

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

8/2014. (III. 20.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés – fogyasztók jogai
Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság,
jogbiztonság
Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog

A Kormány nevében a közigazgatási és igazságügyi miniszter (a továbbiakban: indítványozó) kérte az Alkotmánybíróságtól (a továbbiakban: AB) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés, II. cikk, illetve B) cikk (1) bekezdés értelmezését. Indokként a devizahitelekkel összefüggésben fennálló konkrét problémát jelölte meg, ugyanis a devizaárfolyamok váratlan és nagymértékű változása, a törlesztőrészek növekedése a társadalom széles rétegei számára nehézséget okoz, amely a problémák végleges rendezését teszi elengedhetetlenné. Az indítványozó két konkrét kérdést is megfogalmazott. Egyrészt kérte az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés AB általi értelmezését abból az aspektusból, hogy levezethető-e egy tömegesen alkalmazott, a fogyasztók számára egyoldalúan és jelentős hátrányt okozó módon meghatározott (így az árfolyamkockázatot kizárólagosan az adós terhére rögzítő) szerződési feltétel, valamint az ezt megerősítő bírósági ítélet, illetőleg az alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége. Másrészt az Alaptörvény II. cikk és B) cikk (1) bekezdés azon szempontból való értelmezését kérte, hogy milyen alkotmányossági feltételekkel kerülhet sor fennálló szerződések jogszabály útján történő módosítására. Az indítvány szerint kérdés az is, hogy a fogyasztói jogok jelentős megsértése elérheti-e azt a szintet, amely alapján az ilyen típusú szerződések, illetve az azokat megerősítő bírósági ítéletek alaptörvény-ellenessége lesz megállapítható.

Az ügy előadó bírója *Paczolay Péter* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy alkotmányértelmezési hatáskörében elvont értelmezést végez, amely konkrét alkotmányjogi problémához kötődik, de az alkotmányértelmezésből nem következik meghatározott jogalkotói feladat. Az AB az első kérdésben azt vizsgálta, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből közvetlenül, más jogszabály közbejötté nélkül levezethető-e valamely szerződési feltétel vagy bírósági ítélet alaptörvény-ellenessége. A testület általános elvi tételként kimondta, hogy az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog gene-

rálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjogba. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése gyűjtőfogalomként, konkrét fogyasztói jog nevesítése nélkül említi a fogyasztók jogait. A fogyasztói jogok nem alapjogok és a megfogalmazásból következik, hogy az Alaptörvény alapján közvetlenül nem, hanem csak más jogszabály közbejöttével érvényesíthetők a magánszemélyek szerződéses kapcsolataira. A testület megállapította, hogy önmagában az M) cikk (2) bekezdéséből nem vezethető le, hogy egy szerződéses jogviszonyban miként kell a jogokat és kötelezettségeket a fogyasztó és a vele szerződő fél között elosztani, miként kell a fogyasztói érdekek védelmét érvényre juttatni. Megállapításra került az is, hogy alkotmányértelmezési hatáskörben az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy az erőfölénnyel visszaélés, illetve a fogyasztói jogok megsértésének bizonyos formája, mértéke, vagy bizonyos szerződéstípusok, illetve annak feltétele közvetlenül az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésébe ütközne. Az AB álláspontja az volt, hogy a fogyasztók jogainak definiálása és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos állami feladatok konkretizálása törvényhozási kérdés. A rendes bírósági döntésekkel kapcsolatban azonban a határozat megállapította: mivel az Alaptörvény M) cikkéből nem következnek alanyi jogok, így az, hogy egy konkrét perben a rendes bíróság a polgári jog generálklauzulái értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik az M) cikk (2) bekezdés egyes elemeire, a rendes bíróságra tartozó kérdés, ugyanakkor értelmezése nem vezethet az adott jogszabály szövegével ellentétes eredményre. Az AB szerint a bírósági ítéletnek azokat a konkrét jellemzőit, amelyek közvetlenül az M) cikk (2) bekezdéséből eredő alaptörvény-ellenességet okoznak, alkotmányértelmezési hatáskörben nem lehet megállapítani, csak alkotmányjogi panasz eljárásban. Végül a testület azt vizsgálta, hogy jogszabályok lehetnek-e alaptörvény-ellenesek az M) cikk (2) bekezdés alapján. Az AB hangsúlyozta, hogy nem zárható ki, hogy egy alaptörvényi szabályból közvetlenül következik valamely jogszabály alkotmányellenessége, ugyanakkor ez nemcsak az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése értelmezéséből, hanem az érintett jogszabály tartalmától is függ. Azonban egy jogszabály (jogszabályi rendelkezés) Alaptörvénnyel való összhangja megítélésénél a vizsgált rendelkezés szabályozási környezetét is figyelembe kell venni, amire nem alkalmas az alaptörvény-értelmezési eljárás.

A második alkotmányértelmezési kérdés az volt, hogy milyen alkotmányos feltételekkel kerülhet sor a fennálló magánjogi szerződések jogszabály útján történő módosítására. A kérdéssel összefüggésben az AB egy korábbi döntésére hivatkozva fenntartotta, hogy bár az Alaptörvény a korábban hatályos Alkotmányhoz képest nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, illetve a szerződési szabadságot, a vállalkozás és verseny szabadságát azonban igen. Ez utóbbiak működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ekként élvezzi az alaptörvény védelmét is. Az AB kifejtette, hogy a létrejött szerződések jogszabállyal történő módosítása rendkívül szigorú alkotmányos elbírálás alá esik. A testület ezt követően hivatkozott a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában foglaltakra, miszerint a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokra a jelentős gazdasági, politikai, pénzügyi és egyéb társadalmi változások lényegi befolyást gyakorolnak. A szerződéskötéskor előre nem látható körülmények megváltoztathatják a szerződők helyzetét akként, hogy valamelyikük számára lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartását, a szerződés teljesítését (*clausula rebus sic stantibus*). Ezekben az esetekben válik lehetővé a szerződés bíróság általi módosítása. Abban az esetben pedig, ha a változások a szerződések nagy tömegét érintik, akkor indokoltá válhat, hogy a jogviszonyok módosítására, megváltoztatására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Azonban a jogalkotó – akár csak a bíróság – kizárólag a *clausula rebus sic stantibus* alkalmazásával jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani. Akkor tehát, ha a később beállott társadalmi méretű körülményváltozás folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges, jogos érdekét sérti; a változás nem volt ésszerűen előrelátható; illetve ha az túlmegy a normális változás kockázatán.

A határozathoz három párhuzamos és egy különvéleményt fűztek a bírák. *Jubász Imre* párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a határozat indokolásában ki kellett volna emelni, hogy a diszkrimináció tilalmára vonatkozó előírásra a jogalkotónak egy jövőbeni szabályozás során figyelemmel kell lennie. *Lenkóvics Barnabás* azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján az államnak nem csak alkotmányos lehetősége, hanem alkotmányos kötelessége is, hogy biztosítsa a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellépjen az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, egyúttal pedig védje a fogyasztók jogait. Az alkotmánybíró szerint meg kellett volna állapítani azt a követelményt, hogy a törvényhozónak olyan alkotmányos polgári jogi megoldást kell találnia, amely legalább az érintett szer-

ződések többségére nézve jogos és igazságos. Jogosnak tekinti akkor, ha megfelel az alkotmányos magánjog alapvető követelményének, és igazságos abban az esetben, ha kellően differenciált és egyenlő körülménnyel figyelembe veszi mindkét fél szempontjait.

Salamon László párhuzamos indokolása két részre osztható. Egyrészt a konkrét alkotmányjogi probléma szemszögéből vizsgálta az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése fogyasztók jogainak tartalmát és azt, hogy ezzel összefüggésben vajon mi következik a „Magyarország védi” szövegrészből. Másrészt pedig a szerződési szabadság korlátozhatóságának kérdését vizsgálta. Az első kérdés kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a fogyasztók jogai az alkotmányjog tudományban alapvető jogoknak tekinthetők. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az alapjogi szintre emeléshez elengedhetetlenül szükséges a jognak az Alaptörvényben történő definiálása, az alanyi kör megjelölése és ehhez kapcsolódóan alanyi jognak minősítése. Megállapítása szerint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem tekinthető ilyen, alapjogi státuszt megalapozó rendelkezésnek. A „Magyarország védi” szövegrész klasszikusan államcélú megfogalmazás, amelyből levezethető jogalkotási, intézményvédelmi, állami aktivitási kötelezettség. Az államcél jellegéből pedig következik, hogy azok megvalósítása érdekében az alkotmány keretei között szabad kezét ad az államnak a beavatkozásra, az Alaptörvény tehát a fogyasztók jogainak védelmére megteremti az állam beavatkozásának alkotmányos alapját. A szerződési szabadság jellegével kapcsolatosan az alkotmánybíró kifejtette, hogy az nem önálló alapjog, ugyanakkor áttételesen kapcsolódik az emberi méltósághoz, amely ugyanakkor még abban az esetben is korlátozható, ha alapvető jogként értelmezzük. Összességében arra a következtetésre jutott, hogy az államnak – bár nem korlátlan – beavatkozási lehetősége van a szerződéses jogviszonyokba, ugyanakkor figyelemmel kell lennie a jogállamiság, jogbiztonság elvére, illetve az abból levezethető *pacta sunt servanda* elvére.

Pokol Béla különvéleményében hangsúlyozta, hogy nem ért egyet a határozat azon elemével, amely az AB jogkiolvasztó tevékenységére utal. Álláspontja szerint az Alaptörvényben szövegszerűen biztosított jogokat az AB értelmezés útján nem bővítheti. Ezzel összefüggésben a határozat indokolásának az általános cselekvési szabadság fenntartására, ezáltal a „láthatatlan alkotmány” felelősségére vonatkozó részét is elutasította. Álláspontja szerint az AB-nak az Alaptörvény értelmezésekor egyértelműen le kellett volna szögeznie, hogy nem támogatja az Alaptörvénytől való elszakadást, elveti a láthatatlan alkotmány koncepcióját.

Mészáros Gábor

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés – hatalmi ágak
elválasztásának elve
Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánélet
tiszteletben tartásához fűződő jog

Az alapvető jogok biztosa kezdeményezte a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályait megállapító 2013. évi LXXII. törvény (továbbiakban: Nbtvmód.) alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatát.

Az ügy előadó bírása az Alkotmánybíróság elnöke, *Paczolay Péter* volt.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályait a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény határozza meg. Eszerint egyes normatív módon meghatározott, minősített adatok kezelését igénylő, nemzetbiztonsági szempontból érzékeny munkakört betöltőket a jogviszonyuk kezdete előtt, illetve a jogviszonyuk fennállása alatt ellenőrzésnek vetik alá. Az átvilágítás egy közel ötven kérdést tartalmazó kérdőív kitöltésével kezdődik. A személyes adatokon túl nyilatkozni kell többek között a házastárs gazdasági érdekességéről, külföldi kapcsolatáról, házasságon kívüli szexuális kapcsolatáról, esetleg homoszexuális viszonyról, valamint arról, hogy az illető fogyaszt-e alkoholt, esetleg drogot, volt-e elvonókúrán, és jeleznie kell, hogy tud-e olyan kockázati tényezőről, amely miatt kompromittálható vagy zsarolható lehet. Ezt követően a biztonsági kérdőívben feltüntetett adatokat nemzetbiztonsági szolgálatok a különböző nyilvántartások felhasználásával, illetve a titkos információgyűjtés alkalmazásával ellenőrzik le. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy fennállnak-e olyan körülmények, amelyek az érintett személyt zsarolhatóvá, illetve jogellenes céllal befolyásolhatóvá tehetik.

Az Nbtvmód. a nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályozását teljesen új alapokra helyezi. A korábbiaktól eltérően nemcsak a jogviszony létesítése előtt, illetve a jogviszony időtartama alatt meghatározott időközönként, hanem évente kétszer 30 napig tetszőleges időpontban bármikor titkos információgyűjtés folytatható a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyt betöltő személlyel szemben. Az alapvető jogok biztosa szerint ez a rendelkezés sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését, miszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az Nbtvmód. titkos információgyűjtés alkalmazásának lehetőségét kiterjesztő rendelkezései alaptörvény-el-

lenességének kimondását kezdeményező indítványt. A Testület megállapította, hogy az Nbtvmód. 9. és 13. §-a megteremtik a szabályozási kereteket az ellenőrzött személyek és családjuk életének, személyes kapcsolatainak, akár intim életének megfigyelésére, nyilvántartásba vételére. Az ellenőrzés folyamatosságának előírásával, valamint a titkos információgyűjtés lehetőségének a megteremtésével az Nbtvmód. túlmegy a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának mértékén. Ugyanis az nem időszakonként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzésre ad felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy meghatározott esetekben a tisztség elnyerése után is alkotmányosan igazolható lehet a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatása. A szabályozás kialakításakor azonban egyensúlyt kell teremteni a nemzetbiztonsági érdek és a magánszféra, illetve a családi élet védelme között. Az ilyen vizsgálódás lehetőségét – elrendelését, céljait, eszközeit, módszereit, a vizsgálódás jogszerűségének ellenőrzését, az ellenőrzés hatálya alá nem tartozó más személyek érintettségét stb. illetően – pontosan kell meghatározni és garanciákhoz kell kötni.

Az Nbtvmód. szövegösszefüggéseire tekintettel az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget arra, hogy csupán a titkos információgyűjtés folyamatos alkalmazását lehetővé tevő rendelkezések megsemmisítéséről döntsön. Ezért a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályozási koncepcióját lefektető szakaszok egészét (Nbtvmód. 9. és 13. §) megsemmisítette, ezzel megakadályozva azok hatályba lépését.

Az Alkotmánybíróság egyetértett az alapvető jogok biztosának azon érvelésével is, miszerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szembeni jogorvoslat szabályainak módosítása is alaptörvényt sértő. Az Nbtv. eredeti jogorvoslati rendje szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szemben panasszal lehetett fordulni a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító miniszterhez, illetve a miniszter elutasító döntése esetén az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához. Az Nbtvmód. 13. §-a azonban megszünteti a Nemzetbiztonsági Bizottsághoz fordulás lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. Ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő követelmény a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárásának a jog alá rendelése, a jog uralmának érvényesítése a nemzetbiztonságot érintő kérdésekben is. A testület arra is rámutatott, hogy az Nbtv. korábbi szabályozásától eltérően az ellenőrzést végző nemzetbiztonsá-

gi szolgálat nem csupán a munkáltatói jogkör gyakorlója által szabadon mérlegelhető szakvéleményt ad, hanem a jogviszony létesítéséhez követelményként előírt hozzájárulást. Ebből következően a szolgálat döntése alapvetően kihat az ellenőrzés alá vont személy foglalkoztatási jogviszonyára. Mivel az Nbtvmód. rendelkezései nem teszik lehetővé e döntés külső kontrollját, ezzel sértik a jogállamiság elvét. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Nbtvmód. 16. §-át, ami kizárja a miniszter panaszt elutasító döntésével szembeni jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság azonban nem találta megalapozottnak az alapvető jogok biztosának Nbtvmód. 10. §-ában foglalt módosítás megsemmisítésére irányuló indítványát. A támadott rendelkezés szerint a belügyminiszter egyetértése szükséges a nem kormányzati irányítás alatt álló foglalkoztató szervezetek azon közjogi szervezetszabályozó eszközeinek, illetve munkáltatói intézkedéseinek kiadásához, amik a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó munkaköröket határozzák meg. Az ombudsman szerint ez a rendelkezés sérti a hatalmi ágak elválasztásának elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]. Az indítványozói érveléssel szemben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a magánszféra jelentős korlátozásához vezető döntésnek valós és alapos indokon kell alapulnia. A belügyminiszter egyetértési joga ennek biztosítására irányul. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személyi kört végső soron az érintett szerv határozza meg. Az egyetértési jog gyakorlása nem jelent beavatkozást a kormánytól független szervezet autonómiájába, nem alkalmas szervezetrendszerre, személyzeti politikája alakítására, ezért nem sérti a hatalommegosztás elvét sem.

A határozathoz *Balsai István*, *Salamon László* és *Szívós Mária* is különvéleményt csatolt.

Balsai István álláspontja szerint az indítványt el kellett volna utasítani. Azzal érvelt, hogy az Nbtv. módosítással nem érintett 39. és 53. §-ai generálisan tartalmazzák az arányosság követelményét a szolgálatok adatkezelése és a titkos információgyűjtés speciális eszközei és módszerei kapcsán. A többségi indokolástól eltérően az Nbtvmód. sem időkorlát nélkül teszi lehetővé a titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazását, hanem naptári évenként legfeljebb két ízben, alkalmanként legfeljebb 30 nap időtartamban van rá lehetőség. Tehát nem permanens, megszakítás nélküli vizsgálatról van szó. *Balsai István* arra is felhívta a figyelmet, hogy az érintettek a jogviszony létrehozása előtt az ellenőrzéshez előzetesen írásban hozzájárultak. Az alkotmánybíró álláspontja szerint a felvetődött alkotmányossági aggályok alkotmányossági követelmény meghatározásával is biztosítható lett volna.

Szívós Mária is azon az állásponton volt, hogy az új modell szabályrendszerének összességéből egyértelműen következik, hogy a folyamatos ellenőrzés alatt is csak célhoz kötött, eseti ellenőrzésekre kerülhet sor. A bírónő szerint az egyfokú jogorvoslat megfelel az alkotmányossági követelményeknek, hiszen a miniszter a panasz alapján nem pusztán az ellenőrzés valamely megállapítását érintően jogosult dönteni, hanem a hozzájárulás megtagadását vagy visszavonását teljes egészében hatályon kívül helyezheti.

Salamon László szerint indokolt volt az Nbtvmód. titkos információgyűjtést kiterjesztő szabályainak megsemmisítése. Ugyanakkor különvéleményében kifejtette, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés rendszerének zavartalan működése érdekében az alaptörvény-ellenesnek talált rendelkezéseket rövid határidő tűzésével, jövőbeli hatállyal (*pro futuro*) kellett volna megsemmisíteni. A külső jogorvoslati jog hiánya miatt pedig mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása lett volna indokolt.

Enyedi Krisztián

3065/2014. (III. 26.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –
véleménynyilvánításhoz való jog*
*Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés – törvény előtti
egyenlőséghez való jog*
*Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – passzív
választójog*

A 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet tiltja reklámhordozók elhelyezését villanyoszlopokon. A Kormány a választási kampány kezdete előtt néhány nappal az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendeletével ezt a tilalmat kiterjesztette a választási plakátokra is. E rendelkezés alapján a Hajdú-Bihar Megye 04. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Bizottság 26/2014. (III. 06.) számú határozatában egy kifogásnak helyt adva megállapította a jogszabálysértést választási plakátok villanyoszlopra történő kihelyezése miatt. A marasztaló határozatot a Nemzeti Választási Bizottság is helybenhagyta a 2014. március 12. napján kelt 676/2014. számú határozatával. A Kúria azonban megváltoztatta a választási bizottságok döntését, és elutasította a kifogást. A Kúria határozatát azzal indokolta, hogy a választási plakátok kihelyezését a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. §-a szabályozza. Eszerint választási plakátok főszabály szerint korlátlanul elhelyezhetők, és a törvény a főszabály alóli kivételeket is meghatározza. A Kúria álláspontja szerint a választási eljárási törvény 144.

§-a egy zárt szabályrendszert alkot, amit a hivatkozott kormányrendelet szabályai nem ronthatnak le.

A Kúria határozatával szemben a passzív választójog [Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés], a véleménynyilvánításhoz való jog [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés] és a törvény előtti egyenlőséghez való jog [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] sérelmére hivatkozva egy magánszemély nyújtott be alkotmányjogi panaszt.

Az ügy előadó bírója az Alkotmánybíróság elnöke, *Paczolay Péter* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor az alkotmányjogi panasz funkciójából indult ki. Megállapította, hogy az indítványozó a támadott bírói döntés alapjául szolgáló jogszabályok olyan értelmezését tartotta a felhívott alapjogokkal összhangban állónak, amely a képviselőjelöltek kampánytevékenységét illetően ugyanezeknek a jogoknak (véleménynyilvánítás, választójog) az általános korlátozását jelentené mindenre kiterjedő hatállyal. Tehát az alapjogi panaszt benyújtó szerint a Kúriának a választási plakátok kihelyezését korlátozó Kormány-rendeletet alkalmazhatónak kellett volna nyilvánítania, de mivel nem így tett, ezért hátrányosabb helyzetbe hozta a korlátozó szabályt betartó jelölteket. Alkotmányjogi panasz azonban nem irányulhat ilyen jogkorlátozásra. Ez közvetlenül következik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből, amely szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében korlátozható. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a Kúria támadott határozata alapján valamennyi jelölt azonos, a korábbi döntésekhez képest kiterjesztett jogi feltételekkel használhat választási plakátot a kampány során. A Kúria döntése a passzív választójogot nem korlátozta, és a végzésben foglalt jogértelmezés nem tesz különbséget a képviselőjelöltek között. Ezért sem a passzív választójog, sem a véleménynyilvánítás szabadsága, sem a törvény előtti egyenlőség sérelme nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a panaszjárásban a bírói döntéseket csak alkotmányossági szempontból ellenőrizheti. Jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. A tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata. Ebből következően a panaszjárásban nem vizsgálható a Kúria választási plakátok kihelyezését korlátozó kormányrendelet alkalmazhatóságáról hozott döntése.

A határozathoz több alkotmánybíró is különvéleményt csatolt. *Dienes-Oehm Egon* érvelése szerint a közúti közlekedés rendjéről szóló törvény és annak végrehajtási rendeletei (köztük a plakátokra vonat-

kozó vitatott szabály) a választási eljárás időszakára is irányadóak. Ezek a korlátozások ugyanis az emberi élet oltalmazását szolgálják, amely nyilvánvalóan nem függeszthető fel kampányidőszakban sem. *Dienes-Oehm Egon* a passzív választójog és a törvény előtti egyenlőség sérelmére hivatkozó indítványozói érvelést is megalapozottnak találta.

Salamon László különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy a Kúria a vizsgált jogkérdésben korábban ugyanazon választás folyamat során ellentétes álláspontot foglalt el. Az ellentétes döntések folytán hátrányba kerültek azok a jelöltek, akik a Kúria korábbi jogértelmezését tiszteletben tartották, és a kampányban tartózkodtak a korábbi jogértelmezéssel jogellenesnek minősített magatartástól. Erre figyelemmel *Salamon László* szerint az Alkotmánybíróságnak részletekbe menően vizsgálnia kellett volna, hogy megvalósult-e az esélyegyenlőség sérelme, amivel azonban a testület adós maradt. *Salamon László* különvéleményéhez *Balsai István* is csatlakozott.

Szívós Mária is azzal érvelt különvéleményében, hogy a többiekhez képest hátrányos helyzetbe kerültek azok a jelöltek, akik a Nemzeti Választási Bizottság következetes gyakorlata és a Kúria korábbi döntése alapján tartózkodtak a villanyoszlopokon való plakátelhelyezéstől. A jogkövető magatartást tanúsító jelöltek véleménynyilvánítási jogukat már csak korlátozottan tudják gyakorolni.

Enyedi Krisztián

11/2014. (IV. 4.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog
Alaptörvény VI. cikk – magánszférához való jog

Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:22. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A hivatkozott rendelkezéseket azért tartotta Alaptörvénybe, illetve a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezménybe (a továbbiakban: CRPD) és az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (a továbbiakban: Egyezmény) ütközőnek, mert a Ptk. a cselekvőképességet teljesen kizáró gondnokság esetében kimondja, hogy a gondnok nevében kizárólag a gondnok tehet érvényes jognyilatkozatot, mindez pedig a legfelsőbb privátszférát érintő döntések esetében is így van. Az érintettek az élet legszemélyesebb nyilatkozatait sem tehetik meg a gondnok vagy a törvényes képviselő döntése nélkül. Az ilyen helyettes döntéshozatal intézménye

korlátozza az érintett különös személyiségi jogai gyakorlását, sérül az önrendelkezési jog és a magánszférához való jog. A nemzetközi szerződésekbe ütközés vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy a gondnokolt jognyilatkozatainak automatikus semmisséget lehetővé tevő rendelkezései már nem tartoznak a részes államok mérlegelési jogkörébe.

Az ügy előadó bírója *Bragyova András* volt.

A határozat mindenekelőtt áttekintette a vonatkozó szabályozást. Megállapította, hogy a Ptk. biztosítja a cselekvőképesség részleges és teljes korlátozásának lehetőségét, amelyet kiegészít az úgynevezett támogatott döntéshozatal és az előzetes nyilatkozattétel. A Ptk. alapján továbbá a cselekvőképesség teljes korlátozását a bíróság csak akkor rendelheti el, ha az érintett jogainak védelme a cselekvőképességet nem érintően vagy a cselekvőképesség részleges korlátozásával nem biztosítható. Érvényesül továbbá a fokozatosság elve is, mely szerint a bíróság a cselekvőképességet elsődlegesen adott ügycsoport, vagy ügycsoportok tekintetében részlegesen korlátozhatja, és csak végső esetben lehetséges a teljes korlátozás. A gondnokság alá helyezés eljárási szabályainak vizsgálatát követően a határozat azt is hangsúlyozta, hogy a bíróság az ítéletét nem alapozhatja kizárólag az orvosszakértő véleményére. Végső soron pedig a rendes bírósági jogorvoslaton túl biztosított az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége, amelyben úgy ítélik meg, hogy a döntés az érintett önrendelkezési jogát aránytalanul sérti.

Ezt követően az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) vizsgálta az indítványozó által kifogásolt Ptk. rendelkezések és az emberi méltósághoz való jog, valamint az annak részét képező önrendelkezési jog kapcsolatát. Az AB megállapította, hogy a hivatkozott szabályok korlátozzák az egyén önrendelkezési jogát, így a testületnek abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy vajon a kifogásolt szabályozás alkotmányosan teszi-e. A szükségesség kérdésében az alapjog korlátozásának alkotmányos céljaként a testület elfogadta a belátási képességükben korlátozottak jogainak védelmét. Az arányosság szempontjából az AB azt vizsgálta, hogy van-e az alkotmányos cél elérésére kevesebb alapjog-korlátozással járó megoldás. A határozat hangsúlyozta, hogy az arányosság legfőbb biztosítéka a bírói ellenőrzés és a bírósági döntés rendszeres, kötelező felülvizsgálata. A legjelentősebb korlátozást a cselekvőképességet teljesen kizáró gondnokság jelenti. Ezzel összefüggésben a döntés leszögezte, hogy a jognyilatkozattételi képesség korlátozása nem jelentheti a gondnokolt személyes szabadságának indokolatlan korlátozását, amelyet külön jogszabály biztosít. Mindez megfelelően irányadó a cselekvőképesség részleges korláto-

zására is. A fentiek alapján az AB az emberi méltóság sérelmét nem állapította meg.

Ezt követően a testület azt vizsgálta, hogy a támadott szabály ellentétes-e a magánszférához való joggal. Az AB elismerte, hogy a Ptk. szabályai valóban kizárják az érintettek nyilatkozattételi lehetőségét, ugyanakkor a szabályozás nem irányul közvetlenül a magánszférához való jog korlátozására. Az alaptörvény-ellenesség ugyanis nem közvetlenül a Ptk. rendelkezéséből következhet, hanem a gondnok kiválasztásának objektív kritériumaira, eljárására, ellenőrzésére, valamint panaszmechanizmusok kidolgozására vonatkozó részletszabályok hiányosságából. Az AB megállapította, hogy a gondnok a magán- és a családi élet körébe tartozó információkhoz jut, ezért a gondnokság alá helyezés minden formája korlátozza a gondnokolt magánélethez való jogát, mégpedig az állami szervek (bíróság, gyámhatóság) felhatalmazásával. Miként az előző alkotmányossági kérdésnél, az indítványozó a szükségességet itt sem vitatta. Az arányosság tekintetében az AB figyelembe vette, hogy a Ptk. a bíróság számára kötelezővé teszi a gondnokolt magánéletének védelmét. A Ptk. szerint ugyanis a korlátozottan cselekvőképes személy esetében az egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel kell a bíróságnak megállapítania az ügycsoportokat. Az AB ezt követően arra a jutott, hogy alkotmányjogi panasz alapján lenne lehetőség ennél részletesebb alkotmányjogi vizsgálatra, így a magánszférához való jog sérelmét sem állapította meg.

Az AB végül a támadott jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálta. Mindenekelőtt megállapította, hogy a Ptk. 2:8. § (1) bekezdésével – amely szerint minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét a Ptk. vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza – teljesül a CRPD szerinti követelmény, hogy pusztán azért, mert egy személy fogyatékkal él, nem válhat automatikusan cselekvőképtelenné. Ebből pedig következik, hogy a Ptk. nem ellentétes a CRPD 12. cikk 2. pontjával. Az AB szerint a CRPD 12. cikk 3. pontja – tehát az, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek minden segítséget meg kell kapniuk az államtól, a cselekvőképességük gyakorlásához – sem sérült. A Ptk.-nak a differenciált szabályrendszerre vonatkozó rendelkezései is azt erősítik, hogy a szabályozás megfelel a CRPD 12. cikkében foglaltaknak.

Az Egyezmény 8. cikkének sérelmével kapcsolatban is azt állapította meg a testület, hogy a Ptk. 2:22. § (1)–(2) bekezdései nem tartalmaznak az Egyezménnyel ellentétes rendelkezést. A Ptk. cselekvőképességre és annak korlátozására vonatkozó szabályai ugyanis jelentős garanciákat fogalmaznak meg, mi-

szerint a cselekvőképesség korlátozására csak bírói ítélet alapján kerülhet sor, amelyben az igazságügyi elmeorvos szakértő véleményén túl a bíróságnak vizsgálnia kell az érintett összes ügycsoportját, személyes és családi körülményeit. Az Egyezmény 8. cikkének sérelmére alapozott érvek továbbá azért sem megalapozottak, mert a Ptk. alapján a törvényben meghatározott időszak elteltével a gyámhatóság kezdeményezésére felül kell vizsgálni a cselekvőképességet – részlegesen, vagy teljesen – korlátozó gondnokságot elrendelő ítéleteket.

A határozathoz *Lenkovic Barnabás* fűzött párhuzamos indokolást. Kiemelte, hogy mind a Ptk., mind pedig az indokolása a cselekvőképesség főszabályként érvényesülő teljességéhez képest jogi *terminus technikus*ként használja a „korlátozás” kifejezést, miként azt a többségi döntés is teszi. Megállapította, hogy az absztrakt jogi szabályozás szempontjából ez a fogalomhasználat elfogadható, azonban a konkrét ember egyéni életkörülményei, személyi és vagyoni jogai és érdekei megóvása aspektusából a hangsúly nem a „korlátozáson”, hanem a belátási képesség „korlátozottságán” és a segítségnyújtási szükséghelyzetten van. Ebből következően a gondnokság jogintézménye nem elvesz, hanem hozzáad, az egyén önrendelkezési jogának kiteljesítése, az emberi méltóság védelme, a törvény előtti egyenlőség biztosítása érdekében. Végül soron arra a következtetésre jutott, hogy az alapvető jogok és a magánjogi alanyi jogok éppen akkor sérülnének, ha ezek a jogintézmények nem lennének.

Mészáros Gábor

12/2014. (IV. 10.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés – törvény előtti egyenlőség

A Veszprémi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) folyamatban lévő ügyben, az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 2011. szeptember 30-án hatályban volt 37/B. § (3) bekezdés b) pontja, valamint az erre a bekezdésre utaló 78. § (4) bekezdésének szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, alkalmazási tilalom kimondását. Az indítványozó szerint a Kjt. korábban hatályos rendelkezése a munkáltató diszkrecionális döntése alapján önkényes megkülönböztetést tesz a munkavállalók között, mivel azon közalkalmazottaknak, akiknek a jogviszonyát felmentéssel szünteti meg a munkáltatójuk, megteremt a lehetőségét és a jogi alapját a jubileumi juta-

lom Kjt. 78. § (4) bekezdésében foglalt feltételek szerinti igénylésének. Ugyanakkor azok a közalkalmazottak, akik társadalombiztosítási ellátást kívánnak igénybe venni, ám a munkáltatójuk diszkrecionális jogkörben a felmentési kérelmüknek nem tett eleget, kénytelenek a közalkalmazotti jogviszonyról lemondani vagy a jogviszonyukat a munkáltatójukkal való közös megegyezéssel megszüntetni. Ez utóbbi esetben viszont a Kjt. 78. § (4) bekezdése értelmében a közalkalmazott a jubileumi jutalomra nem jogosult, mivel csak akkor minősül e rendelkezés szerint nyugdíjasnak, ha a negyven éves szolgálati idővel igénybe vehető öregségi teljes nyugdíj feltételével rendelkezik, és felmentésére a Kjt. 30. § (1) bekezdés f) pontja alapján került sor. Az indítványozó egyúttal hivatkozott a tulajdonhoz való jogra, valamint az Alaptörvény R) cikkére, ugyanakkor nem fejtette ki, hogy a Kjt. kifogásolt rendelkezései milyen alkotmányos indokok alapján sértik a fenti alaptörvényi rendelkezéseket. Az indítványt ebben részében az AB visszautasította, mivel az nem tartalmaz határozott kérelmet.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy a felvetett alkotmányjogi probléma 2013. január 1. napjától a jogszabály-módosításokra tekintettel már nem áll fenn. Mivel azonban az indítvánnyal érintett jogszabályt a konkrét esetben még alkalmazni kellene, ezért az AB lefolytatta eljárását a már nem hatályos jogszabályi rendelkezések tekintetében.

A vizsgálandó alkotmányjogi kérdés az volt, hogy megfelel-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített általános egyenlőségi szabályból folyó követelményeknek a Kjt. 78. § (4) bekezdése, amely az ún. kedvezményes jubileumi jutalomra jogosultságot a vizsgálni kért időpontban a munkáltató döntésétől – választásától – függő feltételhez kötötte. Az Alaptörvény XV. cikke deklarálja az egyenlőség általános, a jogrendszer egészére kiterjedő követelményét, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az AB először azt vizsgálta, hogy a kedvezményes jubileumi jutalomra való jogosultság szempontjából azonos csoportba tartoznak-e az egyik oldalon azok a közalkalmazott nők, akik az egyéb szükséges feltételek mellett a negyven éves szolgálati idővel igénybe vehető öregségi teljes nyugdíjra jogosultak voltak és írásbeli kérésükre mentették fel őket; valamint a másik oldalon azok a közalkalmazott nők, akik ugyanilyen feltételekkel rendelkeztek, ám közalkalmazotti jogviszonyuk felmentéssel történő megszüntetéséhez írásbeli kérésük ellenére munkáltatójuk nem járult hozzá, ezért a közalkalmazotti jogviszonyuk más jogcímen (közös megegyezéssel, lemondással) szűnt meg. Az AB megállapította, hogy a jubileumi jutalomra való jogosultságra az azonos csoportot a

kedvezményes jubileumi jutalomra való jogosultak alanyi köre képezi. A testület arra a megállapításra jutott, hogy a Kjt. támadott rendelkezése különbséget tett a vizsgálni kért időszakban az adott csoporton belül, így ezt követően azt vizsgálta, hogy a különbségtételnek volt-e ésszerű, elfogadható, alkotmányosan igazolható indoka. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a Kjt. vizsgált 78. § (4) bekezdése látszólag nem tesz különbséget a jogalanyok fenti csoportján belül, mivel a nyugdíjasnak minősítettek tekinti egy csoportnak, és így állapítja meg a jubileumi jutalom kedvezményes jubileumi jutalomra jogosultak körét. A különbségtételt valójában a Kjt. 37/B. § (3) bekezdés b) pontja okozta azzal, hogy a nyugdíjasnak minősülés feltételeként kikötötte a közalkalmazotti jogviszony felmentéssel történő megszüntetését. Az AB álláspontja szerint önkényesen, ésszerű indok nélkül különböztette meg a Kjt. 37/B. § (3) bekezdés b) pontjának „és felmentésére a 30. § (1) bekezdés f) pontja alapján kerül sor” rendelkezése azokat a közalkalmazott nőket, akiknek a munkáltatójuk hozzájárulása hiányában nem felmentéssel, hanem más jogcímen kellett közalkalmazotti jogviszonyukat megszüntetni. Az önkényesség abban állt, hogy a közalkalmazottól teljesen független, általa nem befolyásolható feltételtől, a munkáltató döntésétől tette függővé a jogalkotó a jubileumi jutalomra való jogosultságot. A közalkalmazott nő felmentési kérelme ellenére közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetése teljes egészében a munkáltató döntésén múlt, amely ellen a munkavállaló nem élhetett jogorvoslattal. A munkáltató a hozzájárulás megadásában továbbá ellenérdekelt volt, mivel a közalkalmazotti jogviszony felmentése számára jelentős pénzügyi terhet jelentett. Ezért az AB megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközik, hogy nyugdíjasnak a Kjt. 37/B. § (3) bekezdés b) pontja szerint csak azok a közalkalmazottak minősülhetnek, akiknek a közalkalmazotti jogviszonya felmentés egy bizonyos jogcíme alapján szűnt meg. A vonatkozó rendelkezést a folyamatban lévő egyedi ügyekben sem lehet alkalmazni.

Mészáros Gábor

13/2014. (IV. 18.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Pécsi Törvényszék (első fokon eljáró bíróság; Siklói Járásbíróság) végzésének az indítványozóra vonatkozó része alaptörvény-ellenességét állította. Az indítvá-

nyozó az alapul szolgáló ügyben egy publicisztikában Siklós polgármesterének tevékenységét bírálta, amellyel összefüggésben a polgármester magánindítványt terjesztett elő, majd az ügyészség vádemelését követően az elsőfokú bíróság rágalmozás vétségében bűnösnek mondta ki. A Pécsi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A törvényszék bár kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága alapján az indítványozót megilleti a bírálat joga, ugyanakkor az általa közöltek ezen túlmutatnak, mivel valótlán tények közlésével azt a látszatot keltette, hogy a „*sértett hivatali helyzetével visszaélve vagyongazdálkodási kötelezettségét megszegve saját magát jogosulatlanul vagyoni előnyben részesítette*”. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a bírói döntés sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, mivel az eljáró bíróságok a közéleti vita során a közhatalmat gyakorló polgármester munkáját illető kritikát a büntetőjog eszközével szankcionálták. Az indítvány hivatkozott az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) közügyek vitathatóságával kapcsolatos gyakorlatára, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogára is, amely álláspontja szerint azt támasztja alá, hogy a szólás szabadság határainak kijelölésekor figyelemmel kell lenni a vita társadalmi funkciójára is. A fentiek alapján az indítványozó kérte a döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, egyúttal kezdeményezte a jogerős végzésben kiszabott büntetés végrehajtásának felfüggesztését.

Az ügy előadó bírója *Balsai István* volt.

A határozat mindenekelőtt áttekintette a közügyek szabad vitatását, illetve a közszereplők bírálatosságát biztosító véleménynyilvánítási szabadság tartalmát, az erre vonatkozó saját gyakorlatát. Ennek keretében felvázolta a véleményszabadság azon határát, amelyet a büntetőjog határoz meg. Ezt követően áttekintette az EJEB releváns gyakorlatát, majd végül azt vizsgálta meg, hogy az alapjogi mérce a véleményszabadság érvényesülése érdekében milyen elvárásokat fogalmaz meg egy-egy közszereplőt ért bírálat büntetőjogi megítélése, a büntethetőség értékelése során, valamint hogy melyek a tényállítások és az értéktételek megkülönböztetésének szempontjai.

A határozat hivatkozott arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga, illetve hogy maga a véleménynyilvánítás lehetősége élvez alkotmányos védelmet. A véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga így nem tagadható meg pusztán azért, mert az elhangzottak sértik mások érdekét, szemléletét, világfelfogását. A sajtó egy olyan fórum a szólás szabadságához és a közügyek szabad vitatásához, amelynek kulcsfontosságú szerepe van abban, hogy a közhatalmat gyakorlók ellenőrizhető-

vé váljanak a közvélemény számára. A közéleti viták elválaszthatatlan részét képezi a közügyek alakításában résztvevők nyilvános bírálata. A döntés hangsúlyozta azt a korábbi tételt, miszerint a közszereplőket támadó kritikát és bírálatot a véleménynyilvánítás szabadsága szélesebb körben védelmezi, mint az átlagpolgárt ért bírálatot.

A határozat az emberi méltóság büntetőjogi védelmével összefüggésben megállapította, hogy a büntetőjog *ultima ratio* jellegéből fakadóan csak azon leg súlyosabb esetekkel szemben jelenthet védelmet, amikor a vélemény alkotmányos jogot sért, vagy a jogsérelem veszélye közvetlenül jelen van.

Az AB kiemelte továbbá, hogy az értékítéletet és a személyes meggyőződést közvetítő vélemények mindaddig, amíg összefüggésben állnak a közügyekkel, attól függetlenül élvezik a véleményszabadság alkotmányos oltalmát, hogy helyes vagy helytelen, tetsző vagy nem tetsző, értékes vagy értéktelen gondolatot tartalmaznak. Azonban a közügyeket érintő, de valótlannak bizonyuló tényállításokat már csak abban az esetben oltalmazza a véleményszabadság, ha a tényt állító vagy híresztelő jóhiszemű volt.

Az AB jelen ügy egészét vizsgálva fontos megállapítást tett, amikor felhívta a figyelmet arra, hogy a véleményszabadság kérdését eddig kizárólag normakontroll típusú eljárásokban vizsgálhatta, ezáltal nem nyílt lehetősége arra, hogy meghatározza a joggyakorlat számára mértékadó szempontokat a tények és az értékítéletek megkülönböztetésére. A mérce meghatározásához az AB figyelembe vette az EJEB gyakorlatát is. A testület hangsúlyozta, hogy a szabad véleménynyilvánítás határa a mások emberi méltóságából fakadó becsület és jó hírnév védelme. A véleményszabadság már nem terjed ki az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső közlésekre, amelyek célja a pusztá megalázás, a bántó vagy sértő kifejezések használata, jogsérelem okozása. A közéleti vitában nem védelmezett a vélemény, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, ekként az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsmérlését jelentik. A közügyeket vitató közlésekkel szembeni állami büntetőhatalom gyakorlását, vagyis a közügyek vitatását érintő véleménynyilvánítás szabadsága alóli kivételeket jelentő büntetőjogi törvényi tényállításokat azonban megszorítóan kell értelmezni.

A konkrét ügygel összefüggésben az AB hangsúlyozta, hogy a büntetőügyben eljáró bíróságoknak elsődlegesen arról kell döntenüik, hogy a vád tárgyát képező publicisztikára kiterjed-e a közügyek vitatását megillető magas szintű alkotmányos védelem. A bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy az írás tartal-

maz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető, vagy az egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az AB megállapította, hogy az ügyben eljáró bíróságok a közéleti kérdéseket érintő véleményszabadság gyakorolhatóságának a szempontjait nem értékelték döntésükben, így az indítványozó büntetőjogi felelősségre vonása sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, a bíróságok a „tényt állít” törvényi tényállási fordulatot olyan kiterjesztően értelmezték, ami nincsen összhangban a véleménynyilvánítás szabadságával. Tekintettel arra, hogy a bírói döntést az alaptörvény-ellenes jogértelmezés érdemben befolyásolta, ezért az AB megállapította a Pécsi Törvényszék végzésének alaptörvény-ellenességét és azt megsemmisítette. Ugyanígy járt el az ennek alapjául szolgáló első fokú ítélettel kapcsolatban is.

A határozathoz *Dienes-Oehm Egon* írt különvéleményt, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy az AB-nak tartózkodnia kell attól, hogy az alapügyhöz kapcsolódó tényértékelési, vagy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon. Szerinte ebben az ügyben az AB túllépett az alkotmányjogi panaszok, illetve az alkotmányossági felülvizsgálat Alaptörvényből eredő jogi keretein.

Mészáros Gábor

3122/2014. (IV. 24.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –
véleménynyilvánítás szabadsága*

Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog

Egy indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: AB). Az alapul fekvő ügyben az indítványozó politikai reklámfilmjének közlését – amelyben egy katonai egyenruhába bújt majomnak öltözött ember, korábbi magyar miniszterelnökök hangjára tátog – a médiaszolgáltató megtagadta. Az illetékes választási bizottság az emiatt benyújtott kifogást elutasította, majd felbbezését a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) is elutasította, végül a Kúria az NVB döntését helybenhagyta. A Kúria végzésében hangsúlyozta, hogy a választási eljárási törvény bár nem tilalmazza a negatív kampányt, ugyanakkor annak gyakorlásának gátat szabnak a választási eljárás alapelvei, jelen ügyben a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elve. A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága az emberi méltósághoz való joggal összeegyeztetve gyakorol-

ható. Az indítványozó kifejtette, hogy a kúriai végzés sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, ugyanis a kampányfilmben a 2014-es választáson jelöltként résztvevő politikusok szerepelnek, akik így közszereplőnek minősülnek, vagyis olyan közszereplő politikusok, akik esetében nagyon széles a tűrési kötelezettség. Még a nagyon éles kritikát is el kell viselniük, ha az a közéleti tevékenységükkel összefüggő. Az indítványozó végül azt is kifogásolta, hogy a Kúria a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét alkalmazza, holott az alapjogok korlátozására csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alkalmazásával van lehetőség.

Az eljáró tanács vezetője és az ügy előadó bírāja *Lenkovics Barnabás* volt.

Az AB mindenekelőtt a véleménynyilvánítás szabadságához való jog kitüntetett szerepére vonatkozó töretlen gyakorlatára hivatkozott, egyúttal hangsúlyozta azt is, hogy az emberi méltóság alkotmányos helyéből egyenesen következik, miszerint az még a kitüntetett szereppel bíró véleményszabadságnak is korlátja lehet. Ezt az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése is egyértelművé tette. Az AB eljáró tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a jelöltek állatokkal való azonosítása dehumanizálja az érintetteket azáltal, hogy az állatokhoz köthető esetleges negatív tulajdonságok közvetlenül a kritizált személyekhez kötődnek. A döntés hangsúlyozta, hogy a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében a véleménynyilvánítás köre tágabb, ugyanakkor az emberi méltóságnak az ő esetükben is van egy olyan lényegi, érinthetetlen magja, amelyet a kritikát megfogalmazó személyek is kötelesek tiszteletben tartani. A konkrét ügyben pedig az érintettek állatokként történő, megalázó módon megvalósított ábrázolása ezt a lényegi tartalmat sérti. A Kúria döntése tehát a tanács szerint alkotmányosan korlátozta az indítványozó véleménynyilvánítási szabadságát.

Mészáros Gábor

3141/2014. (V. 9.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – választójog
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – hátrányos
megkülönböztetés tilalma*

Egy az országgyűlési választásokon jelölő szervezet (Együtt – a Korszakváltók Pártja) és az egyik érintett országos listán szereplő jelölt (a továbbiakban: indítványozók) alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011.

évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) 15. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a Kúria egy a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) határozatára irányuló felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzése ellen – az NVB határozatára is kiterjedő hatállyal – történő megsemmisítése érdekében. A panasz előzménye az volt, hogy az NVB határozatban és az annak mellékletét képező jegyzőkönyvben állapította meg az országgyűlési képviselők 2014. évi választása országos listás szavazásának eredményét. Az indítványozók a határozat ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, amelyben előadták, hogy mind az NVB határozata, mind pedig a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja – amely szerint a győztes egyéni jelöltekre jutó töredékszavazatok az országos listás eredmény megállapítása során figyelembe kell venni – sérti az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a XV. cikk (2) bekezdését. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Kifejtette, hogy azt csak jogszabálysértésre lehet alapítani, ugyanakkor a választási rendszer és az annak alapját képező normarendszer felülvizsgálatára nincsen hatásköre. Az indítványozók ezt követő alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy a Vjt. hivatkozott rendelkezése szerint a győztes jelöltre leadott, a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatok is töredékszavazatnak minősülnek (a továbbiakban: győztes kompenzáció), amelyekkel további mandátum szerezhető az országos listáról, ezért elentétes a választójog egyenlőségének elvével, amely az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdéséből következik. A választójog egyenlősége az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben a diszkrimináció tilalmát előíró XV. cikk (2) bekezdéséből is következik. Az indítványozók hivatkoztak az AB vonatkozó gyakorlatára, amely szerint kizárt, hogy az egyik választópolgár több szavazatot adhasson le, mint egy másik, a szavazatok lehetőség szerinti arányos súlyából pedig az következik, hogy lehetőleg minden szavazat azonos mértékben eredményezzen mandátumot. Végül álláspontjuk szerint az AB eddig gyakorlatából az is következik, hogy a szavazatok egyenlő súlyának korlátozására a szükségesség–arányosság követelményének megtartásával van alkotmányos lehetőség. Hangsúlyozták továbbá, hogy a vesztes egyéni jelöltre leadott szavazatok kompenzálásának van alkotmányos indoka, tudniillik a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyának elősegítése. A győztes kompenzáció esetében is kell, hogy legyen alkotmányos indok, amely

nem lehet az, hogy a győztesre leadott szavazatok súlya az egyet meghaladja. Külföldi példák alapján az indítványozók lehetséges alkotmányos indokként említik a kormányozhatóság, a stabil kormánytöbbség létrejöttét, azonban a Vjt. szerinti vegyes választási rendszer a korábbi rendszerhez képest sokkal inkább többségi jellegű, így a kormányozhatóság érdekében további korrekcióra nincsen elkerülhetetlenül szükség.

Az ügy előadó bírója *Szalay Péter* volt.

Az AB mindenekelőtt megállapította, hogy az Alaptörvény a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, a választási rendszerrel néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, a garanciarendszer kialakítását. Az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. Ez a széles mozgáster ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az Alaptörvényből ne következzenek olyan követelmények, amelyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéről szolgálnának. Az indítvány szempontjából ezzel összefüggésben a kérdések az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójogból fakadnak. Az egyenlő választójog elve ugyanakkor nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, garancia, amelynek sérelme nem az alapjogokra vonatkozó szükségességi–arányossági teszt szerint ítéltető meg. A választójog egyenlősége a törvényhozóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy törekednie kell arra, hogy közel azonos számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot, és nem lehet az a mandátumkiosztás célja, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek. Az AB az eddigiekben sem követelte meg a választójog „effektív egyenlőségét”. A választópolgárok a jelölt vagy szervezet támogatásával azonosan vállalják a választás előre pontosan nem látható következményeit. A választási rendszernek azon szabályai, amelyek a választópolgárok előre pontosan meg nem határozható akaratnyilvánítása eredményeképpen vannak hatással a szavazatok egymáshoz viszonyított súlyára az effektív egyenlőséggel állnak összefüggésben, és nem az eljárási értelemben vett egyenlőséggel, amely utóbbi a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyát követeli meg a jogalkotótól. A mandátumszerzés aránytalanságában rejlő előnyt vagy hátrányt ezek az elemek pedig csak utólag, a választók döntése nyomán eredményezhetnek. Ez a kérdés viszont már nem a szabály diszkriminatív voltának,

hanem a választási rendszer arányosságának kérdésévé válik. Az AB hangsúlyozta, hogy ez a felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlatával.

A törvényhozó a győztest kompenzáló szabályt széles körű döntési szabadságával élve fogadta el. A Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja ugyanakkor nem akadályozza az indítványozóknak az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát, hogy az országgyűlési képviselők választásán választók, illetőleg választhatók legyenek. Nem minősül továbbá olyan szabálynak sem, amely ne biztosítana a választásokat megelőzően egyenlő esélyt a jelöltként indulóknak.

A győztes kompenzáció hatályos megoldásából nem következik konkrétan meghatározott számú többletmandátum, az nem a választáson relatív többséget szerző jelölő szervezetet támogatja, hanem csupán (ha van ilyen) az egyéni választókerületi győztest jelölő szervezetet, amely nem feltétlenül azonos a választáson a végeredményt tekintve relatív többséget szerző jelölő szervezettel.

Az AB végül hangsúlyozta, hogy a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés nem vizsgálható a választási szabályok összességétől elkülönítve. A kompenzációs, arányosító szabály, önmagában pusztán amiatt nem ütközik az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésébe és a XV. cikk (2) bekezdésébe, mert az egyéni választókerületben mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazatok mellett a mandátumot szerző jelöltre leadott, a mandátumszerzéshez szükséges számon felüli szavazatot is töredékszavazatnak tekinti. Az AB ezért elutasította az alkotmányjogi panaszt, és megjegyezte, hogy az új, a gyakorlatban először kipróbált választási rendszer a szerzett tapasztalatok birtokában módosítható, vagy megváltoztatható. Az ezzel kapcsolatos indítványozói felvetések azonban az Országgyűlésre, és nem az Alkotmánybíróságra tartoznak.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdés és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz intézmények közötti különbségére hívta fel a figyelmet. Amíg ugyanis a Ve. alapján a választási eljárás során felmerült viták ügyében hozott kúriai döntések ellen van lehetőség az AB-hoz fordulni, addig az Abtv. szerinti rendes alkotmányjogi panasszal a döntés alapjául szolgáló jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása indítványozható. Jelen ügyben az indítványozók a két eljárást egyszerre kezdeményezték, ugyanakkor az AB-nak

a döntési eljárás elején ezeket el kellett volna különítenie.

Kiss László különvéleményében az alkotmányjogi panasz teljes egészében történő visszautasítása mellett érvelt. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a támadott bírósági határozatban az alaptörvény-ellenesnek vélt rendelkezést a bíróság valóban alkalmazza. A támadott kúriai döntés ugyanakkor nem alkalmazta az indítványozók által támadott szabályt. Az alkotmánybíró a visszautasítást azért is tartotta volna fontosnak, mert ez is rámutatott volna arra, hogy a jelenlegi AB-ra vonatkozó hatásköri szabályok alapján a testületnek nincs lehetősége egy olyan alapvető jelentőségű kérdésben sem állást foglalni, mint hogy a győzteskompenzációs szabály bevezetésének tényleg elkerülhetetlenül szükséges alkotmányos indoka volt-e arra, hogy eltérjen a választójog egyenlőségi szabályától, pusztán a kormányzás stabilitásának biztosítása érdekében.

Lévay Miklós különvéleményében – melyhez *Bragyova András* is csatlakozott – amellet érvelt, hogy meg kellett volna állapítani a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontjának alaptörvény-ellenességét. Kiindulópontja a választójog egyenlőségének a jogállami alkotmányokban betöltött helyének vizsgálata volt. Ez olyan alapjogi elem, amelyet a jogállami alkotmányoknak tartalmazniuk kell, és amelyet az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése is deklarál. Jogállamban a választójog egyenlősége azt biztosítja, hogy minden választójogosult azonos módon és mértékben vehessen részt az egymással versengő politikai erők megmérettetésében. A konkrét ügyben a kérdés, hogy a győzteskompenzációról szóló törvényi rendelkezést az önmagában vett választójogi egyenlőség alapján kell-e vizsgálni, vagy akként, hogy a demokratikus jelleg megőrzésének követelményét vesszük figyelembe. A demokratikus választási rendszer szerves része ugyanis az a követelmény, hogy az arányosság a választási versengés során hátrányba kerülő jelölt érdekében érvényesüljön (hagyományos formája a kompenzációs lista). A győztest is kompenzáló megoldás ugyanakkor diszfunkcionális, hiszen a versengésben előnyösebb helyzetbe került politikai erőt hozza helyzeti előnybe. A választójog egyenlősége akkor sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túl továbbiak elnyerését szolgálják. Az arányosítás ezáltal a rendszert aránytalanná teszi. A győztes kompenzáció Vjt. szerinti formája a választójogi egyenlőség demokratikus tartalma és funkciója aspektusából alaptörvény-ellenes.

Mészáros Gábor

14/2014. (V. 13.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – egyenlő bánásmód elve
Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés – gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga

Az alapvető jogok biztosa a 2011. szeptember 12-én kelt, AJB-2293/2011. számú jelentésében alkotmányos visszasságot állapított meg, mert a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezések következtében egyes családi formák összességében kevesebb családi pótlékra jogosultak. Ugyanis – a házastársaktól eltérően – az élettársi kapcsolatban élőknek, ha közös háztartásukba mindketten hoznak nem egymástól, hanem korábbi, külön kapcsolatukból származó gyermeket, nincs lehetőségük a családi pótlék összege szempontjából e gyermekek egybeszámítására. Ennek következtében az érintett családok 50–100 ezer forint támogatástól esnek el évente. Miután a hatáskörrel rendelkező miniszter nem értett egyet a javasolt módosítással, az ombudsman a Cst. vonatkozó szakaszainak utólagos alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az ombudsman az egyenlő bánásmód követelménye, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint a jogállamiság elvének sérelme miatt kezdeményezte az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

Az ügy előadó bírója *Szalay Péter* volt.

Az Alaptörvény hivatkozott XVI. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra. Az Alkotmánybíró megítélése szerint ez egy speciális szerkezetű, többpólusú alapjog, aminek jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig az állam. A családi pótlék ezen alapjog védelmi körébe tartozik, ugyanakkor megőrzi szociális juttatás jellegét, mivel nem közvetlenül az Alaptörvényen, hanem a Cst.-n alapul. A szociális juttatásokkal összefüggésben az Alkotmánybíró már a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában megállapította, hogy azok átalakítása, vagy akár megszüntetése nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek. Alkotmányossági szempontból vizsgálat tárgya a jogalkotói beavatkozás mélysége, illetve annak vizsgálata lehet, hogy a változtatás nem ütközik-e más, az Alaptörvény által védett jogokba vagy elvekbe.

Ezért az Alkotmánybíró azt vette górcső alá, hogy a támadott szabályozás nem sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. E vizsgálat során azonos

csoportba az egy háztartásban nevelt gyermekek tartoznak, akik között a szabályozás különbséget tett aszerint, hogy az őket nevelők élettársi vagy házastársi kapcsolatban élnek. Az Alkotmánybíróság ezért abban foglalt állást, hogy e megkülönböztetésnek van-e tárgyilagossági mérlegelés szerint ésszerű indoka. A testület kifejtette, hogy e csoporton belül a jogalkotónak a támogatás mértékének megállapítása során jogában áll olyan szempontok szerint differenciálni, amelyek a valós esélyegyenlőséget, és ezen keresztül a gyermekek jogainak teljesebb érvényre juttatását szolgálják. Ilyen szempontból nem kifogásolhatók például a gyermekek számától, egészségi állapotától, rászorultsági helyzetétől függően különböző mértékkel megállapított támogatások. Azonban a közös háztartásban lévő gyermekek együttes nevelése tekintetében nem áll fenn olyan különbség a házasság és az élettársi kapcsolatok között, amely magyarázná a gyermekek után járó támogatás mértékében fennálló különbséget. A szülő által választott együttélési formának a vizsgált szempontból való közömbösségét mutatja, hogy a Cst. magasabb összegű családi pótlékot biztosít a gyermeket egyedül nevelő szülőnek, mint a gyermeket családban nevelőknek, tekintettel arra, hogy a családi pótlék a gyermekek neveléséhez való hozzájárulásként jár. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a családi pótlék, mint a gyermekek nevelését és iskoláztatását támogató ellátás, nem szolgálhat eszközzel arra, hogy az állam a feleket a házasságkötés felé orientálja. Ráadásul a szülők által választott együttélési forma az érintett gyermekek teljesen kívül álló, általuk nem befolyásolható körülmény.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét állapította meg. Ugyanakkor visszautasította a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kérelmet, mert meglátása szerint az alkotmányossági probléma ekképpen nem orvosolható. A megsemmisítés ugyanis a családi pótlékre jelenleg jogosult személyi kör jogosultságának alapját is megszüntetné, ellehetlenítve ezzel a jogintézmény működését. Azonban hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet idézett elő, mert nem alakította ki annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon akkor is, ha az őket nevelő szülők házasságban, és akkor is, ha élettársi kapcsolatban élnek egymással. A jogalkotási kötelezettség teljesítésének határidejét 2014. december 31-én határozta meg.

Bragyova András alkotmánybíró egyetértett a többségi döntéssel. Párhuzamos indokolást azért csatolt a határozathoz, mert álláspontja szerint az AB ha-

tározat rendelkező részében azt is rögzíteni kellett volna, hogy a családi pótlék tekintetében tilos a gyermekek között minden hátrányos megkülönböztetés. Különösen tilos a szülő vagy a szülők együttélési formájára vagy a szülők státuszára tekintettel megkülönböztetést tenni a gyermekek között. Álláspontja szerint a gyermekek közötti származási megkülönböztetés elfogadhatatlan, hiszen olyanokat érint hátrányosan, akiknek a magatartása nem előidézője a törvényhozó szerint kedvezőtlen állapotnak. Az ilyen megkülönböztetés csak a házasságon kívül született („törvénytelen”) gyermekkel szembeni évszázadokon át tartó, csak nehezen eltörölt megkülönböztetéshez hasonló, elfogadhatatlan megkülönböztetéshez vezetne. A párhuzamos indokoláshoz *Lévay Miklós* is csatlakozott.

A többségi döntéssel több alkotmánybíró nem értett egyet. *Juhász Imre* alkotmánybíró különvéleményében kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság leginkább a támadott rendelkezések *pro futuro* megsemmisítésével járulhatott volna hozzá leginkább az alkotmányossági probléma megoldásához. Álláspontja szerint ugyanis a Cst. alapfogalmainak tisztázatlansága okozza a valódi problémákat, ami a családi pótlékre vonatkozó szabályok kiegészítésével nem orvosolható. Szerinte téves a többségi indokolás azon megállapítása is, miszerint a családi pótlék szociális juttatásnak tekinthető, hiszen az alanyi jogon illeti meg a gyermeket nevelő családokat.

A többségtől élesen eltérő véleményt fogalmazott meg *Pokol Béla*. Különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény L) cikk világos döntése a házasságon alapuló családot előnyben részesíti a pusztai élettársi kapcsolaton alapuló együttélési közösséggel. A támadott törvényi szabályozás ezen alaptörvényi rendelkezésre figyelemmel tett különbséget a családi pótlék vonatkozásában a pusztai élettársi kapcsolatban élők és a házasságon alapuló családban élők között. A többségi határozat azonban félretolta ezt az alaptörvényi rendelkezést, és az Alaptörvény normahierarchia szempontjából alacsonyabb státuszú szociális ellátási rendelkezését emelte a középpontba.

Salamon László azért csatolt különvéleményt a határozathoz, mert álláspontja szerint az Alkotmánybíróság adós maradt a jogalkotói szándék alapos vizsgálatával. Márpedig csak e vizsgálat eredményeként lehetett volna megnyugtatóan kizárni a különbségtétel esetleges ésszerű indoka fennállásának lehetőségét. Ugyanis az sem teljesen egyértelmű, hogy a családi pótlék kizárólag a gyermek nevelésének támogatását képezi-e, vagy – mint elnevezése tükrözné – a család fogalmához (is) kapcsolódna. A gyermek mindenképp felett álló érdekének valóban kulcs-

fontosságú, minden mást felülpreferáló szempontja ugyanis csak az előbbi esetben abszolútizálható. A különvéleményhez *Szívós Mária* alkotmánybíró is csatlakozott.

Enyedi Krisztián

16/2014. (V. 22.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény B) cikk – jogállamiság elve
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – hátrányos
megkülönböztetés tilalma
Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés – visszaható
hatályú büntető jogalkotás tilalma

Több végrehajtási ügyben eljáró bíró is kezdeményezte a Kúria 2/2013. számú Büntető jogegységi határozatának alkotmányossági vizsgálatát. A támadott jogegységi határozat előzménye, hogy a jogalkotó a közérdekű munka és a pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülési idejét 2010. május 1-től három évről öt évre emelte. A végrehajtási ügyekben eljáró bíróságokon eltérő döntések születtek abban a kérdésben, hogy e törvénymódosítást alkalmazni kell-e azokban az esetekben, amelyekben az elévülési idő kezdő időpontja óta öt év még nem telt el. Ezt a kérdést döntötte el a Kúria támadott jogegységi határozata. Eszerint, ha a közérdekű munka vagy pénzbüntetés végrehajthatóságának elévülése 2010. évi május hó 1. napja előtt bekövetkezett, úgy a továbbiakban nincs törvényes lehetőség a büntetés végrehajtására. Ha azonban az elévülése 2010. május 1. napjáig nem következett be, akkor e büntetések elévülési ideje öt év. Az indítványt benyújtó bírák álláspontja szerint a jogegységi határozat többek között sérti a jogállamiság elvét [Alaptörvény B) cikk] és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés].

Az ügy előadó alkotmánybírája *Balsai István* volt.

Az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálata során megállapította, hogy a bírói kezdeményezések ugyan a jogbiztonság követelményének sérelmét nevesítették, azonban tartalmilag egyértelműen az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés sérelmét is állítják. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején nem volt bűncselekmény. Ezt a szabályt a korábbi Alkotmány 57. § (4) bekezdése egyező megfogalmazással tartalmazta. Azonban az Alkotmánybíróság átfogóbb elemzés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma tekintetében az egyező megfogalmazása mellett az alkotmányszövegek lényeges kontextuális eltérése ál-

lapítható meg. Ugyanis az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdése elévülhetetlen felelősséget deklarál mindazokért a bűncselekményekért, amelyeket a kommunista diktatúra ideje alatt politikai indítekből követtek el, és amelyek üldözésétől az igazságszolgáltatás politikai okokból eltekintett. Ezért a korábban kialakított alkotmánybírói gyakorlat csak ezen elvi különbség figyelembevételével alkalmazható az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés értelmezése során. Korábbi gyakorlatát és a nemzetközi példákat áttekintve a testület arra a következtetésre jutott, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma a büntetőjogi felelősség megállapításával összefüggő büntetőjogi szabályokra érvényes. Tehát ez a mérce a büntetőjogi felelősség és a büntetés jogerős megállapításáig a büntethetőséghez, a büntetéshez és a büntetés kiszabáshoz kapcsolódó szabályokra alkalmazandó.

A jogegységi határozat tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a jogerős bírói döntéssel már megállapított büntetés-végrehajtási rendszernek egy elemét, a büntetések végrehajthatóságának elévülését értelmezi. Ebből következően nem érinti a már megállapított büntetőjogi felelősséget, és magát a büntetést sem súlyosítja vagy módosítja. Így a jogegységi határozat az elkövetők büntetőjogi helyzetét nem érinti. A büntetések végrehajtásának rendszere, illetve a büntetések kikényszerítése már nem vonható az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi körébe. Ezért a Kúria kifogásolt jogegységi határozata nem tekinthető visszaható hatályú jogértelmezésnek, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmát nem sérti.

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak azt az indítványozói érvelést sem, miszerint a jogegységi határozat azonos helyzetben lévő elítéltek között tenne indokolatlan különbséget. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a megkülönböztetés akkor sért alapjogot, ha az önkényes, vagyis nincs ésszerű indoka. A jogegységi határozat azonban egy objektív és semleges körülményt vett figyelembe, amikor az új, meghosszabbított határidőt azokra rendelte alkalmazni, akikre kiszabott büntetés 2010. május 1-én még nem évült el.

Tehát az Alkotmánybíróság nem osztotta a jogegységi határozattal szemben megfogalmazott alkotmányossági aggályokat, ezért elutasította az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a megsemmisítésre irányuló indítványozói kérelmeket.

Lévay Miklós alkotmánybíró ezzel ellentétes véleményt képviselt. Különvéleményében kifejtette, hogy a jogegységi határozatot az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogbiztonság követelményének sérelme miatt meg kellett volna semmisíteni. Az ugyanis nem másról szól, mint az elévülési idő meg-

hosszabbításáról rendelkező, 2010. május 1-jei hatályba lépett törvényi rendelkezések visszamenőleges alkalmazásának kötelező előírásáról. Azt az álláspontot *Lévay Miklós* is osztotta, hogy a büntetés elévülésének intézménye valóban nem nyújt garanciát a büntethetőség előre meghatározott időn belüli megszűnésének. Ugyanakkor az alkotmányosság megköveteli, hogy az elévülési idő számításának szabályai csak meghatározott korlátok között legyenek megváltoztathatók. Ezért az elévülési idő jogalkotó által végrehajtott módosítása önmagában nem ütközik az Alaptörvénybe. Azonban a már folyó elévülési idő számítási szabályainak a megváltoztatása csak

úgy lehetséges, ha a módosító rendelkezéseket az elévülés kezdő napjától számítva, visszamenőlegesen alkalmazzák. Ez a módosító szabály visszaható hatályú alkalmazását jelenti, ami az érintettre nézve joghátrányt jelent, hiszen a büntetéssel való fenyegetés időtartama növekszik. Ebből következik, hogy a támadott jogegységi határozat sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, és ezzel az Alaptörvény jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdésébe ütközik. A különvéleményhez *Balogh Elemér, Bragyova András, Kiss László, Paczolay Péter* és *Stumpf István* alkotmánybírók is csatlakoztak.

Enyedi Krisztián