

Az Alkotmánybíróság 2017. április 1. és augusztus 31. között hozott döntései

NAGY GUSZTÁV

Decisions of the Constitutional Court between 1 April 2017 and 31 August 2017

The Constitutional Court (CC) made 157 decisions between 1 April and 31 August. From these 157 decisions, there were 38 that examined the petitions on the merits. The CC found legal provisions or ordinary court's decisions unconstitutional in 8 cases. The CC made 2 decisions in posterior norm control, 18 in judicial initiatives for norm control in concrete cases, and 137 in constitutional complaints. Most of the constitutional complaints submitted to the CC (109 cases) were against judicial decisions.

In Decision 7/2017. (IV. 18.) AB, the CC ruled on the petition of the Commissioner for Fundamental Rights, and found a local government decree unconstitutional. The reviewed local government decree banned the religious activities of muezzins, the wearing of burqa, chador, niqab, and any propaganda against traditional marriage. The CC stated that the rules relating to fundamental rights and obligations shall be laid down in Acts. This issue cannot be regulated in local government decrees according to Article I para. 1 of the Fundamental Law. For this reason, the CC found the local government decree unconstitutional.

In another case, the CC reviewed the new act on Judicial Enforcement. Provisions of the Act CVII of 2015 prescribed new criteria for bailiffs. According to the new act, bailiffs i.a. should obtain a law degree and can only serve for a specified period of time. This regulation was challenged by 40 complainants, but in Decision 3076/2017. (IV. 28.) AB, the CC rejected all constitutional complaints, and found the provisions to be in accordance with the Fundamental Law.

In Decision 12/2017. (VI. 19.) AB, the CC ruled on the petition of the President of the Curia, and found the new provisions of the Act on the National Security Services unconstitutional. The reviewed and annulled provisions stated that professional judges can be subjects of national security check. The CC came to the conclusion that this regulation violated the principles of the separation of powers [Article C) para. 1.] and judicial independence (Article 26 para. 1.).

Az Alkotmánybíróság testületei 2017. április 1. és augusztus 31. között 157 döntést hoztak. E döntések közül az Alkotmánybíróság 2-t utólagos normakontroll eljárásban, 18-at bírói kezdeményezésre, 137-et pedig alkotmányjogi panasz alapján fogadott el. Az alkotmányjogi panaszok közül 5 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti, úgynevezett kivételes, „direkt” panasz; 109 az Abtv. 27. §-a szerinti, alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti panasz, további 5 pedig vegyes – egyszerre alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása és alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti – panasz volt.

Az összesen 157 döntésből 38 volt határozat, 119 pedig végzés. A határozatok közül 8 rendelkezett megsemmisítésről: 5 bírói ítéletet semmisített meg, 1 egy büntető jogegységi határozatot, 1 törvényi rendelkezéseket, 1 pedig egy önkormányzati rendelet támadott szabályát. A megsemmisítést tartalmazó határozatokon kívül 2 további már megsemmisített törvényi rendelkezés alkalmazási tilalmát mondta ki folyamatban lévő bírói ügyekben. 2 határozat mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg. Alkotmányos követelményt összesen 5 határozatban fogalmazott meg az Alkotmánybíróság. 29 határozat tartalmazott elutasítást. Azok közül a határozatok közül, amelyek vagy megsemmisítésről, vagy mulasztásról, vagy alkotmányos követelmény megállapításáról, vagy alkalmazási tilalomról rendelkeztek (összesen 14 határozat), 4 kivétellel mindegyikhez kapcsolódtak párhuzamos indokolások és/vagy különvélemények, jellemzően több is.

A 119 végzésből – amelyekből csak 1-et fogadtak el a teljes ülésen, a többit az Alkotmánybíróság tanácsai hozták meg – 118 végzés az indítványok visszautasításáról szólt, 1 végzés pedig az eljárás megszüntetéséről. Az alkotmányjogi panaszok visszautasításának leggyakrabban előforduló indokaiként a vizsgált időszakban is a következők említhetők: az Abtv. 29. §-a szerinti kritériumnak (bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megléte) meg nem felelés – ez a visszautasítási indok, önállóan vagy más indokokkal együtt, elenyésző számú kivétellel szinte valamennyi visszautasító végzésben megjelent –; a releváns alkotmányjogi érvelés, vagyis az alaptörvény-ellenesség megindokolásának hiánya; valamint az, hogy az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott az indítványban, hanem esetleg az Alaptörvény valamely más rendelkezésének a megsértésére.

Indítványozók szerinti megoszlásban a vizsgált időszakban 1 döntés született a Kúria elnöke indítványa alapján, 1 döntés az alapvető jogok biztosa indítványa alapján, 18 döntés bírói kezdeményezés, 137 döntés pedig alkotmányjogi panaszosok (akik között helyi önkormányzat, gazdasági társaság, valamint politikai párt indítványozó is volt) indítványai, illetve beadványai alapján.

A befejezett ügyek túlnyomó részét ebben az időszakban ismét az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok tették ki. Az indítványok sikeressége (a megsemmisítésről, mulasztásról, alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint alkalmazási tilalomról rendelkező 14 határozattal számolva) a meghozott döntések száma alapján 9% körüli volt.

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos közéleti események, szakmai és tudományos rendezvények

2017. április 10-én *Alaptörvény – Jogalkotás – Bírói joggyakorlat* címmel, a szakmai együttműködés jegyében, hagyományteremtő szándékkal, közös konferenciát tartott az Alkotmánybíróság épületében az Alkotmánybíróság, a Kúria és az Igazságügyi Minisztérium. A konferencián megnyitó beszédet mondott Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke, Trócsányi László igazságügyi miniszter és Darák Péter, a Kúria elnöke. Sulyok Tamás beszédében hangsúlyozta: a jogállamiság, az alapjogvédelem színvonala az Alkotmánybíróság, a bíróságok és az Igazságügyi Minisztérium létfontosságú közös ügye és felelőssége. Kitért arra is, hogy az Alkotmánybíróság korábban főként a törvényhozást ellenőrizte, az Alaptörvény életbe lépése óta azonban már mindhárom hatalmi ág – a törvényhozás, a végrehajtás és a bírói hatalom – felett alkotmányos kontrollt gyakorol, ezen belül pedig a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára helyeződött a legnagyobb hangsúly. A megnyitó beszédeket követően a részt vevő intézmények képviselői és munkatársai tartottak előadásokat.

2017. május 31-én az Alkotmánybíróság beszámolt róla, hogy a testület munkatársaiból álló eseti munkacsoportot hozott létre a felsőoktatási törvény módosításával kapcsolatos indítvány tárgyalásának előkészítésére. Az eseti munkacsoport által elkészítendő szakmai anyagok az Alkotmánybíróság teljes ülésének munkáját lesznek hivatottak segíteni.

2017. június 28. és július 1. között, a grúziai Batumiban rendezték meg az Európai Alkotmánybíróságok XVII. Konferenciáját. Sulyok Tamás, a konferencia előadójaként kiemelte: 2016 decemberében a magyar Alkotmánybíróság Európában elsőként fogalmazta meg egy jogilag mindenkiire kötelező határozatban – a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat –, hogy nemzeti önazonosságunk megőrzésére csak az egymással folytatott párbeszéd keretében van lehetőség az Európai Unióban. Az Alkotmánybíróság ezzel egyszerre tett hitet mind a magyarságunk, mind az európaiságunk megőrzése mellett. Amint arra az elnök előadása is rámutatott: az alapjogok védelmében az európai alkotmánybíróságoknak erős és jól működő hálózatot kell kialakítani és működtetni. Az új globális kihívások egyértelműen jelzik, hogy az alapjogok hatékony védelme elsődleges fontosságú, ez azonban nem képzelhető el az együttműködő, erős és nemzeti identitásukat őrző tagállamok nélkül.

2017. augusztus 11-én, életének 73. évében elhunyt Lábady Tamás, az Alkotmánybíróság volt tagja, helyettes elnöke. Az Alkotmánybíróság tagjai és munkatársai Lábady Tamás személyében a nagy tudású, bölcs bírót, a polgári jog kiváló ismerőjét, az egyetemi oktatót és a testület máig tisztelettel emlegetett és megbecsült egykori tagját is gyászolják.

Válogatás az Alkotmánybíróság 2017. április 1. és augusztus 31. között hozott döntéseiből

Az Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló önkormányzati rendelete egyes szabályainak (a müezzín tevékenységének; a burka, nikáb és csador viselésének; valamint a házasság és a család Alaptörvényben foglaltaktól eltérő tartalmú értelmezése propagálásának tilalma) utólagos normakontroll-vizsgálata:

A vizsgált időszak egyik, a médiában is megjelent határozata volt az Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló 12/2014. (IV. 20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) 7/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését tartalmazó 7/2017. (IV. 18.) AB határozat. A határozatot az Alkotmánybíróság teljes ülése hozta meg.

Az Ör. 7/B. §-át – amelyet az Ör.-t módosító 25/2016. (XI. 23.) számú önkormányzati rendelet 1. §-a állapított meg – az alapvető jogok biztosa támadta meg, az Abtv. 24. § (2) bekezdése alapján előterjesztett utólagos normakontroll indítványában. Az Ör. vizsgálni kért szabálya a közösségi együttélés alapvető szabályáival ellentétes, és ezért tiltott közterületi magatartásnak minősítette a müezzín tevékenységét; az egész testet és fejet, valamint részben vagy teljes egészében az arcot is elfedő burka, nikáb és csador, valamint a teljes testet fedő fürdőruha – ideértve az úgynevezett burkini – viselését; a házasság intézményét nem az Alaptörvényben rögzítetteknek megfelelően egy férfi és egy nő között létrejött életközösséggént bemutató propaganda-tevékenységet; valamint az olyan propaganda-tevékenységet, amely – az Alaptörvénnyel ellentétes módon – a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt ismeri el.

Az alapvető jogok biztosa az utólagos normakontroll indítványban az Alaptörvény megsértett rendelkezéseként hivatkozott az I. cikk (3) bekezdésére, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az indítványozó szerint az alapjogok közvetlen és jelentős korlátozását valósítja meg az Ör. támadott rendelkezése, amelyre rendeleti formában alkotmányosan nincs lehetőség. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések a vallás és a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódnak. Kifejtette, hogy a müezzín tevékenységének, valamint a teljes testfelületet takaró öltözet viselésének megtiltása „nemhogy jelentősen érinti, hanem ellehetetleníti a lelkiismeret- és vallásszabadság gyakorlását.” Utalt arra is, hogy az Alaptörvény mindenki jogát védi abban a tekintetben, hogy bármely kérdésben a véleményét nyilvánosan kifejtthesse. „A házasság intézményének tartalmára, családi jogi és szociológiai fogalmának alakulására fontos befolyást gyakorol a társadalmi vita és párbeszéd, amelyet minden demokráciának

biztosítania kell.” Kiemelte, hogy a támadott rendelkezések tartalmilag is alaptörvényellenesek, tehát akkor is sértének az Alaptörvényt, ha azokat törvényi formában alkoták volna meg. Az alapvető jogok biztosa szerint azt ugyanis még a törvényhozó sem tehetné meg alkotmányosan, hogy egy valláshoz, világnézeti meggyőződéshez köthető magatartást tilalmaz, míg más vallások külvilág számára hasonló megnyilvánulását támogatja vagy eltűri. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára utalva azt is kifejtette, hogy az Ör. által megvalósított, bizonyos témakörben történő általános korlátozása a véleménynyilvánítás szabadságának – a szabályozási szinttől függetlenül – ugyancsak nem felel meg az alkotmányos követelményeknek; annak sem szükségessége, sem pedig arányossága nem vizsgálható érdemben. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa szerint az Ör. 7/B. §-ának alaptörvény-ellenessége közvetlenül, más jogszabályok vizsgálata nélkül megállapítható.

Az indítvány vizsgálata körében az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy az megfelel az Abtv.-ben foglalt feltételeknek, ezért érdemben elbírálnak. Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak ítélte. Leszögezte, hogy az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ez az eljárás tehát nem érinti a Kúriának az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontjában fenntartott hatáskörét.

Az indítvány érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. E körben a helyi önkormányzat eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. Az Möt. 143. § (4) bekezdés *d*) pontja pedig felhatalmazza a helyi önkormányzat képviselőtestületét, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. Ezen felhatalmazás alapján született meg az Ör. Az Möt. ezen felhatalmazó rendelkezését az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta, és a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban megállapította, hogy az önmagában az általános megfogalmazása miatt nem ellentétes az Alaptörvénnyel. Utalt ugyanakkor arra is az Alkotmánybíróság, hogy már több esetben vizsgálta érdemben egyes, az említett felhatalmazás alapján meghozott önkormányzati rendeletek alkotmányosságát [például 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat, 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat].

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványelemet vizsgálta meg, amely szerint az Ör. 7/B. §-a ellentétben áll az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével. Az Alaptörvény e szabálya szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az egyik alapvető jog egy másik érvényesülése vagy

valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az Alaptörvény már említett 32. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek körében lehetővé teszi a helyi önkormányzati rendeletalkotást. Az Mötv. 4. és 13. §-ai szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való el látásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Az ezekkel kapcsolatos rendeletalkotás esetlegesen közvetett kapcsolatba hozható az alapjogok gyakorlásával, azonban az önkormányzatok nem alkothatnak közvetlenül alapjogot érintő, illetve korlátozó szabályozást. Ilyen szabályokat – a fent írtak szerint – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében csak törvény állapíthat meg; máskülönben olyan szituáció állhatna elő, hogy az egyes alapjogokat önkormányzatonként eltérő feltételek mellett lehetne csak gyakorolni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 7/B. §-a több alapjog, így a lelkiismeret, vallás és a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlen korlátozását célozza. Ásotthalom Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete tehát közvetlenül az alapjogokat érintő, korlátozó szabályozást alkotott, ezért az Ör. 7/B. §-a sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, törvényi szabályozást előíró feltételt. Az Alkotmánybíróság ezért az Ör. 7/B. §-át alaptörvény-ellenesnek minősítette, és ex tunc hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlatának megfelelően – az alaptörvény-ellenesség megállapítását követően a további alaptörvényi rendelkezések esetleges sérelmét már nem vizsgálta, ezért a tartalmi alaptörvény-ellenesség kérdésében nem foglalt állást.

A határozathoz Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó, Juhász Imre, Pokol Béla és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek.

A bírósági végrehajtásról szóló törvény új kritériumokat előíró módosítását támadó kivételes (direkt) alkotmányjogi panaszok elbírálásáról szóló határozat:

A 3076/2017. (IV. 28.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság 40 egyező szövegezésű, kivételes (direkt) alkotmányjogi panaszt bírált el, amelyek a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) rendelkezéseit módosító 2015. évi CVII. törvényt (a továbbiakban: Módtv.) támadták. Az Alkotmánybíróság teljes ülése az alkotmányjogi panaszok érdemben vizsgált részeit elutasította, egyebekben az indítványokat visszautasította.

Az indítványozók önálló bírósági végrehajtók, önálló bírósági végrehajtó-helyettesek, végrehajtójelöltek és végrehajtó iroda tulajdonosok voltak. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszok – az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezései szerint csoportosítva – a Vht. alábbi rendelkezéseit támadták.

Kifogásolták az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiság elvéből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma, valamint a kellő felkészülési idő követelménye szempontjából a Vht. azon új szabályait, amelyek a leendő és a jelenleg

működő végrehajtókra vonatkozóan is kötelezően előírták a jogi egyetemi végzettség megszerzését – az indítványozók szerint csekély türelmi idővel. E szabályok az alkotmányjogi panaszok szerint utólagosan módosították azokat a feltételeket, amelyek végrehajtóvá és végrehajtó-helyettesé váláshoz szükségesek voltak; a jogi végzettség megszerzése az előírt időintervallumon belül pedig a jelenleg is dolgozókra aránytalan terhet ró. Ugyancsak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét látták az indítványozók a Vht. azon új szabályaiban, amelyek a korábbi, megengedőbb rendelkezésekkel ellentétben előírták, hogy végrehajtói iroda tagja kizárólag végrehajtó lehet, a nem végrehajtó tagok tagsági viszonya pedig 2016. június 30. napjáig megszűnik. A kellő felkészülési idő követelményének megsértésére az indítványozók annak kapcsán is hivatkoztak, hogy az új szabályozás a végrehajtó korábbi határozatlan időtartamú működési engedélyét 7 éves határozott időtartamban állapítja meg.

Az alkotmányjogi panaszok az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog, és az M) cikk (1) bekezdésében, valamint a XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadsága sérelmére is hivatkoztak. Előadták, hogy az egyetemi jogi végzettség megszerzése aránytalan befektetést kíván meg, amelynek ráadásul a sikeressége is kétes. Kifogásolták, hogy az új szabályok értelmében a nem végrehajtó tulajdonosoknak értékesíteniük kell a végrehajtói irodában fennálló részesedésüket. Ez a vállalkozás szabadságát sérti, elvonja a beruházások alapját, visszamenőlegesen változtatja meg az üzleti tevékenység feltételeit. Az indítványozók a határozatlan idejű jogviszony határozott idejűvé alakítását is a vállalkozás szabadságával, a munka és foglalkozás szabad megválasztásával ellentétesnek tartották.

Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközést is állították, mert a bevezetett új szabályok különbséget tesznek az önálló bírósági végrehajtók (-helyettesek) és a törvényszéki végrehajtók (-helyettesek) között, és a jogi végzettség megszerzését csak az előbbieik számára teszik kötelezővé.

Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseként hivatkoznak az alkotmányjogi panaszok a XI. cikk (2) bekezdésére is. Az indítványozói érvek szerint sérti a felsőoktatási szabadságot és az esélyegyenlőséget, hogy a jogalkotó a jóval korábban érettségizett végrehajtókat és végrehajtó-helyetteseket tanulásra kötelezi, belekényszeríti a felsőoktatási képzésbe.

Végül a Vht. új szabályai az indítványozók szerint ellentétesek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élethez való joggal is, mert azok családok megélhetését lehetetlenítik el.

Az indítványozók az Alaptörvény Q) cikk (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel kértek, hogy az Alkotmánybíróság az indítványokban felhívott alkotmányos jogok értelmezése során az irányadó nemzetközi jogi kötelezettségekre figyelemmel járjon el.

Az indítvánnyal összefüggésben – az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján – az igazságügyi miniszter is kifejtette a jogi álláspontját az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságát vizsgálta. E vizsgálat során megállapította, hogy érdemben nem lehet elbírálni a nem

Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozó indítványi elemeket [így az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére, a XII. cikk (2) bekezdésére és a Q) cikkre alapított elemeket]. Megállapította továbbá, hogy a Vht. egyes rendelkezéseit anélkül támadták az indítványozók, hogy megindokolták volna, azok miért ellentétesek az Alaptörvény felhívott szabályaival. Emellett azt is megállapította, hogy a releváns, alkotmányjogilag értékelhető érvelés egyes meghivatkozott alaptörvényi cikkek kapcsán is hiányzik [II. cikk, VI. cikk (1) bekezdése, XI. cikk (2) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványrészeket is visszautasította. Figyelemmel arra, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes (direkt) alkotmányjogi panaszt csak olyan jogszabályi rendelkezéssel szemben lehet előterjeszteni, amely alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet, és annak orvoslására nincs is jogorvoslati eljárás, az Alkotmánybíróság visszautasította azokat a panaszelemeket is, amelyek a Vht. olyan szabályait támadták, amelyek nem közvetlenül hatályosulnak. Az Alkotmánybíróság a vizsgálatot kizárólag az indítványozókat személyesen érintő jogszabályok tekintetében folytatta le, s a kifogásolt jogszabályhelyek személyes érintettséggel le nem fedett részében az érdemi vizsgálatot mellőzte. Az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte a végrehajtói szervezetrendszer változását, így – a befogadási vizsgálatot követően fennmaradt részeiben – érdemben bírálta el az alkotmányjogi panaszokat.

Az Alkotmánybíróság döntése értelmében az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak. Az Alkotmánybíróság röviden bemutatta a hazai végrehajtási jog funkcióját, a végrehajtási szervezetrendszer történeti fejlődését, és a Módtv. megalkotásának főbb okait. Ezen áttekintés során megállapította, hogy a bírósági végrehajtási eljárás lefolytatása az állami szuverenitás belső lényegéhez tartozó, közhatalom gyakorlásával együtt járó és az igazságszolgáltatás rendjéhez kapcsolódó állami funkció, amelynek célja a bíróság vagy a jogvitát eldöntő más szerv döntésének, illetve okiratoknak a hatékony, jogszerű és költségtakarékos végrehajtása. Ezt a jellegét pedig attól függetlenül megőrzi, hogy a jogalkotó milyen szervezeti kereteket határoz meg a bírósági végrehajtási eljárás lefolytatásához. A Módtv. megalkotására – az annak javaslatához fűzött jogalkotói indokolás szerint – azért volt szükség, mert a bírósági végrehajtással kapcsolatos közvélekedés az elmúlt években jelentősen romlott, amellyel egyidejűleg mind a végrehajtói működés szakmai minősége, mind pedig a végrehajtók szakmai felügyelete meggyengült. A jogalkotó ennek fényében döntött az önálló jogállású bírósági végrehajtási szervezet átalakításáról. A Módtv. három főbb területen vezetett be újításokat: egyrészt a határozatlan időtartamú végrehajtói kinevezéseket határozott, 7 éves időtartamúra változtatta; másrészt a végrehajtói szakmát jogi hivatásrenddé alakította; harmadrészt előírta, hogy végrehajtói irodát kizárólag végrehajtó alapíthat, és csak ő lehet a tulajdonosa. Emellett a Módtv. a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara jogutódjaként az érdekképviseleti feladatok ellátására létrehozta a Magyar Bírósági Végrehajtói Kart.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a végrehajtási jog és a végrehajtási szervezetrendszer alkotmányjogi megítélése során elsődlegesen az igazságszolgáltatással

való kapcsolatát tekinti relevánsnak, a végrehajtás szakszerűtlen működése ugyanis a bírói hatalom tekintélyének fokozatos meggyengüléséhez vezethet. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint – szemben az indítványozók állításaival – az önálló végrehajtói jogállás bevezetése Magyarországon nem jelentette a végrehajtás „piacosítását”. A végrehajtók nem a versenyző piac szabályai szerint működnek. Tevékenységüket jogszabályban rögzített díjszabás, kinevezési eljárás és területi, szolgáltatási, illetve numerus clausus monopóliumok, szolgáltatási kötelezettség, valamint szigorú állami felügyelet és ellenőrzés mellett látják el, emellett a végrehajtási eljárások lefolytatása során továbbra is állami szuverenitásból fakadó funkciót testesítenek meg. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a jogalkotó több modell közül választhat nagy szabadsággal a végrehajtási szervezetrendszer kialakításakor.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó indítványi elemeket, ezen belül a visszamenőleges jogalkotás tilalma, valamint a kellő felkészülési idő sérelmét. A visszaható hatályú jogalkotással kapcsolatos gyakorlatát áttekintve a testület kiemelte, hogy az nem értelmezhető akként, hogy a múltban létrejött jogviszonyokat ne lehetne alkotmányos szabályokkal megváltoztatni. A hosszú távra létrejött jogviszonyokra vonatkozó jogszabályok módosulása önmagában nem okoz alaptörvény-ellenességet, ha ez nem érinti a jogviszonyok során már végbement teljesítéseket vagy jogállásokat. Jelen esetben a Vht. kifogásolt új szabályai nem a kihirdetésüket megelőző időre nézve állapítanak meg kötelezettségeket és nem a végrehajtók korábbi jogállását vagy már teljesedésbe ment végrehajtói jogviszonyokat változtatnak meg, hanem e tevékenység gyakorlásához, valamint a végrehajtói irodák működéséhez a jövőben megkövetelt képesítési feltételeket és jogállásuk kereteit szabályozzák. A kifogásolt jogszabályok ezért nem ütköznek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, így az Alkotmánybíróság az indítványokat ebben a részükben elutasította. A kellő felkészülési idő követelménye kapcsán pedig arra mutatott rá, hogy az a jogkövető magatartáshoz szükséges felkészülést, vagyis a jogszabály alkalmazásához nélkülözhetetlen felkészülési időt jelenti. Ettől különböző kérdés, hogy a jogszabály hatálybalépését követően milyen magatartást kell vagy lehet tanúsítani és ezt a már hatályos jogszabályok esetleg határidőhöz kötik-e vagy sem. Ez a követelmény ezért nincs összefüggésben az indítványozók által kifogásolt változásokkal (a határozatlan idejű jogviszony határozott idejűvé változtatásával, az egyetemi tanulmányi kötelezettséggel, valamint a gazdasági következményekre való felkészüléssel), az Alkotmánybíróság ezért e tekintetben is elutasította az indítványokat.

A tulajdonhoz való jog sérelmére több összefüggésben is hivatkoztak az indítványozók. E jogukat sértőnek tartották a végrehajtói és végrehajtó-helyettesi szakma gyakorlásához megkövetelt jogszabályi feltételek megváltoztatását, amelynek következtében hatósági engedély alapján folytatott gazdasági tevékenységük nehezült el. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében azonban a tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység,

a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tartozik ennek a jognak a védelmi körébe. Nem sorolta ide az Alkotmánybíróság korábban a határozott idejű munkavégzése irányuló jogviszonyból hátra lévő időre várható munkabért, sem a beruházások piaci értékállóságát [3209/2015. (XI. 10.) AB határozat; 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat]. Emellett az Alkotmánybíróság ismételten hivatkozott rá, hogy a bírósági végrehajtási munka a természete és jellege szerint az állam szuverenitásából fakadó közhatalmi tevékenység, a szervezeti kereteitől függetlenül. Ezért a végrehajtási tevékenység az alkotmányos tulajdonvédelem körén kívül esik: nem tekinthető vagyoni értékű jognak sem a végrehajtói és végrehajtó-helyettesi szolgálat gyakorlása, sem a gyakorláshoz szükséges kinevezés, sem pedig ezek közjogi feltételei. E tekintetben ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

A tulajdonhoz való jog sérelme körében hivatkoztak az indítványozók arra is, hogy ezen alapjogot sérti a Vht. új rendelkezése, amelynek értelmében a nem végrehajtóként dolgozók végrehajtói irodai tagsága és tulajdonrésze megszűnik. Álláspontjuk szerint e kisajátítás-jellegű intézkedést nem indokolja közérdek. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság felidézte, hogy következetes gyakorlata értelmében a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje enyhébb az általános alapjog-korlátozási tesztnél, elegendő ugyanis a korlátozás szükségességéeként a közérdek fennállását igazolni. A testület ilyen közérdekként ismerte el a végrehajtói szervezet magas színvonalú működését, a végrehajtók alapos szakmai felkészültségét, és eljárásaik törvényességét, időszerűségét, hatékonyságát. Mindezek magyarázhatják a Vht. azon támadott szabályát, amely szerint végrehajtói iroda tagja kizárólag végrehajtó lehet. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványi elemeket is elutasította.

Az alkotmányjogi panaszok szerint a vállalkozás szabadságát [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés] is sérti az egyetemi végzettség megszerzésének előírása, valamint a végrehajtói irodák kötelező átalakítása. Az Alkotmánybíróság – miután áttekintette kapcsolódó gyakorlatát a vállalkozás szabadsága és a foglalkozás szabad megválasztása témakörében – újra kiemelte: a végrehajtó nem piaci szereplő; tevékenysége az állami szuverenitás egyik ismérve, az igazságszolgáltatást kiegészítő közhatalmi funkció; eljárása pedig kapcsolódik a bírósági alapeljáráshoz. A Vht. beiktatott új szabályai a végrehajtói intézmény működésének szakmai színvonalát hivatottak emelni, ezért nem tekinthetők önkényesnek vagy szükségtelennek. Az új szabályok emellett nem is aránytalanok, mert a törvényi kívánalmak teljesítése minden érintett előtt nyitva áll és nem eleve lehetetlen. Önmagukban a Vht. új szabályai nem zárnak ki senkit a végrehajtói foglalkozás gyakorlásának lehetőségéből. Ehhez az egyetemi jogi végzettség megszerzésére előírt határidő sem minősül teljesíthetetlen feltételnek. Mivel tehát a szabályozás nem szükségtelenül és nem is aránytalanul korlátozza a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, az Alkotmánybíróság e vonatkozásban is elutasította az indítványokat.

Az Alkotmánybíróság végül a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközést állító indítványi elemeket vizsgálta meg. Az indítványozók két szempontból hivatkoztak erre: sérelmezték, hogy az önálló bírósági végrehajtók mellett a törvényszéki végre-

hajtókra nem vonatkoznak a Vht. kifogásolt új szabályai; valamint abban is diszkriminációt láttak, hogy csak bizonyos életkor alatt – az 1958. január 1-jét követően született végrehajtók esetében – kötelező az egyetemi jogi végzettség megszerzése. Az Alkotmánybíróság e hivatkozások kapcsán rámutatott, hogy az önálló bírósági végrehajtók és a törvényszéki végrehajtók nincsenek összehasonlítható helyzetben, más hatáskörökkel, más szolgálati jogviszonyban és más felügyeleti és kártérítési szabályok mellett tevékenykednek, ezért eltérő szabályozásuk nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében írt tilalmat. Ugyancsak nem sérti a diszkriminációtilalmat az életkori szabály, ugyanis az 1958 januárját megelőzően született végrehajtók az egyetemi jogi végzettség megszerzésének idejére már elérnék a 65 éves nyugdíjkorhatárt, és jogviszonyuk megszűnne. Észszerű indoka van tehát annak, hogy rájuk ez a szabály nem vonatkozik. Az Alkotmánybíróság ezért ezeket az indítványi elemeket is elutasította.

A határozathoz Pokol Béla és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Czine Ágnes és Salamon László alkotmánybírók különvéleményt fűztek.

A teljes bírói kar nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vonását lehetővé tevő törvényi rendelkezések utólagos normakontroll-vizsgálata:

A vizsgált időszak további, a média és a bírói kar által is figyelemmel követett – és ezért nyilvános teljes ülésen kihirdetett – határozata volt a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény valamennyi bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését lehetővé tevő szabályai alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 12/2017. (VI. 19.) AB határozat.

Az ügyben a Kúria elnöke kezdeményezett utólagos normakontroll eljárást, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján. Indítványában a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) több rendelkezését támadta. Kifejtette, hogy míg 2013 augusztusa előtt az Nbtv. alapján csak a titkos információgyűjtést engedélyező bíró és a minősített adatok védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bíró nemzetbiztonsági ellenőrzését kellett és lehetett elvégezni, addig a törvény 2013. évi módosítása – az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.1.) – koncepcióváltást hozott, és generálisan kiterjesztette az ellenőrzési jogosultságot az összes bíróra. Ez alóli kivételként a Módtv.1. csak a Kúria elnökét és az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökét nevesítette. A Módtv.1. több elemét az Alkotmánybíróság a korábban meghozott 9/2014. (III. 21.) AB határozattal megsemmisítette. Az Országgyűlés ezt követően fogadta el a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi CIX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.2.).

A módosított Nbtv. bírakra vonatkozó, támadott szabályai a Kúria elnöke szerint sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált hatalommegosztás elvét. Az Nbtv. szabályozási koncepciója ugyanis a végrehajtó hatalom működésének sajátosságai alapján szabályoz, az ott megjelenő hierarchikus viszony azonban a bírói hatalmi ágra nem jellemző. Ráadásul az Nbtv. az országgyűlési képviselőket – mint a törvényhozó hatalmi ág tagjait – kiveszi a saját hatálya alól, a bírakat azonban nem.

A Kúria elnöke hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított törvényes bíróhoz való jog és a bírák elmozdíthatatlanságának sérelmére is. Ezt az alapjogot veszélyeztetheti, ha az ítélkező bíró valamely folyamatban lévő eljárásból kizárható lenne a nemzetbiztonsági ellenőrzés miatt.

Az indítvány felveti a bírói függetlenség sérelmét is [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés], mint a bírák elmozdíthatatlanságának az alapját. Felhívta a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat megállapításait, amelyek szerint a bírói függetlenség és az ebből eredő elmozdíthatatlanság elve a történeti alkotmány vívmánya. Emellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő jobbiztonság elvének sérelmét látja abban, hogy az Nbtv. támadott szövegrésze alapján az ellenőrzés alá vonható személyi kör pontosan nem behatárolt, és önkényes döntésekre ad alapot.

Másodlagos kérelemként az indítványozó felvetette mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítását amiatt, hogy az Nbtv. kivétel-szabályai között – az országgyűlési képviselőkhöz hasonlóan – nem szerepelnek a bírák. Harmadlagos kérelemként az indítvány az Nbtv. és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) egymással ellentétben álló, és jogértelmezéssel nem feloldható kollíziót okozó szabályaira is hivatkozott, amelyek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom követelményét. Negyedleges kérelemként a Kúria elnöke támadta az Nbtv. azon szabályait is, amelyek szerint a bírák körében az illetékes miniszter egyetértésével kiadott normatív utasítás és munkáltatói intézkedés határozza meg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá tartozó munkaköröket, és ez ellentétes az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, valamint 26. cikk (1) bekezdésével is. Ugyancsak a bírói függetlenség sérelmét látta a Kúria elnöke az Nbtv. azon szabályaiban, amelyek szerint, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, akkor az érintett személy jogviszonya csak a munkáltatói jogkör gyakorlója feletti kinevezési jogkört gyakorló bírósági vezető, ennek hiányában az OBH elnöke jóváhagyásával tartható fenn. A bíró tehát a végrehajtó hatalmi ág (a nemzetbiztonsági szolgálatok) felől érkező információk alapján válik elmozdíthatóvá, az esetleges felmentő döntést pedig az OBH elnöke diszkrecionálisan, egzakt szempontok nélkül hozhatja meg.

Az indítvány kifogásolta a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos felülvizsgálati eljárás szabályait is, amelyeket a Módtv.2. vezetett be, és amelyek lehetővé teszik, hogy az öt évenként időszerűvé váló nemzetbiztonsági ellenőrzések között is elrendeljék az érintett titkos eszközöket is magában foglaló vizsgálatát. Ennek elrendelésére a munkáltatói jogkör gyakorlója, vagy akár önállóan a nemzetbiztonsági szolgálat fő-

igazgatója is jogosult; ráadásul a kezdeményezés okait az Nbtv. csak példálózó felsorolással, és parttalanul értelmezhető „gumifogalmakkal” adja meg. A Kúria elnöke szerint ez sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését és 26. cikk (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az ügyben beszerezte a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter és az OBH elnöke írásbeli véleményét.

Az Alkotmánybíróság a Kúria elnöke indítványát megalapozottnak találta.

Elsőként a testület az Nbtv. azon szabályait vizsgálta felül, amelyek megmondják, kik tartoznak nemzetbiztonsági ellenőrzés alá. Az Nbtv. erre a „foglalkoztatási jogviszony” kifejezést használja, és törvényi definíció szerint ebbe beletartoznak a bíróságok is (bírói szolgálati és igazságügyi szolgálati jogviszony). Az Nbtv. ezzel főszabállyá tette a bírók nemzetbiztonsági ellenőrzését. E főszabály alól vannak törvényben meghatározott kivételek, de a bírák közül csak a Kúria elnöke és az OBH elnöke tartozik ide. A kivételek körében értékelte az Alkotmánybíróság az Nbtv. azon rendelkezését is, amely felhatalmazza az OBH elnökét, hogy a belügyminiszterrel egyetértésben kiadott közjogi szervezetszabályozó eszközben, írásban határozza meg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló munkaköröket. Mindezekre figyelemmel értékelte az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági érdek és a bírói függetlenség kapcsolatát.

Az Alaptörvény 46. cikk (3) és (4) bekezdései szerint a Kormány által irányított nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Nbtv.-t a jogalkotó az Alaptörvény felhatalmazása alapján fogadta el. A „nemzetbiztonsági érdek” hatályos fogalmát az Nbtv. 74. § a) pontja határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a nemzetbiztonsági érdek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is, amelyre való tekintettel alapvető jogok korlátozása is szükségessé válhat.

Az Alkotmánybíróság – felidézve a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban tett megállapításait – a bírói elmozdíthatatlanságot, mint a bírák független ítélkezése felé vezető folyamat kezdetét, a történeti alkotmány vívmányának tartja. A bírói hatalom jellegét vizsgálva abban is következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata, hogy azt a másik két, „politikai” jellegű hatalmi ággal szemben semlegesnek és folyamatosnak tekinti. A bírói hatalomnak ezért függetlennek kell lennie a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól; e követelmény pedig kizárja a másik két hatalmi ág befolyását a bíróságok ítélkezésére. Megállapítható azonban, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok – amelyeket az Nbtv. 1. §-a sorol fel – a végrehajtó hatalomba tartoznak, élükön ugyanis olyan főigazgatók állnak, akiket miniszteri előterjesztésre a miniszterelnök nevez ki és ment fel. Mivel a hatalmi ágak nem korlátozhatatlanok, ezért elképzelhető a bírói szervezet külső kontrollja más államhatalmi ág által, ez azonban csak a független ítélkezés sérelme nélkül engedhető meg alkotmányosan. Az Alkotmánybíróság itt is nyomatékosítja, hogy a bírói szolgálati jogviszony más közszolgálati jogviszonyokhoz képest fokozott alkotmányi védelemben részesül, mégpedig az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében elismert bírói függetlenség elve

miatt. A bírói függetlenségből eredő minden külső befolyástól mentes bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, abszolút alkotmányos védelem alatt áll. Meg kellett ezért vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés milyen módon érinti a bírói függetlenséget.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés célja, hogy az érintett személynél feltárják a kinevezése előtt (vagy ez alatt) a nemzetbiztonsági kockázatnak minősülő körülményeket, és a kinevező ennek az ismeretnek a birtokában dönthessen a kinevezésről (vagy a további alkalmazásáról). Ez az ellenőrzés nem bűnüldözési, hanem kockázatfelmérő, átvilágító eljárás, amely több eljárási cselekményből tevődik össze (kérdőív, környezet-tanulmány, adatok ellenőrzése stb.), és amelynek során az érintett személy – és azok, akikkel ő érintkezik – lehallgatható, megfigyelhető. Az ellenőrzés célja – a nemzetbiztonsági kockázat feltárása – legitimnek és alkotmányosnak minősíthető. Éppen ezért indokul szolgálhat a magánszférához való jog, valamint a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság alapelveinek korlátozására.

Az Alaptörvényből azonban nem következik, hogy főszabályként valamennyi bírót ki kellene tenni nemzetbiztonsági ellenőrzésnek. Annak leginkább az olyan tartalmú törvényi szabályozás felel meg, amely világosan kijelöli a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső bírók körét, figyelemmel az általuk kezelt, nemzetbiztonsági szempontból érzékeny ügyekre, vagy a beosztásukra. E kritériumnak az Nbtv. támadott szabálya nem felel meg, ezért az az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésébe ütközik. Az Alkotmánybíróság ezért megsemmisítette az Nbtv. „foglalkoztatási jogviszony” fogalmából a bírókra utaló részt. (Az Alkotmánybíróság úgy mérlegelt, hogy az azonnali megsemmisítés jogbizonytalanságot okozna, ezért a szövegrészt 2018. június 29-ei hatállyal semmisítette meg.)

Ezt követően az Alkotmánybíróság az Nbtv. azon támadott rendelkezését vizsgálta, amely szerint ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, akkor az érintett jogviszonya csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha ahhoz az illetékes bírósági vezető, ennek hiányában az OBH elnöke hozzájárult. A bírák kinevezésére irányadó szabályokat áttekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pályázati és kinevezési eljárás kötött, a köztársasági elnök kinevezési jogköre pedig mindehhez magas közjogi legitimációt biztosít. Hasonlóan kötött a bírák elmozdítása is: a felmentés – akárcsak a kinevezés – a köztársasági elnök hatásköre, a felmentési okokat pedig a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény taxatív felsorolása tartalmazza. Sem ebben a törvényben, sem a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényben nincs azonban rendelkezés a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának jogkövetkezményeiről. Ráadásul az OBH elnökének az a lehetősége is csak látszólagos, hogy az érintettet a nemzetbiztonsági kockázat ellenére tovább foglalkoztatja. Ténylegesen a bírói szolgálati jogviszony fenntartásának kérdésében a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján készülő szakvélemény kiadmányozója válik meghatározó szereplővé. Mivel az eljárás további részletszabályai is hiányoznak, ezért a bírói szolgálati viszony fenn nem tartása könnyen önkényessé válhat, visszaélésekre adhat lehetőséget, ami

pedig nem egyeztethető össze az elmozdíthatatlanság alaptörvényi követelményével. Az Alkotmánybíróság ezért e rendelkezéseket is megsemmisítette. (A fent említett azonos indok miatt itt is 2018. június 29-ei hatállyal semmisítette meg az Nbtv. rendelkezéseit.)

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a Modtv.2. által bevezetett, új felülvizsgálati eljárást is, és megállapította, hogy az széles körben biztosít lehetőséget a beavatkozásra az ellenőrzés alá vont és a vele kapcsolatban álló személyek magánszférájába. Ráadásul az Nbtv. az elrendelés alapjául szolgáló kockázati okokat az „így különösen” fordulattal vezeti fel, ami a törvényi garanciákat látszólagossá teszi, hiszen az illetékes nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója így az okokat tetszőlegesen kiegészítheti. Ez a szabályozás ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, és továbbra sem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket a szabályozással szemben a 9/2014. (III. 21.) AB határozat már megfogalmazott. Az pedig, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója önállóan is jogosult a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére ítélezési tevékenységet végző bíróval szemben, ellentétes a bírói függetlenség elvével. Az Alkotmánybíróság ezért e zövegrészeket megsemmisítette az Nbtv.-ben. (A fent írtakhoz hasonlóan, ugyancsak pro futuro hatállyal.)

Az alaptörvény-ellenesség megállapításán túl az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelménye alapján kiemelkedően fontos, hogy a bírói függetlenségre vonatkozó szabályok világosak legyenek, és az önkényességnek még a látszatát se vessék fel.

A határozathoz Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolást, Szívós Mária alkotmánybíró pedig különvéleményt fűzött.

A népszavazásra szánt kérdés benyújtási módjával kapcsolatos alkotmányos követelményt megfogalmazó határozat:

A 15/2017. (VI. 30.) AB határozattal elbírált ügyben egy magánszemély fordult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, és kérte a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az ügy előzménye az volt, hogy a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) a 78/2015. NVB határozatban (a továbbiakban: NVBh1.) megtagadta az „Egyetért Ön azzal, hogy az Alaptörvény biztosítsa a vasárnapi pihenőnaphoz való jogot?” kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az NVBh1. ellen bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtottak be, de a Kúria az NVBh1.-et helybenhagyta. A Kúria ezen végzését a meghozatala napján futár útján kézbesítette a Nemzeti Választási Irodának (a továbbiakban: NVI) és az NVB-nek, valamint az NVI azt a választas.hu oldalon 2015. június 30-án 16 óra 5 perckor közzétette. A Kúria hivatkozott döntését saját honlapján a meghozatal napján, 18 óra 11 perckor tette közzé. A jelen ügy indítványozója ugyanezen a napon 16 óra 15 perckor aláírásgyűjtő ívet nyújtott be az NVB-hez hitelesítés céljából, az alábbi kérdéssel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés

semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” Az aláírásgyűjtő ívet az indítványozó az NVB Magyar Szocialista Párt által megbízott tagján keresztül, az ő kézbesítésével terjesztette elő. Az ívet az NVI elnöke határozatban (a továbbiakban: NVIh.) elutasította és nem terjesztette az NVB elé. Az NVI elnöke szerint idő előtti volt a benyújtás, mert az NVBh1. akkor vált jogerőssé, amikor a Kúria a végzését a saját honlapján közzétette. Ezen kívül az NVIh. arra is utalt, hogy az aláírásgyűjtő ívet nem a magánszemély szerző, hanem az NVB egyik tagja kézbesítette, aki azonban meghatalmazást nem mutatott be, eljárási jogosultságát nem tudta igazolni; ráadásul egy másik magánszemély által benyújtott kezdeményezést időben csak úgy tudott megelőzni, hogy neki NVB-tagként névre szóló belépőkártyája volt az NVI székházába. Az NVIh.-t követően az indítványozó a fenti kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívet ismételt benyújtotta. Annak hitelesítését azonban az NVB a 123/2015. NVB határozatban (a továbbiakban: NVBh2.) megtagadta. Az NVBh2. leszögezte, hogy a tárgykörben a párhuzamossági moratórium akkor szűnt meg, amikor a Kúria végzését az NVI a valasztas.hu oldalon közzétette. Ekkor ketten kívántak népszavazási kezdeményezést leadni az NVI székházában, közülük az NVB-tag benyújtó tudta hamarabb átadni a kezdeményezést, mert neki nem kellett a beléptetéssel kapcsolatos adminisztrációt elintézni. Ezt a magatartást az NVB a pártatlanság elvével ellentétesnek minősítette, és a másik szerző kezdeményezését fogadta el korábban benyújtottnak. Emiatt az indítványozó kérdésre nézve már ismét fennáll a párhuzamossági moratórium.

Az NVBh2.-vel szemben az indítványozó a Kúriához fordult, a Kúria azonban – felülvizsgálati eljárásban, a jelen alkotmányjogi panasz által támadott Kvk. IV.37.721/2015/2. számú végzésében – az NVBh2.-t helybenhagyta. A Kúria a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 6. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazási kérdés személyes vagy postai úton történő benyújtására vonatkozó szabályt kogens rendelkezésként értelmezte. Azt is kimondta, hogy a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (a továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási alapelvek a népszavazási eljárásban is kizárják, hogy a döntések meghozatalában szavazati joggal rendelkező NVB-tagok olyan eljárási cselekményekben vegyenek részt – például mások népszavazási kezdeményezésének kézbesítésében közreműködjenek –, amelyek törvényességének elbírálásában is döntésalakító szerepük van. A Kúria a kifejtett indokok alapján úgy ítélte meg, hogy az indítványozó a „képviselőként” eljáró NVB-tag révén nem juttathatott el az NVI részére olyan kezdeményezést, amelyet az NVB-nek a kérdés hitelesíthetősége szempontjából vizsgálnia kellett volna.

Az ezen kúriai döntést támadó alkotmányjogi panaszban az indítványozó azt kifogásolta, hogy a meghatalmazott általi személyes benyújtási mód kizárása „kiüresítene” a népszavazáshoz való jogot. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseiként a XXIII. cikk (7) bekezdésére és az I. cikk (3) bekezdésére hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát. Úgy látta, hogy az indítvány a formai és tartalmi befogadhatósági kritériumoknak megfelelően, ezért azt befogadta. Észlelte azonban az Alkotmánybíróság, hogy 2016. április 16-án hatályba lépett a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény, amelynek 4. § a) pontja hatályon kívül helyezte a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt. Ez elvileg felvethetné a vizsgált ügy szempontjából az okafogyottá válás kérdését (figyelemmel arra, hogy az indítványozó aláírásgyűjtő íven szereplő kérdése mire irányult); az Alkotmánybíróság azonban az ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy összhangban van-e az Alaptörvénnyel az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely szerint a népszavazási kezdeményezést csak a népszavazás szervezője nyújthatja be személyesen (viszont a kezdeményezésnek képviselő, illetve meghatalmazott útján történő személyes előterjesztése kizárt). Az Alkotmánybíróság ezért az érdemi elbírálás mellett döntött.

Az érdemi vizsgálat során az Alkotmánybíróság részletesen áttekintette az országos népszavazási eljárásban történő jogalkalmazással, valamint a népszavazáson való részvétel jogával kapcsolatos eddigi gyakorlatát. Az e körben megfogalmazott konklúziók közül kiemelésre érdemes az a megállapítás, amely szerint a népszavazási kezdeményezés (kérdés) benyújtásának konkrét módját az Alaptörvény országos népszavazásról szóló 8. cikkének rendelkezései nem határozzák meg kifejezetten. Amikor az erre vonatkozó törvényi szabályt a bíróság alkalmazza, akkor az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel a törvény szövegét annak céljával és az Alaptörvénnyel összhangban – tehát alapvető jog korlátozása esetén az I. cikk (3) bekezdésének megfelelően – kell értelmeznie.

Fenti megállapítás alapján ezért a konkrét ügyben azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a Kúria vitatott jogértelmezése figyelemmel volt-e az alkalmazott rendelkezés céljára, illetve szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozta-e a népszavazás kezdeményezéséhez való jogot. A Kúria támadott végzése kimondta: „Az Nsztv. 6. § (1) bekezdése értelmében »[a] kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani«. Az Nsztv. nem tartalmaz szabályt arra nézve, hogy egyéb módon, akár képviselő meghatalmazása révén is eljuttatható lenne a kezdeményezés az NVI-hez.” Ezt az értelmezést az Nsztv. 6. § (1) bekezdése valóban megengedi. Az Nsztv. más szabályaiból azonban ellentétes következtetés is levonható. A törvény ugyanis lehetőséget biztosít pártoknak és egyéb egyesületnek is, hogy népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezést szervezzen. Ezek esetében a személyes megjelenés természetesen kizárt, nekik csak vezető tisztségviselőjük tud eljárás cselekményt tenni. Az Nsztv. tehát láthatóan nem zárja ki a népszavazási kezdeményezés képviselő általi benyújtását. A vizsgált 6. § (1) bekezdésében foglalt „személyesen vagy postai úton” feltételnek tehát az a célja, hogy az eredeti dokumentumok a kérdéssel együtt benyújtásra kerüljenek, nem pedig az, hogy a szervező képviselőt kizárja. A benyújtás „személyessége” tehát úgy értelmezhető, hogy a szervezőnek vagy a képviselőre jogosult személynek

a NVI-nél történő, fizikai értelemben vett személyes megjelenését, és a törvényben előírt iratok átadását követeli meg.

Említést érdemel, hogy egy másik végzésében (Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzés) a Kúria maga is eltért már ettől a szigorú nyelvtani értelmezéstől, és elfogadta azt, hogy Magyarország Kormánya képviselőjében a miniszterelnök kabinetfőnöke nyújtott be népszavazásra javasolt kérdést.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének az az értelmezése, amely kizárja, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy nyújtsa be, a jogszabályi rendelkezés célját – ezzel együtt az Alaptörvény 28. cikkét – figyelmen kívül hagyva, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen, alkotmányos cél nélkül és szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt népszavazás kezdeményezéséhez való jogot. Az Alkotmánybíróság, az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint, hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a következő alkotmányos követelményt állapította meg: „az Nsztv. 6. § (1) bekezdése értelmezésekor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből és a XXIII. cikk (7) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a népszavazási kérdést személyesen a szervező képviselőre jogosult személy is benyújthatja.”

Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a kifogásolt értelmezés előidézte-e a Kúria támadott végzésének alaptörvény-ellenességét. A Kúria az NVBh2.-t két indokkal hagyta helyben: egyrészt az Nsztv. 6. § (1) bekezdésének értelmezésével, másrészt azért, mert az NVB-tagok közreműködését mások népszavazási kezdeményezésének kézbesítésében a Ve. 2. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási alapelv kizárja. (A végzés ez utóbbi megállapítását egyébként az indítványozó sem vitatta.) Az Alkotmánybíróság ezért úgy látta, hogy tekintettel arra, hogy a kifogásolt értelmezésen (a képviselő eljárási lehetőségén) kívül más ok is szerepelt a Kúria végzésében annak alátámasztására, hogy a Kúria az NVBh2.-t helybenhagyta; ezért a végzés megsemmisítése nem eredményezhetné az alkotmányjogi panaszban megjelölt sérelem orvoslását. Önmagában ezért a felülvizsgált jogértelmezés miatt a jelen ügyben a népszavazás kezdeményezéséhez való jog sérelme, és így a kúriai végzés alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ezért a Kúria Knk.IV.37.721/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A határozathoz Juhász Imre és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek, Salamon László alkotmánybíró pedig különvéleményt csatolt.

A személyi jövedelemadó 1%-ának valamennyi vallási közösség részére való felajánlhatósága kapcsán mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását megállapító határozat:

A 17/2017. (VII. 18.) AB határozattal elbírált ügyben az Abtv. 27. §-a szerinti, bírói döntést kifogásoló alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz (a továbbiakban: NAV) benyújtott nyilatkozataiban arról rendelkezett, hogy a NAV a 2012. évi befizetett személyi jövedelemadója 1-1%-át az általa megjelölt szervezetek részére utalja át. Kérelmét megvizsgálva azonban a NAV megállapította, hogy a személyi jövedelemadója egyik 1%-ának felajánlása érvénytelen. Az indítványozó fellebbezett a NAV elsőfokú határozata ellen, a NAV másodfokú szerve azonban az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A másodfokú határozat indokolásában a NAV rögzítette, hogy a nyilatkozat megtételekor hatályos, a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló, többször módosított 1996. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Szf. tv.) szerint kedvezményezett csak a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) szerinti elismert egyház, vallásfelekezet, vallási közösség (a továbbiakban: egyház) lehet, feltéve, hogy azokat a NAV technikai számmal látta el. Később az Szf. tv. szövege úgy változott, hogy kedvezményezett csak a bevett egyház lehet. Az indítványozó pedig a nyilatkozatában nem illet jelölt meg. Ezért a másodfokú határozat ellen bírósághoz fordult, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azonban a 16.K.30.508/2015/8. számú ítéletével a keresetét elutasította. A döntés indokolásában a bíróság rögzítette, hogy az indítványozó a Szim Salom Progresszív Zsidó Hitközségnek (a továbbiakban: hitközség) ajánlotta fel személyi jövedelemadója egyik 1%-át, a kedvezményezett azonban nem az Ehtv. szerinti bevett egyház, hanem vallási tevékenységet végző szervezet. A hitközség ezért a vizsgált 2013. évre nem rendelkezett technikai számmal. Az ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, de a Kúria a Kfv.V.35.189/2016/6. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

Az indítványozó e döntéseket követően fordult az Alkotmánybírósághoz, és kifejtette, hogy álláspontja szerint a Kúria, valamint azt megelőzően a bíróság és a NAV figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróságnak a 6/2013. (III. 1.) AB határozatát, illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) vonatkozó döntését, és nem vette figyelembe, hogy a hitközség jogi státusza ezen döntések következtében rendeződött. Az indítványozó véleménye szerint az Alkotmánybíróság fenti határozatára a NAV-nak és a bíróságoknak reflektálniuk kellett volna. Indítványában hangsúlyozta, hogy az Ehtv. Alkotmánybíróság döntése utáni szövege diszkriminatív helyzetet is teremt, mivel nem biztosítja valamennyi adózó számára, hogy személyi jövedelemadója 1%-át annak az egyháznak ajánlhassa fel, amelynek ő maga is tagja, sőt vezető tisztségviselője. Pedig az Alkotmánybíróság döntése folytán nemcsak egy-

házának jogi státusza állt helyre, hanem korábbi jogosítványainak (így technikai számának) is automatikusan vissza kellett volna állnia. Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panaszában támadott bírósági ítéletek – a Kúria és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletei – és a NAV által hozott határozatok sértik az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdését, valamint XV. cikkének (1) és (2) bekezdéseit.

Az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát vizsgálta meg, és arra a következtetésre jutott, hogy az megfelel az Abtv. formai és tartalmi kritériumainak; és alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető benne, hogy a bíróságok és a NAV eljárása sértette-e az indítványozó Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében, illetve a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében deklarált jogait.

Az érdemi vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott. A testület áttekintette az indítvánnyal összefüggő gyakorlatának releváns elemeit. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot deklaráló Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése tartalmilag azonos szabályt foglal magában, mint a korábbi Alkotmány 60. § (1)-(2) bekezdései, ezért az Alkotmánybíróság fenntartotta e rendelkezések tartalmával kapcsolatos gyakorlatát – vö. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [33]; 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [25]. Kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a vallási közösségek sajátos jogi formában történő működésének lehetővé tétele a vallásszabadsághoz való jog gyakorlásának ugyan nem feltétele, de ahhoz szorosan hozzátartozik: a vallási közösségek ugyanis nem körülhatárolt résztevékenységekre, meghatározott érdekek képviselőitére szerveződnek (mint például a gazdasági társaságok vagy az egyesületek, pártok), hanem vallásgyakorlására; a vallás viszont a hívő számára a teljes személyiséget és az élet minden területét érinti és meghatározza. Az állam kötelessége pedig a vallásszabadsággal kapcsolatban sem merül ki abban, hogy tartózkodik az egyéni jogok megsértésétől. Gondoskodnia kell a vallásszabadság érvényesüléséhez szükséges feltételekről is.

Az együttes (közösségi) vallásgyakorlás szabadsága nincs kötve semmilyen szervezeti formához. A másokkal együttesen történő vallásgyakorlásnak az Alaptörvény VII. cikkében biztosított joga mindenkit megillet, arra való tekintet nélkül, hogy az együttes vallásgyakorlás jogilag szabályozott szervezeti keretek között vagy anélkül, illetve, hogy milyen szervezeti formában történik. Az Ehtv. a vallási tevékenység számára két szervezeti formát intézményesít: a vallási tevékenységet végző szervezetet és a bevett egyházat. Utóbbi az Alaptörvény által is kiemelt módon együttműködik az állammal, az Országgyűlés külön döntése alapján. Az Alkotmánybíróság a vallási közösségek kapcsán azt is hangsúlyozta, hogy az államot széles mérlegelési lehetőség illeti meg a nekik nyújtható anyagi, pénzügyi támogatások, kedvezmények és mentességek terén. Ezek meghatározásakor azonban figyelemmel kell lenni a vallásszabadsághoz való jog sajátosságaira, valamint arra, hogy valamely vallási közösség ne kerüljön sem más vallási közösségekhez, sem pedig velük összehasonlítható helyzetben lévő más szervezetekhez képest indokolatlanul hátrányos helyzetbe

(Alaptörvény VII. cikk, XV. cikk). Nem alkotmányos elvárás, hogy minden vallási közösség ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, sem az, hogy minden bevett egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján az egyenlőséggel kapcsolatban az, hogy az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás diszkriminatív – kivéve, ha az eltérésnek észszerű indoka van, vagyis nem önkényes. Nem lehet azonban hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.

A kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat áttekintését követően a konkrét ügyben a testület először is leszögezte, hogy az Ehtv. alapján a hitközség nem tekinthető bevett egyháznak, és mivel nincs technikai száma, a személyi jövedelemadó 1%-ának kedvezményezettje sem lehet. Az Szf. tv. rendelkezése ugyanis egyértelmű abban, hogy a megszüntetett technikai szám ismételen csak annak a szervezetnek adható ki – kifejezett kérelemre –, amelyet az Országgyűlés egyházként ismert el. Ilyen kérelmet a hitközség nem terjesztett elő.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében garantált vallásszabadság nem hozható közvetlen összefüggésbe az egyházak támogatásának kérdésével. Maga az indítványozó sem állította, hogy a NAV és a bíróságok döntései az ő gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságát sértették volna. Az Alkotmányjogi panaszban kifejezetten csak azt sérelmezte, hogy személyi jövedelemadója 1%-át nem ajánlhatta fel a hitközség részére. Így – az Alkotmánybíróság döntése szerit – az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésének sérelme a NAV és a bíróságok eljárása vonatkozásában nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a NAV és a bíróságok indokolatlanul tettek-e különbséget a hitközség és a bevett egyházak között, sértve ezzel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését. A testület arra a következtetésre jutott, hogy a hatályos jogszabályok nem sorolják a hitközséget a személyi jövedelemadó 1%-ának kedvezményezettjei körébe, vagyis magának a jogalkotói döntésnek az eredménye, hogy a hitközség másik csoportba tartozik, mint a bevett egyházak. Megállapítható ezért, hogy a NAV és a bíróságok eljárása nem volt diszkriminatív, hiszen nem ők okozták az említett különbségtételt. A jogalkalmazás során ezért – az Alkotmánybíróság döntése értelmében – nem sérült az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az Alkotmánybíróság azonban az eljárása során észlelte, hogy a panaszos által felvetett problémát valójában az Szf. tv. szabályozása okozza, amely szerint a technikai szám hiányában – jogi státusza miatt – a hitközség ki van zárva a személyi jövedelemadó 1%-ának kedvezményezettjei köréből. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott

eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, akkor a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság ezért szükségesnek tartotta megvizsgálni, hogy sérülhet-e a vallási meggyőződésen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma azáltal, hogy a jogalkotó csak bizonyos vallási közösségek tagjai számára biztosította annak lehetőségét, hogy személyi jövedelemadójuk 1%-át egy választásuk szerinti vallási közösség részére ajánlják fel.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a megkülönböztetés nélkül biztosított gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, a vallási türelem, a felekezeti jogegyenlőség a XIX. század óta történeti alkotmányunk vívmánya. Ez ugyanakkor nem jelent jogot az állami támogatáshoz. Az állammal való együttműködés lehetőségét az Alaptörvény csak felkínálja, az erről szóló döntés meghozatala az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Tényszerű ezen kívül az is, hogy az egyes vallási közösségek helyzete eltérő. A szabad vallásgyakorláshoz fűződő jog tekintetében azonban a különböző vallási közösségek tagjai között – a fentebb meghatározott, szélsőséges kivételekkel – nem tehető különbség: minden vallási közösség valamennyi tagját megilleti a vallásszabadság joga.

A személyi jövedelemadót fizetők felajánlási lehetősége két évtizede létezik Magyarországon. Ez a rendszer meghonosodott, és mind a civil szervezetek, mind a vallási közösségek vonatkozásában az állampolgári részvétel fontos elemévé vált. Míg azonban a „civil” 1% vonatkozásában az adófizető könnyen találhat a kedvezményezett körből esetleg kieső szervezet helyett támogatására érdemes szervezetet, addig az nem életszerű, hogy egy vallási közösség tagja más vallási közösséget támogasson. Mindezek alapján nem indokolható az olyan megkülönböztetés, ami által a bevett egyházak tagjai – amennyiben fizetnek személyi jövedelemadót – jövedelemadójuk 1%-át egyházuk számára felajánlhatják, a vallási tevékenységet végző szervezetek tagjai azonban nem élhetnek e lehetőséggel. Ebben a tekintetben ugyanis a bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek homogén csoportot alkotnak. A csoportképzésnek az az alapja, hogy minden hívő egyéni jogai megegyeznek. Tehát az Alaptörvény alapján az államnak nem kell azonosan támogatni a bevett egyházakat és a vallási tevékenységet végző szervezeteket, de az egyének (hívők, adózók) oldalán sem tehet indokolatlanul különbséget.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem biztosította az Szf. tv.-ben az adózók számára, hogy rendelkező nyilatkozatuk kedvezményezettjeként valamennyi vallási közösség közül választhassanak. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. december 31-ig tegyen eleget.

A határozathoz Pokol Béla és Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Salamon László alkotmánybíró pedig különvéleményt fűztek.

A tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak értelmezéséről szóló 2/2016. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapításáról szóló határozat:

A 19/2017. (VII. 18.) AB határozattal elbírált ügyben két bíró – a Szolnoki Törvényszék bírása és a Fővárosi Törvényszék bírása –, az előttük folyamatban lévő büntető eljárás felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, és kérte a tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak értelmezéséről szóló 2/2016. Büntető jogegységi határozat (a továbbiakban: BJE) alaptörvény-ellenességének megállapítását. Az indítványozók szerint a BJE ellentétes az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, 25. cikk (3) bekezdésével és XXVIII. cikk (4) bekezdésével.

Az indítványozó bírónak az előttük folyó büntetőügyekben olyan történeti tényállás alapján kellett eljárniuk, amelyek felvetik a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 197. § (2) bekezdésében meghatározott és figyelemmel a (3) bekezdés *b*) pontjára, a (4) bekezdés *a*) pontja szerint minősülő tizenkettedik életévét be nem töltött, hozzátartozó sérelmére elkövetett szexuális erőszak büntette gyanúját. Ez a vádiratokban szereplő minősítés megfelel a BJE rendelkező részében foglalt minősítésnek. A Btk. vonatkozó szabályai szerint: „197. § (1) Szexuális erőszakot követ el, és büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki *a*) a szexuális kényszerítést erőszakkal, illetve az élet vagy a testi épség elleni közvetlen fenyegetéssel követi el, *b*) más védekezésre vagy akaratlanulvívításra képtelen állapotát szexuális cselekményre használja fel. (2) Szexuális erőszakot követ el az is, és öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki tizenkettedik életévét be nem töltött személlyel szexuális cselekményt végez vagy végeztet. (3) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt *a*) tizennyolcadik életévét be nem töltött személy sérelmére követik el, *b*) az elkövető a hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése, illetve egyéb módon a hatalma vagy befolyása alatt álló személy sérelmére követi el, vagy *c*) azonos alkalommal, egymás cselekményéről tudva, többen követik el. (4) Öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, a) aki az (1) bekezdés *a*) pontjában vagy a (3) bekezdés *b*) vagy *c*) pontjában meghatározott bűncselekményt tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére követi el, vagy *b*) ha a (3) bekezdés *a*) pontjában meghatározott bűncselekmény a (3) bekezdés *b*) vagy *c*) pontja szerint is minősül.”

Az indítványozók szerint a BJE abban a kérdésben foglalt el igenlő álláspontot, hogy a Btk. 197. § (3) bekezdés *b*) pontjában meghatározott minősítő körülmény alkalmazható-e a (2) bekezdésben meghatározott alapesetre és ezáltal minősíthető-e a cselekmény a (4) bekezdés *a*) pontja alapján. Meglátásuk szerint a BJE – a Btk. 197. § (2) bekezdését inkább minősített esetnek tekintve – arra a következtetésre jut, hogy öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett a tizenkét éven aluli sértett hozzátartozója akkor is, ha a szexuális cselekményt kényszerítés nélkül, a sértett

beleegyezésével követi el, és akkor is, ha a cselekményt a sértett erőszak, vagy kvalifikált fenyegetés útján történő kényszerítésével valósítja meg. Az indítványozó bírók ezzel szemben úgy látják, hogy a Btk. 197. § (2) bekezdés önálló alapeseti tényállás, amely a kényszerítési elemet, vagy a gyermek állapotának felhasználását nem tartalmazza. Ezt támasztja alá az indítványban foglaltak szerint az, hogy a Btk. 197. § (3) bekezdésében szereplő minősítő körülmények csak az (1) bekezdésre utalnak vissza, a (2) bekezdésre nem; továbbá, hogy a (4) bekezdés *a*) pontja sem utal vissza a (2) bekezdésre. Az indítványozók emellett hibásnak tartják a BJE-ben foglalt történeti értelmezést, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelvében (a továbbiakban: Irányelv) foglaltakra való hivatkozást is. Meglátásuk szerint a BJE – szubjektív teleologikus módszerrel, a jogalkotó vélelmezett szándékára hivatkozva – valójában nem értelmezte a Btk. normáit, hanem az elkövető hátrányára kiterjesztette a Btk. 197. § (3) bekezdés *b*) pontját és (4) bekezdés *a*) pont második fordulatát, vagyis felelősséget súlyosító normát alkotott. A BJE ezzel a jogértelmezés területéről átlépett a jogalkotás területére, megsértve ezzel az Alaptörvény fent hivatkozott cikkeit. A vizsgálni kért BJE rendelkező része így szól: „A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 197. § (1) bekezdésébe ütközik és a (2) bekezdésre figyelemmel a (4) bekezdés *a*) pontja szerint minősül a tizenkettedik életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett szexuális erőszak büntette, ha a cselekmény sértette az elkövető hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése, illetve egyéb módon a hatalma vagy befolyása alatt áll, függetlenül attól, hogy azt kényszerítéssel valósította-e meg.”

Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek. E körben tért ki a testület arra is, hogy az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján felülvizsgálhatja jogegységi határozatok Alaptörvénnyel fennálló összhangját is; erre az esetre pedig a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok a törvényi kritériumoknak eleget tesznek, ezért érdemben vizsgálhatók.

Az Alkotmánybíróság döntése értelmében az indítványok megalapozottak. Az indokolás első részében az Alkotmánybíróság ismertette és értelmezte a BJE-ben foglaltakat. Megállapította, hogy a BJE több olyan büntetőeljárást ismertet, ahol a nem erőszakkal, vagy kvalifikált fenyegetéssel megvalósított, a Btk. 197. § (2) bekezdésébe ütköző cselekmény elkövetője a tizenkettedik életévét be nem töltött sértett hozzátartozója, illetve a sértett felügyeletével megbízott személy volt. Az ezen korábbi eljárásokban meghozott ítéletek között alapvető különbség volt abban, hogy a bíróságok az adott cselekményt a Btk. 197. § (2) bekezdése szerint minősítették (ez esetben a büntetési tétel felső határa 10 évnyi szabadságvesztés); vagy a Btk. 197. § (2) bekezdésébe ütköző, de a (3) bekezdés *b*) pontjára figyelemmel a (4) bekezdés *a*) pontja szerint (ez esetben a büntetési tétel felső határa, ugyanarra a cselekményre, 15 évnyi szabadságvesztés). A BJE ezen esetek ismertetését követően áttekintette a korábban hatályos Büntető Törvénykönyv hasonló tárgyú szabályait, az Irányelvben foglaltakat,

valamint az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye (a továbbiakban: Lanzarote Egyezmény) kapcsolódó rendelkezéseit. Megállapítható, hogy a Btk. megalkotásakor a jogalkotó mind az Irányelv, mind a Lanzarote Egyezmény tartalmát figyelembe vette. A korábban hatályos Büntető Törvénykönyvre utaló megjegyzések kapcsán az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a Btk. teljes egészében újraszabályozta a – korábbi megnevezés szerinti – „nemi erkölcs elleni bűncselekmények” körét, amelyet a hatályos Btk. megváltozott címe is jelez. Változott a bűncselekmények megnevezése, az egyes tényállások, a minősített esetek, és megszűnt a tizenkettedik életévét be nem töltött személy védekezésre képtelenségére vonatkozó törvényi vélelem. Emiatt érdemi eredményre nem vezethet a korábban hatályos és a mostani Btk. szabályainak összevetése.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a BJE azon kijelentését, amely szerint a Btk. 197. §-ában „a jogalkotó a (2) bekezdésben nem egy önálló tényállásnak tekintendő, az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérő magatartást határoz meg, hanem az (1) bekezdésben meghatározott szexuális erőszakot kiterjeszti arra az esetre is, amikor a tizenkettedik életévét be nem töltött sértett sérelmére valósul meg a szexuális cselekmény, függetlenül attól, hogy arra az elkövető kényszerítette-e a sértettet, azonban annál súlyosabb büntetési tétellel fenyegetve.” E megállapításnak a bűncselekmény minősített esetei alkalmazhatósága körében van jelentősége. A BJE-ben foglaltaktól eltérően az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy a minősített eseteket megállapító (3) és (4) bekezdés – részben közvetlen hivatkozással, részben utaló szabállyal – csak az (1) bekezdésben meghatározott fordulatokra hivatkozik, így a (2) bekezdés szerinti tettesi alapcselekménynek nincs minősített esete.

Az indítványozók által sérülni vélt hatalommegosztás elve [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] kapcsán az Alkotmánybíróság már több esetben kimondta, hogy a jogalkotó hatalom, ezen belül a törvényhozás alkotmányos jogköre önmagában attól nem sérül, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A „bírói jogalkotás”, amíg csak a jogszabályok értelmezésén alapul, és nem veszi át közvetlenül a jogalkotás funkcióját, nem ellentétes a hatalommegosztás elvével. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra is, hogy a Kúria az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése alapján, a jogalkalmazás egységességének biztosítására, a bíróságokra nézve kötelező jogegységi határozatot hozhat (amilyen a vizsgált BJE is). A jogegységi határozat – a bíróságokra nézve általánosan kötelező erejéből fakadó normatív jellege ellenére is – bírói döntés. A bírói döntés előtt azonban korlát áll. Ez a korlát a bírói döntések törvény alá rendeltsége – amely felfogás a több mint 1000 éves alkotmánytörténetünkben (a diktatúrák időszakait leszámítva) töretlenül érvényesült. Jogértelmezésre tehát csak a jogi szabályozás keretei között kerülhet sor. A bírói hatalom nem veheti át közvetlenül a jogalkotás funkcióját. A jogszabály-értelmezés természetesen visel olyan jegyeket, amelyek miatt e tevékenység – különösen a Kúria esetében – a jogalkotás határán járhat, de ez nem változtat a jogszabályoknak alárendeltségen.

Jelen esetben azonban a BJE átvette a törvényhozó hatalom jogkörét akkor, amikor a Btk. 197. § (2) bekezdésében szabályozott, kényszerítés nélkül elkövetett cselekményt is a kényszerítés, azaz a Btk. 197. § (1) bekezdés [a) pontjának] hatálya alá vonta annak érdekében, hogy egy meghatározott minősítő körülmény (a hozzátartozója, vagy nevelése, felügyelete, gondozása, gyógykezelése, illetve egyéb módon a hatalma vagy befolyása alatt álló sértett sérelmére történő elkövetés) fennállása esetén a cselekményt a bíróságok súlyosabb, minősített esetként értékeljék.

Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy a Btk. vizsgált 197. §-a a normavilágosság kérdését nem veti fel, mert a norma tartalma megállapítható. Ugyanakkor az a jogalkotói megoldás, amely jelenleg nem enged minősítő körülményt kapcsolni a Btk. 197. § (2) bekezdéséhez, a szükséges jogpolitikai döntést követően felülvizsgálható. Ebben az esetben az Országgyűlésnek lehetősége nyílna arra, hogy a gyermekek sérelmére elkövetett szexuális cselekményt önállóan kiemelje a jelenlegi keretek közül és külön törvényi tényállásban szabályozza. Ez esetben az alap-, és minősített esetek büntetési tételkereteit a törvényhozó az ítélezési szempontokat is figyelembe véve, a jelenleginél arányosabban határozhatná meg.

Összegezve, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a BJE meghozatalakor a Kúria túllépte a jogegység biztosítására vonatkozó alaptörvényi felhatalmazás kereteit, ami az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezte. Ennek megállapítását követően az Alkotmánybíróság a BJE-nek az Alaptörvény egyéb cikkeibe ütközését már nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság élt az Abtv. 45. § (4) bekezdésében biztosított lehetőségével, és – annak érdekében, hogy a Kúria számára kellő időt biztosítson az alaptörvény-ellenesség konzekvenciáinak levonására, valamint az egységes joggyakorlat biztosítására – a BJE-t pro futuro hatállyal, 2017. október 31. napjával semmisítette meg.

A határozathoz Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolást, Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó, Salamon László, Stumpf István, Szabó Marcel és Szalay Péter alkotmánybírók pedig különvéleményt fűztek.