezért elfogadta a kerethatározat időbeli alkalmazhatósági szabályait, vagyis az elfogatóparancs a 2004. május 1. előtt elkövetett bűncselekmények esetén, a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazandó.

11/2013. (V. 9.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés – jogállamiság,
jogbiztonság
Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés – tulajdonhoz
való jog*

Az indítványozó bíró folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett kezdeményezte az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 8. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, egyúttal azt, hogy az

Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) állapítsa meg, hogy annak alkalmazása az előtte folyó perben kizárt. Az indítvány szerint ugyanis a jogállamiság követelményébe ütközik, hogy az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosítványai összemosódnak, abban a tekintetben, hogy a szerződéses kötelezettséget megszüntető jogalkotó és a szerződéses kötelezettségtől a jogalkotás útján szabaduló dologi kötelezett személye azonos. Az indítványozó emellett hivatkozott a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára, a tulajdonhoz való jog sérelmére, végül a hatalommegosztás alkotmányos elvének sérelmére, ez utóbbira azért, mert a jogalkotó szerződéses viszonyokba avatkozott be, ezáltal felülírva bírósági ítéleteket.

Az ügy előadó bírója *Lenkovics Barnabás* volt.

Az alapügyben a bíróság a Magyar Állam alperest annak tūrésére kötelezte, hogy a felperes az általa korábban faktorált kölcsönszerződésből eredő követelését a Magyar Állam tulajdonát képező ingatlanokból bírósági végrehajtás útján kielégítse. A végrehajtási eljárás megindulását követően lépett hatályba a Tv. 8. §-a, amely értelmében „*a védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű, az állam kizárólagos tulajdonában álló erdő a kincstári vagyon részét képezi és forgalomképtelen*”. A rendelkezés következtében a végrehajtást kérő igénye csak részben került kielégítésre. A végrehajtást kérő az ingatlanok forgalomképességének megállapítása iránt pert indított, és ebben az eljárásban fordult az eljáró bíró az AB-hoz.

Az AB hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság vélt sérelme nem abból adódik, hogy a jogalkotó az erdővagyon egy részét forgalomképtelenné nyilvánította, hanem abból, hogy a Tv. a zálogjog alapítása és a végrehajtási eljárás befejeződése között akként módosult, hogy az megakadályozza a végrehajtást kérőt abban, hogy a jelzáloggal biztosított követeléséhez árverés útján hozzájusson. Az indítványozó is hangsúlyozta, hogy a támadott rendelkezés nem a végrehajtási jogot vonta el, hanem a jelzálogjogot üresítette ki. Az AB-nak azt kellett vizsgálnia, hogy a jogalkotó a forgalomképtelenség kimondásával az Alaptörvénynek megfelelően járt-e el, vagy szükség lett volna a jelzálogjogok jogosultjainak megfelelő biztosítékot szolgáltató átmeneti rendelkezések megalkotására is.

Az AB szerint a konkrét alkotmányossági probléma az volt, hogy a Magyar Állam egyik minőségében mint jogalkotó, a forgalomképtelenség megállapításával elértéktelenítette a saját tulajdonán fennálló, más személy javára szóló vagyoni értékű jogot anélkül, hogy annak megfelelő ellentételezéséről gondoskodott volna. Annak eldöntése, hogy egy adott jogszabály tartalmaz-e átmeneti szabályokat, a jogalkotó kompetenciája. Azonban az átmeneti ren-

delkezések hiánya abban az esetben felvethet alkotmányossági problémát, ha az átmeneti szabályok nélkül sérülne a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Ekként a konkrét ügyben az AB-nak azt kellett vizsgálnia, hogy bekövetkezik-e visszaható hatályú jog- és érdeksérelem.

Az AB megállapította, hogy az indítványnak a Tv. vonatkozó rendelkezésének megsemmisítésére vonatkozó része nem megalapozott, önmagában ugyanis a jogalkotó döntése, amely az állami tulajdonú egyes vagyontárgyakat forgalomképtelenné minősít, nem hozható összefüggésbe a jogállami jogbiztonság követelményével. Az AB azonban kiemelte, hogy amikor az állam félként magánjogi viszonyokban jelenik meg, a másik félhez képest mellérendelt viszonyban van, így nem élvezhet a közhatalom révén nagyobb védelmet. Jelen ügyben a Magyar Állam azonban törvényhozóként, közhatalomként eljárva mentesült a teljesítési kötelezettség alól. Az olyan törvényi előírás pedig, ami a felek jogviszonyában jelentős módosulást eredményezett, közhatalmi aktusként értékelendő.

A jogalkotó az átmeneti szabályok megalkotásának elmulasztásával vagyoni értékű jogokat üresített ki visszaható hatállyal anélkül, hogy más biztosítékról, fedezetről gondoskodott volna, ezáltal megsértette a jogbiztonság követelményét. A Magyar Állam tehát a forgalomképtelenség átmeneti szabályok beiktatása nélküli kimondásával közhatalmi minőségében alkotott olyan szabályt, mellyel magánjogi jogviszonyban az őt terhelő kötelezettséget egyoldalúan megszüntette, ezáltal súlyos érdek- és vagyoni sérelmet okozott a szerződés teljesítésében bízó ellenérdekű félnek. A fentieknek megfelelően az AB az indítványt a jogszabályi rendelkezések megsemmisítése vonatkozásában elutasította ugyan, viszont mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg az átmeneti rendelkezések megalkotásának hiánya miatt.

A tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó indítványi elem az AB szerint nem volt megalapozott, ugyanis a jogalkotó kizárólagos állami tulajdonban álló erdők forgalomképtelenségéről határozott.

A többségi határozathoz *Bragyova András* különvéleményt írt. Álláspontja szerint ugyanis a bírói indítvány alapján nem mulasztást, hanem alkotmányos követelményt kellett volna megállapítani. A Tv. vizsgált rendelkezése ugyanis sem nem tiltja meg a vizsgamenőleges alkalmazást, sem nem teszi kötelezővé azt, tehát hallgat. A bírónak viszont mindenképpen döntenie kell arról, hogy a korábban bejegyzett zálogjogok fennállnak-e. Az alkotmánybíró ezt a helyzetet a jogrendszer legerősebb joghégzagaként aposztrofálta. Bragyova András különbséget tett az

alkotmányellenes mulasztás és az alkotmányos követelmény esete között: előbbi akkor fordul elő, ha az alkotmány alapján a szakjognak tartalmaznia kellene egy normát, amely viszont hiányzik, míg utóbbi akkor állapítható meg, ha a joghézag az alkotmánynak megfelelő jogértelmezéssel megszüntethető. A konkrét ügyben vizsgált eset az utóbbiba tartozó, ugyanis a bírónak mindenképpen döntenie kell, hogy visszamenőlegesen vagy nem visszamenőlegesen alkalmazza a jogszabályt, viszont a törvény a hallgatásával egyiket sem teszi lehetővé. A többségi határozat szerint a rendelkezés azért alkotmányellenes, mert nem tartalmazza a visszamenőleges alkalmazást lehetővé tevő kitételt, az alkotmánybíró szerint azonban a Tv. mindkét értelmezést lehetővé teszi, ezért kell alkotmányos követelményt megállapítani.

24/2013. (X. 4.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény B) cikk 1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény C) cikk 1) bekezdés – hatalommegosztás
elve*

*Alaptörvény 26. cikk – bírói függetlenség elve
Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés b)
pont – az ügyésznek a büntető igény érvényesítéséhez,
illetve a közvérd eljárásához való joga*

*Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog
Alaptörvény VI. cikk – jó hírnévhez való jog
Alaptörvény XV. cikk – törvény előtti egyenlőség
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztességes
eljáráshoz való jog*

*Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés –
jogorvoslathoz való jog*

Az Alkotmánybírósághoz húsz bírói indítvány érkezett a 2006. őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Semmisségi törvény) egésze és egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Az indítványokat az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) egyesítette, és egy eljárásban bírálta el. Az indítványozók szerint a jogalkotó az általa tételezett „igazságosság” érdekében a jogbiztonság követelményét megsértve törte át a jogerő intézményét. Kifejtették továbbá, hogy a büntetőeljárásról szóló törvényben biztosított perújítás intézményével orvosolható lett volna a hamis vagy hamisított bizonyítékok felhasználásával okozott sérelem. Álláspontjuk szerint a hivatkozott rendelkezések a normavilágosság követelményét sértő megfogalmazást tartalmaznak, így a törvény időbeli és

tárgyi hatálya sem állapítható meg. A törvény a hatálya alá tartozó elíteltetések körét a bizonytalan értelmű „tömegosztatás” megnevezéshez kötötte. Ebből következően nem egyértelmű az sem, hogy mit kell az ehhez „kapcsolódó” cselekménynek tekinteni. Bizonytalan fogalom a „méltányolható körülmények között” kitétel is. Az értelmezési problémákat a felkészülési idő hiányára figyelemmel az egységes bírói gyakorlat sem oldhatta fel. A „méltányolható körülményekre” való hivatkozással a bíróság önkényes mérlegelésének lehetősége is megnyílik. Ezzel összefüggésben az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a Semmisségi törvény nem határozza meg az alkalmazandó jogszabályokat. Önellentmondásnak tartották továbbá, hogy a jogalkotó arra alapította a semmisségi törvény indokait, miszerint a hatálya alá tartozó ügyekben hamis vagy hamisított rendőri jelentéseket használtak fel, ugyanakkor éppen ezeket kellene felhasználni annak tisztázására, hogy sor került-e tömegosztatásra. További bizonyítási eljárásra ráadásul a semmisségi törvény nem teremt lehetőséget. Értelmezési problémát jelent, hogy a Semmisségi törvény nem kezeli a bizonyítási eszköz, bizonyítási eljárás és bizonyíték közötti jogi és dogmatikai különbségeket, valamint arra sem utal, hogy ebben a tekintetben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény rendszere (miként) lenne alkalmazható. A kihirdetés napjára vonatkozó hatálybalépés pedig nem felel meg a kellő felkészülési időre vonatkozó alkotmányos követelménynek. A hatalommegosztás elvével összefüggésben az indítványozók kifejtették, hogy a törvényhozó a jogerős ítéletek felülvizsgálásával átvette a bírói jogkört. A bírói függetlenséggel összefüggésben arra hivatkoztak, hogy a jogalkotó lényegében elvonja a bírói mérlegelési tevékenységet, kiüresíti a bizonyítékok szabad mérlegelésének jogát, és egy másik hatalmi ág akaratának végrehajtójává teszi a bírót. Az indítványozók hivatkoztak továbbá arra is, hogy az ügyész mint az állam büntetőjogi igényét érvényesítő közvérdő függetlensége is sérül, egyrészt az utólagos indítványozási kötelezettséggel, másrészt azzal, hogy a törvényhozó feljogosította a bíróságot az ügyész diszkrecionális jogkörében hozott határozatának felülvizsgálatára. Az indítványozók, a rendőrtanúk és a civil tanúk vallomása közötti törvényi különbségtétellel összefüggésben hivatkoztak a törvény előtti egyenlőség követelményének sérelmére is. Az indítványok egy része végül a Semmisségi törvény 1. §-át kifogásolva kifejtette, hogy a rendőrtanúk vallomásainak minden vizsgálat nélküli, egységes kirekesztése valamennyi eljárásból sérti a bírósági eljárásban közreműködő rendőrök emberi méltósághoz való jogát, illetve egységesen sérti a rendőrséghez

tartozó személyek jó hírnevét, miközben szakmai tisztességük megóvása érdekében semmilyen lépést nem tehetnek.

Az ügy előadó bírása Kovács Péter volt.

Az AB először a rendszerváltást követően megalkotott semmisségi törvényeket tekintette át, és ezzel összefüggésben megállapította, hogy azok egyértelműen a történelmi, politikai rendezést szolgálták. A testület kiemelte, hogy a semmisségi törvények alkotmányosságának vizsgálata során mindig különös figyelmet fordított az érintett időszakok politikai és társadalmi viszonyaira, az elkövetett cselekményekre és az elítélések jellegére, módjára is.

A 2006. őszi eseményeket vizsgáló bizottságok dokumentumai szerint 2006 őszén Magyarországon deklaráltan a jogállam keretei között, de azzal összeegyeztethetetlen események történtek. A jogalkotó célja a törvénnyel az volt, hogy egyrészt erkölcsi és jogi elégtételt nyújtson, másrészt pedig, hogy visszaadja az igazságszolgáltatás jogszerűségébe vetett társadalmi bizalmat, helyreállítsa a demokratikus és jogállami egyensúlyt. Az AB abból indult ki, hogy a törvényhozónak jogában áll politikai céljai megvalósítása érdekében az „igazságtételi” célú jogalkotás, ám az erre vonatkozó döntésnek és a végrehajtás módjának az Alaptörvénnyel összhangban kell állnia.

Az indítványnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal és a jogerő intézményével* kapcsolatos részével összefüggésben a testület hangsúlyozta, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni, ugyanakkor a jogerő tisztelete nem abszolút és áttörhetetlen eleme a jogbiztonságnak. A tilalom alól akkor engedhető kivétel, ha ezt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, egyúttal nem okoz a céljához képest aránytalan sérelmet. Mindebből ugyanakkor nem következik annak alkotmányos tilalma, hogy a törvényhozó elrendelje a jogerősen lezárt büntetőügyek felülvizsgálatát az elítéltek javára. Ennek alkotmányos indoka lehet a jogállami követelményeknek megfelelő büntetőjogi értékelés érvényre juttatása a már lezárt jogviszonyok tekintetében is. Az AB jelen ügy szempontjából releváns megállapítása az volt, hogy a jogerő olyan áttörése, amely kizárólag az elítéltek javára történik, nem sérti a jogállamiság követelményét.

Az indítványban megjelölt *normavilágossággal* kapcsolatos elemekkel összefüggésben a testület kifejtette, hogy a hivatkozott fogalmak és meghatározások olyan értelmezési és jogalkalmazási kérdések, amelyeket a konkrét ügyben a bírói jogértelmezésnek kell elvégeznie.

A *kellő felkészülési idő* alkotmányos követelményére vonatkozó indítványi elemmel összefüggésben a testület megállapította, hogy a konkrét feladat végrehajtására több mint fél év állt a bírák rendelkezésére, illetve az ügyek száma is csekély, így a felkészülési idő jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető hiánya miatt az alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg.

Az indítványozók a Semmisségi törvény alaptörvény-ellenességének megállapítását a *hatalommegosztás elvéből* kiindulva, a bírói függetlenség elvének és az ügyészség alaptörvénybeli jogainak sérelme miatt is kérték. Ezzel összefüggésben az AB – korábbi határozataira hivatkozva – hangsúlyozta, hogy a hatalmi ágak elkülönülése nem jelenti egyben a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát, demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs. A jogalkotó nem sértette meg sem a hatalmi ágak megosztásának elvét, sem a jogállamiságból következő jogbiztonság elvét azzal, hogy ex lege semmissé nyilvánította azok elítélését, akiket a 2006. őszi tüntetésekhez kötődő eljárásokban ítélték el. Az Országgyűlés a bíróságok Alaptörvényben biztosított függetlenségét, önállóságát tehát nem csorbította, hanem a bíróságokra feladatot rótt, amelynek keretében a mérlegelés lehetőségét (ti. a „méltányolható körülmények”-re figyelemmel) és a jogorvoslatot is biztosította. Ugyanezen indokok alapján nem állapította meg az ügyészség alaptörvénybeli jogainak sérelmét sem.

Az indítvány a *törvény előtti egyenlőség* sérelmével kapcsolatos részével összefüggésben a testület arra a megállapításra jutott, hogy az indítványok az elítélések alapjául szolgáló bizonyítási eszközök közötti különbségtételt kifogásolták, amely viszont nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.

A rendőrtanúk vallomásainak egységes kirekesztése miatt az indítványozók által a rendőrök *emberi méltóságához, tisztességes eljárásához és a jó hírnévhez való jogaik* sérelmének megállapítására irányuló indítvánnyal kapcsolatos vizsgálat során a testület a Semmisségi törvény 1. §-ának pontos szövegéből indult ki. A vonatkozó szövegrész értelmében azok az elítélések, megállapítások semmisek, amelyeknek „alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve tanúvallomás képezte”. A törvényjavaslat indokolása szerint a jogalkotó a később aggályosnak tartott rendőri intézkedések és okiratok miatti elítélésekkel érintetteket kívánta jóvátételben részesíteni. Ez azonban nem jelenti az indítványozók által feltételezett minősítést, csupán behatárolja a semmisséggel érintett ügyek csoportját, így a rendőri intézkedések eseteit is. Az AB szerint az említett alkotmányos jogok sérelme ebben a vonatkozásban fel sem vetődik.

Az AB végül *nemzetközi jog-összehasonlítást* végzett több, 2006 őszéhez hasonló, illetve azzal összehasonlítható társadalmi és politikai krízishelyzetekre más államok által adott közkegyelmi válaszok tekintetében. Azt a következtetést vonta le, hogy a vizsgált államok sokban hasonló, a jogalkotás hagyományos nyelvezetéhez képest kevésbé egyértelmű megfogalmazásokat alkalmaztak a belső béke megőrzése érdekében, azonban mindezek nem jelentettek a jogalkalmazás során kezelhetetlen problémát, és céljukat is betöltötték.

A testület azt is vizsgálta, hogy a „semmissé nyilvánítás” a tárgyalt törvény formájában az egyedül lehetséges megoldás volt-e, vagy egy hagyományos típusú amnesztia törvénnyel is elérhető lett volna a jogalkotói cél. Megállapította, hogy bár a jogalkotó jogi értelemben nem volt jogalkotási kényszerhelyzetben, a többi lehetőség sem garantált volna problémáktól mentes, hatékonyabb megoldást. Végül az AB hangsúlyozta, hogy döntése a társadalmi megbékéléshez fűződő közérdek szempontját nem hagyhatta figyelmen kívül, miképpen azt sem, hogy a Semmisségi törvény alapjául szolgáló politikai döntések kivételes jellegűek, egy különleges helyzet politikai és jogi kezelésének igényével lépnek fel, ezért ennek mércéje nem lehet kizárólag az alkotmányos büntetőjog.

Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleményében – amelyhez *Bragyova András* és *Kiss László* is csatlakozott – a Semmisségi törvény alaptörvény-ellenessége mellett érvelt, véleménye szerint azt a hatálybalépésének napjára visszaható hatállyal meg kellett volna semmisíteni. Az AB eddigi gyakorlatát figyelembe véve a jogerő áttörésének alkotmányos indo-

kokon kell alapulnia, a jogalkotónak a szükségesség-arányosság kritériumai szerint igazolnia kell, hogy mely más alapjog érdekében, milyen okból és körben kerülhet sor a kivételes jogalkotói megoldásra, valamint, hogy a semmisség alkalmazhatósága nem okozhat a céljához képest aránytalan sérelmet. Az alkotmánybíró álláspontja szerint független, demokratikus jogállamban a bíró hatalomstabilizáló szerepének sérelmét okozza, ha egy másik hatalmi ág utólag felülírja a jogerős bírói döntéseket. Ráadásul a bírói függetlenséget közvetlenül sérti, ha a törvényhozó hatalom bizonytalan szempontokat meghatározva kötelezi a bíróságokat saját döntéseik felülírására. A Semmisségi törvény így nem felel meg a jogbiztonság, a hatalommegosztás és a bírói függetlenség Alaptörvényben meghatározott elvének, ugyanis a jogalkotó meghatározott bizonyítékok törvény általi kirekesztésével elvonja a bíróság döntési kompetenciáját. Ráadásul a törvény bizonytalan és eltérő jogértelmezést generáló rendelkezéseket tartalmaz, és így önkényes jogalkalmazást tesz lehetővé. A bíróság nem tud eleget tenni a cselekmények jogszerűségének vizsgálatára vonatkozó alaptörvénybeli feladatának sem, mert döntését valódi mérlegelés nélkül kényszerül meghozni, ezáltal pedig kiüresedik a bíróság döntési jogköre. A jogalkotó továbbá nem tartotta be a kivételességre, a jogerő áttörésének indoklására vonatkozó elveket, nem indokolta meg, hogy miért tartja szükségesnek a jogerő áttörését. Az alkotmánybíró szerint megoldás lehetett volna a politikai akarat és a jogi szempontok közvetítését egyidejűleg szolgáló, hagyományos eszköznek tekinthető közkegyelem.