

Az Alkotmánybíróság határozatai 2016. február 15. és április 20. között

KOVÁCS VIRÁG

The Constitutional Court (CC) decided 68 cases between 15 February and 20 April, 2016. Most of the cases dealing with basic rights were about right to information. In two cases the President of Hungary turned to the CC and initiated preventive norm control of two acts of Parliament before promulgation. One of them was to amend the act on the Monetary Bank of Hungary. According to the amendment the foundations and enterprises established or formed by the Monetary Bank are not to give information on any of their activity in connection with the Monetary Bank or its activity. This meant to disclose information formerly accessible. According to the amendment the restriction on right to information was to apply also in requests initiated prior to the amendment. According to the amendment the nature of budget money coming from/through the Monetary Bank “transforms” into private property within the foundations and enterprises of the Monetary Bank. Therefore any information on this type of money falls outside the right to information. The CC found the amendment unconstitutional stating: budget money can’t lose its “budgetary” nature; therefore, it is against the constitution to reject any request of information in connection with it. The other act reviewed by the CC on the President’s initiation was the amendment of the act on the Hungarian General Post Office. Formerly the act restricted to receive information on certain documents. According to the amendment the restriction was to apply to certain data only. According to the CC as long as the amendment can be interpreted constitutionally (in connection with the act on information) this amendment is constitutional (the new rules don’t restrict the right to information). In another case the CC ruled that – as long as the Act on the Parliament is interpreted according to the Act on Information and Public Data – the rule on the register of the House Committee of the Parliament is not against the Constitution. According to the Act on the Parliament the register of the House Committee (which basically decides on how the Parliament functions: its agenda, how the rules of the House should be interpreted, esp. when it is debated among the fractions, etc.) is not public information. The CC ruled this means that on request the Parliament (or on appeal the court) has to examine which certain data in the requested register fall within the term “data necessary for draft documents” in the Act on Information and Public Data. The term has to be interpreted narrowly – since it is a restriction on the right to information – otherwise the refusal of the request on information from the register of the House Committee is against the constitution.

Az Alkotmánybíróság 2016. február 15. és április 20. között összesen 68 döntést hozott, amelyekből 22 döntés érdemi (alkotmányellenességet megállapító vagy az indítványt elutasító határozat) volt, 46 döntése pedig érdemi vizsgálatot nem tartalmazó végzés.

A vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság 5 döntésében állapított meg alkotmányellenességet. Ezekben az esetekben az eljárás kezdeményezője vagy a köztársasági elnök (előzetes normakontroll: 1 döntés), vagy bíró (bírói kezdeményezés: 1 döntés), vagy alkotmányjogi panaszos (jogszabály elleni: 1 döntés, ítélet elleni alkotmányjogi panasz: 2 döntés) volt. Az alkotmányellenességet megállapító döntések mind teljes ülésen kerültek elfogadásra.

A többi érdemi döntés (17) az indítvány elutasításáról rendelkezett. Az elutasításra került indítványok között az eljárás kezdeményezője 1 esetben a köztársasági elnök, 2 esetben az ombudsman, 4 esetben bíró volt, 10 esetben pedig alkotmányjogi panaszt utasított el az Alkotmánybíróság. A 17 indítványt elutasító döntésből 5 döntést az Alkotmánybíróság teljes ülése fogadott el, a többi esetben az öttagú tanácsok jártak el.

A teljes ülés a vizsgált időszakban 11 döntést hozott (5 alkotmányellenességet megállapító, 5 elutasító határozatot és egy megszüntető végzést), az öttagú tanácsok összesen 57 döntést fogadtak el (12 elutasító határozat, 45 végzés). A teljes ülés döntései közül csak egy az eljárás megszüntetéséről rendelkező döntést fogadott el egyhangúlag a testület, minden más döntésben legalább egy párhuzamos indokolás (és/vagy különvélemény) mellett hozott döntést az Alkotmánybíróság. Így volt olyan döntés, amelyet 5 különvélemény és 7 párhuzamos indokolás mellett [3086/2016. (IV. 26.) AB határozat], vagy 7 különvélemény mellett [6/2016. (III. 11.) AB határozat] fogadott el a testület. Ez különösen annak fényében érdekes, hogy a vizsgált időszak végére a testület létszáma először 13 (március 10-ével), majd 11 főre csökkent (április 21-ével), és egyúttal megszűnt az elnök megbízatása is. A jelenlegi testület tehát annyi fővel folytatja tevékenységét, mint ahánnyal az Alkotmánybíróságot érintő 2010-es módosítás előtt, azzal a különbséggel, hogy a testületnek jelenleg nem áll jogában saját elnökét megválasztani, így a jelenlegi elnökhelyettes látja el az elnöki teendőket, helyettesítő jogkörben.

Indítványozók szerint nézve a vizsgált időszakban a köztársasági elnök 2 indítványt nyújtott be, ebből az egyik alapján állapított meg alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság. Az ombudsmannak szintén 2 indítványát bírálta el a testület, mind a kettőt elutasította, igaz, az egyik esetben alkotmányos követelmény megállapítása mellett. Bírói kezdeményezés alapján 8 döntést hozott, ebből csak egy esetben állapított meg alkotmányellenességet, 4 esetben az indítványt elutasította, míg 3 esetben visszautasította a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság. A legtöbb indítvány ezúttal is alkotmányjogi panaszos eljárásban került előterjesztésre: összesen 56 ilyen tárgyú döntést hozott az Alkotmánybíróság. Az 56 döntésből csak háromban állapított meg alkotmányellenességet, 10 döntésben az indítvány elutasításáról rendelkezett, 43 esetben visszautasította a panaszt a testület. A legnagyobb számban bírósági ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt bírálta el a testület (38 + 8 olyan döntés, amelyben ítéletet és jogszabályt is támadott a panaszos), ezek döntő többségét (31 + 6) visszautasította.

Az alábbiakban az időszak néhány jelentősebb, főként alapjogi tárgyú döntéseiből válogatunk.

A közérdekű adatok megismeréséhez való joggal kapcsolatos ügyek

A vizsgált időszakban tematikusan nézve a legtöbb ügy a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal foglalkozott.

A közérdekű adatok nyilvánosságához való joggal foglalkozott a 6/2016. (III. 11.) AB határozat, amely egy bírósági ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán vizsgálta a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) kezelésében álló adatokhoz való hozzáférés alkotmányossági korlátait. A határozathoz 7 alkotmánybíró fűzött különvéleményt: *Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Salamon László, Sulyok Tamás, Szívós Mária és Varga Zs. András.*

Az indítványozó 2013-ban az információk önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) alapján elektronikus adatigénylést terjesztett elő a KEHI-hez a Szent István Egyetem Állatorvos-tudományi Kar, Üllő, Dóra-major Tangazdaság működésével kapcsolatos, KEHI által készített vizsgálati jelentés (a továbbiakban: Jelentés) másolata iránt. A Jelentés arról az ellenőrzésről készült, amelyben a KEHI az egyetem bérleti és bértartási szerződéseinek, a készpénzforgalom, az árbevétel elszámolásának, a növényvédőszer- és üzemanyag-felhasználásnak, illetve a termőterületen megtermelt és könyvelt hozamoknak a valószínűségét vizsgálta. A KEHI megtagadta az adatszolgáltatást, mivel államtitkári utasításra járt el és így a Jelentés döntés megalapozását szolgáló adatnak minősül, amely a keletkezésétől számított 10 évig nem nyilvános. Az indítványozó pert indított a Jelentésben foglalt közérdekű adatok kiadása iránt. Az elsőfokú bíróság kötelezte a KEHI-t a kért adatok közlésére, a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla azonban ezt megváltoztatva elutasította a keresetet. Az indítványozó a másodfokú ítéletet támadta meg alkotmányjogi panasszal, mivel a bíróság a Jelentés tényleges tartalmától függetlenül annak teljes egészét döntés-előkészítő adatnak minősítette, emellett nem vizsgálta, hogy milyen döntés meghozatalával összefüggésben és mely adatok tekintetében áll fenn a nyilvánosság korlátozásának indoka.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a bírósági döntés alapján nem minden közfeladatot ellátó szerv kezelésében álló adat minősül közérdekű adatnak, hanem csak azok, amelyek az Infotv. alapján az adatkezelési célnak is megfelelnek. Ez az alkotmánybíróság szerint a személyes adatok alapelveként megjelenő célhoz kötött adatkezelést vetíti rá a közérdekű adatokra. Vagyis amíg a személyes adatokat a célhoz kötöttség elve alapján csak meghatározott célra tekintettel, a célhoz mérten szükséges körben lehet kezelni, addig ez a közérdekű adatokra nem érvényesül, amelyeknek alapismérve a megismerhetőség (szemben a személyes adatokkal). Ezáltal a bíróság a személyes adatok kezelésére vonatkozó alapelv kiterjesztésével a közérdekű adatokra valójában a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot korlátozta.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy a Jelentés mennyiben minősül döntés-előkészítő adatnak. Megállapította, hogy az Infotv. alapján csak az adott szerv döntésének meghozatalához szükséges adat minősíthető döntés meghozatalát szolgáló adatnak, feltéve, hogy az adatnak ezen minősége kizárólag a konkrét döntéshozatali eljárással van kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság szerint a közérdekű adatok nyilvánosságának elve különösen hangsúlyos akkor, amikor az adatkezelő szerv mérlegelésétől függ a nyilvánosságkorlátozás mértéke. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontjából tehát túlzott mértékű a korlátozás, amely egy teljes dokumentumot úgy von el a nyilvánosság elől, hogy annak adattartalmát nem vizsgálta meg aszerint, hogy a nyilvánosságkorlátozás feltételei mennyiben állnak fenn. Vagyis jelen esetben csak a Jelentés tartalmi vizsgálata alapján lett volna megállapítható, hogy annak mely adatai tekintetében áll fenn a nyilvánosságkorlátozás indoka, amelyek tekintetében az adatszolgáltatás valóban megtagadható. A bíróság ítélete alapján azonban nem lehetett megállapítani, hogy a bíróság ilyen tartalmi vizsgálatot folytatott volna, így az ítélet sérti a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot.

A bíróság ítéletében arra vonatkozó vizsgálat sem történt, hogy a Jelentés, döntés megalapozását szolgáló adatként, mely konkrét döntés meghozatalához és ezért milyen mértékben esik nyilvánosságkorlátozás alá. A bíróság nem kötelezte az adatkezelőt annak igazolására, hogy mely döntés előkészítéséhez szükségesek a Jelentésben foglalt adatok, és hogy azok kiadása valóban befolyásolná-e a döntéshozót, meghíúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását, ellehetetlenítené-e a befolyástól mentes, független és hatékony köztisztviselői munkát. Így a támadott ítélet ebben a vonatkozásban is sérti az közérdekű adatok megismeréséhez való jogot.

Végül hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy határozatából nem lehet következtetést levonni arra, hogy a Jelentés adattartalma mennyiben minősül közérdekű adatnak, és mennyiben korlátozható annak nyilvánossága: ennek eldöntése továbbra is a bíróság feladata, az Alkotmánybíróság döntésének keretei között. Az Alkotmánybíróságnak egyrészt nincs is hatásköre a kérdéses dokumentum alapján megállapítani a közérdekű adatok körét, másrészt eleve lehetősége sincs erre, hiszen a Jelentés nem állt rendelkezésére az eljárás során. Döntésében csupán azt ítéltette meg, hogy a bíróság az Alaptörvényi követelmények figyelembevételével járt-e el a Jelentésre vonatkozó adatigénylés elbírálása során.

Dienes-Oehm Egon különvéleményében azt fejtette ki, hogy szerinte a KEHI teljesítési segédként jár el, így nem adhatja ki a kezelésében lévő adatokat. A KEHI által az ellenőrzési tevékenységéről készített jelentések esetében a döntéshozó „a jelentés elrendelője”. A KEHI ugyanis kormányutasításra jár el, így jelentése mindig döntés megalapozását szolgáló adat. Balsai István és Szívós Mária is csatlakozott ehhez a különvéleményhez.

Salamon László különvéleménye szerint a Jelentés adatjellegének megítéléséhez a kormány és a KEHI egymáshoz való viszonyából kell kiindulni, ezt az elemzést azonban a többségi határozat nem végezte el. Emellett hangsúlyozta, hogy az adatigénylés nem a Jelentés egyes adataira, hanem a Jelentés egészére irányult. Mindezek miatt

nem értett egyet az ítélet megsemmisítésével. Ehhez a különvéleményhez Juhász Imre, Szívós Mária és Varga Zs. András is csatlakozott.

Sulyok Tamás különvéleményében azt hangsúlyozta, hogy az ítélet megsemmisítése mellett/helyett alkotmányos követelményt kellett volna megállapítani az Infotv. értelmezésével kapcsolatban. Szerinte az adatigénylő nem megfelelő adatkezelőtől igényelt adatszolgáltatást. Szerinte az adatkezelő és az adatkezelés elválik egymástól. Szerinte az is kérdéses, hogy a KEHI meg tudja-e állapítani, hogy az általa kezelt adatok döntés-előkészítő jellegűek-e. Ha más szerv megkeresése alapján kerül sor a KEHI részéről adatkezelésre, a KEHI nincs abban a helyzetben, hogy meg tudja ítélni ennek az okát, és azt, hogy egy későbbi döntéshozatalt megghiúsítana-e az adatigénylés teljesítése. Így szerinte azt, amikor egy szerv maga kezel adatot, meg kellett volna különböztetni attól az esettől, amikor más szerv megkeresésére kezel adatot az adatkezelő.

A 3049/2016. (III. 22.) AB határozat a közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontjából vizsgálta – bírói kezdeményezés alapján – az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa elutasította a bírói kezdeményezést.

Az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő ügy felperese az Infotv. alapján adatigénylést terjesztett elő az Országgyűlés Hivatalához a Házbizottság két ülési jegyzőkönyvének kiadása iránt. Az Országgyűlés Hivatala az adatigénylést megtagadta, mivel a kérdéses dokumentumok a Házbizottság döntésének megalapozását szolgáló adatnak minősülnek. A kezdeményező bíró szerint az Ogytv. azon rendelkezése, amely az Infotv. szerinti eljárás során készített döntés megalapozását szolgáló adatnak minősíti a Házbizottság üléséről készült jegyzőkönyvet, ellentétes az átlátható állam követelményével. A Házbizottság üléséről készült jegyzőkönyv egészének döntés-előkészítés megalapozásául szolgáló adattá minősítése korlátozza a közérdekű adatok megismerését, túl széles körben zárja ki a nyilvánosságot. Az Ogytv. másik támadott rendelkezése pedig a jogállamiságot sérti, mivel a folyamatban lévő adatigénylések tekintetében is alkalmazni rendelte a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó korlátozásokat. Ez a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát sérti az indítványozó szerint.

Az Alkotmánybíróság a szükségességi-arányossági teszt körében utalt arra, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának alkotmányos korlátja lehet a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának biztosítása, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyjék. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik. A közérdekű adatok megismerésének korlátozása nem jelent automatikus elzárást, ugyanis az adatkezelőnek az igénylést elutasító döntését indokolnia kell. Az indokolásnak ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását, vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.

Az Alkotmánybíróság szerint az Ogytv. támadott rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy a Házbizottság üléséről készült jegyzőkönyv egésze, minden további vizsgálat nélkül, döntést megalapozó adatnak minősül: a bíróságnak azt meg kell vizsgálnia, hogy a jegyzőkönyv mely részei tekintetében állnak fenn a korlátozás feltételei. Ebből viszont az is következik, hogy a bíró által felvetett kérdés törvényértelmezési kérdés: az Ogytv. és az Infotv. egymásra vonatkoztatott értelmezésére irányul, és önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdést.

Az Ogytv. támadott hatályba léptető rendelkezését illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog korlátozására tekintettel vélte alkotmányosértőnek a hatályba léptető rendelkezést. Azt is megállapította, hogy miután a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog gyakorlását az Ogytv. nem tette terhesebbé, a közérdekű adatok megismerését nem korlátozta, ezért a visszaható hatályú jogalkotás tilalma sem sérült. Végül kifejtette, azáltal, hogy a folyamatban lévő igénylésekre is alkalmazni rendelte az Ogytv. házbizottsági jegyzőkönyvek megismerésére vonatkozó új szabályát, szintén nem merül fel alkotmányellenesség, miután az alapjog gyakorlását az Ogytv. támadott rendelkezése nem tette terhesebbé.

A köztársasági elnök előzetes normakontrollja alapján két már elfogadott, de ki nem hirdetett törvény alkotmányosságát vizsgálta a testület. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) módosításáról szóló törvény (T/9380. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Törvény) alkotmányellenességét állapította meg. A határozathoz *Pokol Béla* párhuzamos indokolást és különvéleményt is, továbbá *Varga Zs. András* különvéleményt csatolt.

Az Alkotmánybíróság a támadott Törvény rendelkezéseit egyrészt az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének – közérdekű adatok megismeréséhez való jog –, másrészt a B) cikk (2) bekezdésének – visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma – megsértése miatt állapította meg. A köztársasági elnök szerint a Törvény támadott rendelkezései az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak megismerhetőségét korlátozó szabályokat tartalmaznak. Ezek a gazdasági társaságok és alapítványok közpénzzel gazdálkodnak a köztársasági elnök érvelése szerint, így vonatkozik rájuk az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, miszerint a közpénzekre vonatkozó adatok közérdekű adatok. A közérdekű adatok korlátozás nélküli elzárása a nyilvánosság elől, illetve nem közérdekű adatként kezelésük a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogát sérti (korlátozza alkotmányellenesen), ugyanis nem valamely alapjog vagy alkotmányos érték érdekében történik az adatokhoz való hozzáférés kizárása. A Törvény hatályba léptető rendelkezése a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát sérti, ugyanis a hatálybalépéskor folyamatban lévő eljárásokban, illetve a hatálybalépést megelőzően kezelt adatok tekintetében is alkalmazni rendeli a korlátozást.

Az alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy közérdekű adatnak minősülnek-e az MNB gazdasági társaságai és alapítványai által kezelt adatok. Ehhez az MNB

közjogi pozícióját, célját és kötelező feladatait áttekintve azt állapította meg, hogy az MNB nem része a versenyszférának, alkotmányos jogállású független intézmény, amely közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik. Az MNB gazdasági társaságai, alapítványai tekintetében nem tartotta mérvadónak azt, hogy az alapítás után elkülönülnek az alapítótól, ugyanis az MNB csak feladataival és elsődleges céljával összhangban alapíthat gazdasági társaságot, és alapítványt is. Mindebből az is következik, hogy az MNB gazdasági társaságai és alapítványai közpénzt kezelnek, így az ezekkel kapcsolatos adatok az Alaptörvény rendelkezése folytán közérdekű adatok, így ennek megfelelően az adatnyilvánosságot biztosítani kell ezen adatokkal kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy e közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása megvalósult-e a Törvény támadott rendelkezései folytán. A Törvény az MNB alapvető feladataival kapcsolatban kezelt valamennyi adatra vonatkozóan, differenciálatlanul korlátozta azok megismerését. Vagyis elképzelhető ugyan, hogy ezen adatok között vannak (lehetnek) döntés megalapozását szolgáló adatok, de a megismerhetőség korlátozása nem erre tekintettel történt a Törvényben. Így a korlátozás célja nem egyértelmű. Ugyanezt állapította meg az Alkotmánybíróság az MNB által alapított alapítványok esetében is, csak a civil szervezetekre vonatkozó szabályozás figyelembevételével. A korlátozás alkotmányosságát illetően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján a korlátozás szükségességét és arányosságát vizsgálta a testület: vagyis elsődlegesen azt, hogy van-e olyan cél, amelyre tekintettel a korlátozás indokolt (szükséges) lehet. Az Alkotmánybíróság – megerősítve az adatelvet – arra a következtetésre jutott, hogy a gazdasági társaságok esetében nincs olyan cél, amelyre tekintettel a korlátozás indokolt (szükséges) lenne: a korlátozás indokát ugyanis a jogalkotó nem jelölte meg. Az alapítványok tekintetében arra hivatkozott a jogalkotó, hogy az alapítványok vagyona tekintetében elveszti közpénz jellegét a kezelt vagyon. Azonban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a megközelítés nem helytálló, így a korlátozásnak nincs elfogadható célja, vagyis szükségessége nem állapítható meg.

A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma körében az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy ez a tilalom nem abszolút, mivel a korábban létrejött jogviszonyokra kiható hatálybalépés nem sérti feltétlenül minden esetben a jogállamiságot. A Törvény esetében az a kérdés, hogy az annak hatálybalépése előtt előterjesztett adatigénylések (folyamatban lévő eljárások) esetében alkotmányos-e a visszaható hatályú hatálybalépés, illetve a másik esetben a Törvény hatályba lépése előtt keletkezett adatok tekintetében a visszaható hatályú jogalkotás alkotmányos-e. Mindkét eset visszaható hatályú jogalkotást jelent, hiszen a Törvény hatálybalépése előtt indult eljárásra, illetve adatkezelésre hatna ki. Hátrányos a hatálybaléptetés azért, mert korábban közérdekű adatot minősítene meg nem ismerhetővé, vagyis visszamenőleg korlátozást vezetne be a Törvény. E két körülményre tekintettel mindkét esetre nézve a jogállamiságot sértőnek minősítette a Törvény támadott rendelkezéseit az Alkotmánybíróság.

Pokol Béla párhuzamos indokolásában a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben azt fejtette ki, hogy a megsemmisítést azért fogadta el, mert a már előterjesztett adatigénylések tekintetében az alkotmányellenesség megállapítása elkülöní-

tetten nem volt lehetséges. Azonban a korábban keletkezett adatok tekintetében nem tartja elfogadhatónak a visszamenőleges hatályú jogalkotás okán történt alkotmány-sértés megállapítását. Szerinte a vizsgálat alapja az Alkotmánybíróság hatáskörével el-lentétes: az Alkotmánybíróság nem vethetné össze a korábbi és a támadott szabályozás tartalmát annak érdekében, hogy megállapítsa, az utóbbi hátrányosabb szabályozást tartalmaz-e a korábbi szabályozáshoz képest. Emellett az MNB gazdasági társaságai és alapítványai más megítélés alá kellene, hogy essenek: szerinte a gazdasági társasá-gok a versenyszférában hátrányba kerülhetnének más cégekkel szemben, ha adataik megismerhetővé válnának. Különvéleményében azt fejtette ki, hogy szerinte nem alkotmányellenes a Törvény a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapján, csak az alapítványok vonatkozásában lett volna ez megállapítható. Az alkotmányellenesség differenciálatlan megállapítása miatt (a gazdasági társaságok esetében is) nem támog-gatta a Törvény támadott rendelkezésénél az alkotmányellenesség megállapítását.

Varga Zs. András különvéleményében úgy vélekedett, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog nem az ember emberi mivoltához kötődő alapjog, hanem politikai szabadságjog, így a közérdekű adat megismerésének szabályai (a megismerés feltételei) nem alkotmányos erejű szabályok. Az MNB gazdasági társaságainál kezelt adatok megismerésének korlátozása szerinte csak azt jelenti, hogy ezek az adatok nem a gazdasági társaságoktól, hanem közvetlenül az MNB-től igénylehetők. A gazdasági társaságok esetében azért is indokolt lehet a korlátozás, hogy ne kerüljenek versenyhátrányba. Ez utóbbi az alapítványok esetében nem érvényesül, mivel nem üzleti tevékenység folytatására jöttek létre. Nem értett egyet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközés megállapításával sem, mivel a folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó új szabályozás nem feltétlenül visszaható hatályú. Az azonnali alkalmazhatóság szerint folyamatban lévő ügyekben teljesen aggálytalan. Szerinte attól, hogy egy adat korábban közérdekű volt, még nem jelenti azt, hogy mindig is annak kell maradnia.

A köztársasági elnök másik előzetes normakontrollja a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló törvényt (T/8829. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Postatvm.) érintette. A 7/2016. (IV. 6.) AB határozat elutasította a köztársasági elnök indítványát. A határozathoz Czine Ágnes, Pokol Béla és Szalay Péter írt különvéleményt. A Postatvm. eredeti törvényjavaslati szövegét a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) el-nöke a NAIH/2016/1288/2/J. számú állásfoglalásában véleményezte. Az állásfoglalásban leírtakat egyéni képviselői módosító indítványra átvezették a szövegen, így a NAIH/2016/1288/8/J. számú NAIH-állásfoglalás szerint a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel összhangban van a Postatvm. A köztársasági elnök indítványa a Pos-tatvm. 1. §-a szerinti adatkörre vonatkozóan nem kért alkotmányossági vizsgálatot, csak a hatályba léptető 2. § vizsgálatát kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján (visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma).

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a hatályba léptető rendelkezés a folya-matban lévő adatigénylések tekintetében visszaható hatályú-e, illetve hogy a hatály-balépést megelőzően keletkezett adatok tekintetében visszaható hatályú-e. Ezzel ösz-

szefüggésben – mindkét esetre nézve – azt állapította meg, hogy a hatálybaléptetés visszaható hatályú. Ám hangsúlyozta, hogy nem minden esetben alkotmányellenes a visszaható hatályú jogalkotás, hanem csak akkor, ha a jogszabály a jogviszonyokat az érintettekre hátrányosan alakítja át visszamenőleges hatállyal. Így az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy az érintettek hátrányosabb helyzetet teremt-e a jogalkotó visszamenőleges. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg a Postatv. és az Infotv. összevetésével, hogy a Postatvm. 1. §-a pontosítja a közérdekű adatok körét, és végső soron nemhogy szűkíti a korábbi szabályozáshoz képest a nyilvános adatkört, hanem éppenhogy erősíti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, mivel a korábbi szabályozás szerinti iratelvekről az adatelvekre tér át a módosítással a Postatv. A konkrét esetekben pedig a rendes bíróságok jogosultak megítélni a Postatv. és az Infotv. alapján a konkrét adattal összefüggésben, hogy az az üzleti titokkörbe vagy a nyilvános adatok körébe tartozik-e.

Czine Ágnes különvéleményében kifejtette, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának megállapításához szükséges a Postatv. és a Postatv. adatkörre vonatkozó szabályainak összevetése. Álláspontja szerint ezt az értelmezést a többségi határozat nem végezte el megfelelően. Az üzleti titok és a közpénzzel való gazdálkodásra vonatkozó adatok egymáshoz való viszonyából az következik, hogy az üzleti titok a közérdekű adatok nyilvánosságát nem korlátozhatja. Úgy véli azonban, hogy a Postatvm. magában hordozza annak lehetőségét, hogy az üzleti titokra hivatkozással korlátozhatóvá válik a közérdekű adatok köre. Így a Postatvm. – mivel bizonytalan fogalmakat használ – felveti az információszabadság lehetséges korlátozását, ebből következően szerinte nem állítható, hogy a Postatvm. pusztán a jelenleg is hatályos szabályozás Postatv.-ben történt átvezetése és pontosítása lenne. Ezért szerinte a visszaható hatályú jogalkotásra tekintettel alkotmányellenes a köztársasági elnök által támadott rendelkezés.

Pokol Béla különvéleményében kifejtette, hogy a visszaható hatályú jogalkotás vizsgálata az alkotmánybírósági gyakorlatban túlságosan kazuisztikus (esetről esetre történik), amit nem tart elfogadhatónak. Álláspontja szerint a visszaható hatályú jogalkotásra tekintettel akkor állapítható meg alkotmány sértés, ha a szabályozás fennálló (múltban keletkezett) tartós jogviszonyokba avatkozik be utólag. Szerinte nem elfogadható az a megközelítés, amely a korábban hatályos és az új szabályozás összevetéséből indul ki a visszaható hatályú jogalkotás vizsgálatakor: a tartalmi vizsgálat mellőzésével csak formális és logikai aspektusban vizsgálódhatna az Alkotmánybíróság. A jelen ügyben nem múltban keletkezett jogviszonyra terjed ki a szabályozás, ha adatigénylést még nem terjesztettek elő. Viszont azokban az esetekben, ahol az adatigénylést már előterjesztették, az alkotmányellenességet szerinte meg kellett volna állapítani.

Szalay Péter szerint a hatályba léptető rendelkezés sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. Az elvégzett jogértelmezés alapján az Alkotmánybíróságnak éppen hogy a támadott rendelkezés alkotmányellenességét kellett volna megállapítania. Ugyanis létezik olyan értelmezése a Postatvm.-nek, amely alapján az érintett hátrányt fog szenvedni.

A személyes adatok védelméhez való jog

A 3046/2016. (III. 22.) AB határozat bírói kezdeményezés alapján a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (Szjtv.) 2015. évi CXXXIX. törvénnyel módosított 1. § (6a) bekezdését vizsgálta. A vizsgálat tárgya az volt, hogy a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alá helyezés esetén a bíróság kötelezettsége arra, hogy egyúttal az adóhatóságot értesítse, nem sérti-e a személyes adatok védelméhez való jogot. A határozat a bírói kezdeményezést elutasította két párhuzamos indokolás (*Czine Ágnes és Stumpf István*) és három különvélemény (*Juhász Imre, Kiss László és Salamon László*) mellett.

Az előttük folyamatban lévő 30 ügyben az eljáró bírók fordultak az Alkotmánybírósághoz. A kezdeményezés eljárásjogi sajátossága az volt, hogy az alapügyben a bíróság már döntést hozott: az érintett személyeket cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezte. Így a bírók nem az „előttük folyamatban lévő ügyben az eljárás felfüggesztése mellett” éltek bírói kezdeményezéssel. Az Alkotmánybíróságnak tehát döntenie kellett abban a kérdésben, hogy a bírói kezdeményezés érdemben elbírálható-e, vagy eljárási akadály áll fenn. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a bíró az előtte folyamatban lévő ügyben az általa alkalmazandó jogszabály megtámadására jogosult. Olyan jogszabályt nem áll jogában megtámadni, amelyet nem alkalmaz. A bírói kezdeményezésre vonatkozó Abtv. 25. §-ának olyan értelmezése, amely nem a „bíró által alkalmazandó jogszabályra” helyezi a hangsúlyt, hanem kizárólag „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során” követelményére van figyelemmel, abszurd értelmezésre vezetne. Ezáltal a bíró vagy elesne annak lehetőségétől, hogy egy általa alkalmazandó – alkotmányellenesnek vélt – jogszabályt az Alkotmánybíróság előtt megtámadjon, vagy az eljárás olyan szakaszában kellene élnie az eljárás felfüggesztésével, amikor a kérdéses jogszabály alkalmazása még nem merült fel, idő előtti. „Az Alkotmánybíróság ezért úgy foglalt állást, hogy a járulékos, a per jogerős befejezését követően kötelezően alkalmazandó, a perben érintett személyek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét érintő szabály alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezésére a bíró akkor is jogosult, amikor az alkalmazás lehetősége számára ténylegesen megnyílik.”

A bírói kezdeményezések azt kifogásolták, hogy az Szjtv. támadott rendelkezése értelmében, ha a bíróság az érintettet cselekvőképességet teljesen korlátozó vagy játékfüggőség, játékszenvedély miatt az ezzel kapcsolatos jognyilatkozatait érintő ügycsoport tekintetében részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezi, akkor az elsőfokú határozatot hozó bíróság e tényről, valamint a határozat jogerőre emelkedésének időpontjáról a jogerő beálltától – másodfokú eljárás esetén az iratoknak az elsőfokú bírósághoz való érkezésétől – számított 8 napon belül értesíti az állami adóhatóságot.

Az indítványozó bírók egyrészt azt kifogásolták, hogy a támadott rendelkezés nem egyértelmű a tekintetben, hogy pontosan mely adatokat kell továbbítani az adóhatóság részére. A gondnokság alá helyezésre vonatkozó személyes adat az Infotv. értelmében különleges adatnak minősül. A bíróságot terhelő adattovábbítási kötelezettség

szerintük azonban aránytalanul korlátozza a személyes adatok védelméhez való jogot, mivel az adattovábbítás indoka csak a játékfüggők esetében állapítható meg, ám nem állapítható meg a játékszenvedéllyel közvetlenül össze nem függő, a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett esetében. Álláspontjuk szerint volna lehetőség ennél enyhébb, csak a játékszenvedélyben szenvedőkre vonatkozó szabályozásra (vagyis az alapjog korlátozása aránytalan). Kifogásolták azt is, hogy a különleges adat adatkezelési láncolata hiányos: nem látható át, hogy az miként jut el a szerencsejáték-szervezőhöz. Mindezek miatt a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság egyrészt figyelembe vette a támadott rendelkezés jogszabályi környezetét. Az Szjtv. alapján szerencsejáték-szervező tevékenységet, távszerencsejáték-szolgáltatást csak állami adóhatóság engedélyével lehet folytatni. Az Szjtv. 2015. október 1-jével történt módosítását követően szerencsejátékban nem vehetnek részt 18 éven aluli személyek, míg játékkaszinóban, kártyateremben szervezett szerencsejátékban, valamint online kaszinójátékban és távszerencsejátékban nem vehet részt az, akit a bíróság a cselekvőképességét teljesen korlátozó gondnokság alá helyezett, valamint akinek cselekvőképességét a bíróság a szerencsejátékokkal összefüggő jognyilatkozatai tekintetében korlátozta. A módosítás törvényi indokolása szerint a célja az volt, hogy korlátozza a sérülékeny csoport tagjainak a meghatározott módon szervezett szerencsejátékban való részvételét, ezáltal pedig hatékony jog- és érdekvédelmet biztosítson számukra. Az Szjtv. alapján a korlátozásokat a szerencsejáték-szervező köteles biztosítani. Az Szjtv. támadott rendelkezése alapján az állami adóhatóság a jelentős önkorlátozó nyilatkozatot adó személyekről, valamint azokról a személyekről, akiknek a bíróság a cselekvőképességét teljesen, illetve a szerencsejátékokkal összefüggő jognyilatkozataik tekintetében korlátozta, nyilvántartást vezet (a továbbiakban: játékosvédelmi nyilvántartás). A játékosvédelmi nyilvántartás elkülönítve tartalmazza a jelentős önkorlátozó nyilatkozatot tett személyek, illetve a gondnokság alá helyezett személyes azonosító adatait, valamint a megszűnés időpontját. A játékosvédelmi nyilvántartásba kizárólag az adóhatóság engedélyével rendelkező szerencsejáték-szervezők tekinthetnek be, ideértve az elektronikus úton történő adatkezelést is. A szervező a nyilvántartás adatait kizárólag a jelentős önkorlátozó nyilatkozatot tett, illetve a gondnokolt szerencsejátékban történő részvételének korlátozása érdekében szerezheti meg, kezelheti és használhatja fel. A személyazonosításhoz kötött szerencsejátékokkal összefüggésben az Szjtv. végrehajtási rendelete alapján a szerencsejáték-szervező a játékos nyilvántartásba vétele előtt ellenőrzi, hogy a játékos a játékosvédelmi nyilvántartás adatai alapján korlátozás alatt áll-e, s ha azt állapítja meg, hogy a játékos a játékosvédelmi nyilvántartás adatai szerint korlátozás alatt áll, azonosítását nem folytatja le, és a nyilvántartásba vételét megtagadja.

A játékosvédelmi nyilvántartás a szabályai szerint a cselekvőképesség bírósági határozaton alapuló korlátozása esetén tartalmazza a gondnokolt személy személyes azonosító adatait, a bírósági határozaton alapuló korlátozás tényét, és a korlátozás határozatlan időtartamát vagy a határozott időtartam kezdő és záró időpontját. A szer-

vező a betekintést elektronikus úton elektronikus kivonat letöltésével és felhasználásával végzi el. Az állami adóhatóság a szervező részére a játékosvédelmi nyilvántartás, a szervező elnevezése és a szervező tevékenységi engedélyében szereplő szerencsejáték-fajta figyelembevételével kizárólag a személyes adatokból generált, vissza nem fejthető alfanumerikus kódot tartalmazó elektronikus kivonatot készít: a szervező a lekérdezéssel összehasonlítja a játékos személyes adataiból képzett alfanumerikus kódot a kivonatban szereplő alfanumerikus kóddal.

A továbbítás alá eső adatkör határozottságát illetően az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy azt ugyan az Szjtv. támadott rendelkezése nem tartalmazza kifejezetten, de az jogértelmezés útján, az Szjtv. egy másik rendelkezése alapján megállapítható. Ezen adatok alapján az érintett egyértelműen beazonosítható, így a támadott szabályozás személyes adatokra vonatkozik, méghozzá olyan adatok továbbítására is sor kerül ilyen esetben, amelyek az érintett szenvedélybetegségére, mentális állapotára vonatkoznak, tehát különleges adatok az Infotv. értelmében. Az Szjtv. 1. § (6a) bekezdésében előírt automatikus adattovábbítás a személyes adatok védelméhez való jogot (információs önrendelkezési jogot) ugyan korlátozza, de a korlátozás nem alkotmányosértő.

A 65/2002. (XII. 3.) AB határozat a különleges adatok tekintetében azt a követelményt állította az adatkezelés alkotmányosságával szemben, hogy annak célja pontosan meghatározott és az adatkezelésre a törvényi felhatalmazás egyértelmű legyen. Ha ezek bármelyike nem érvényesül maradéktalanul: sérül az információs önrendelkezési jog. Az Alkotmánybíróság a 74/2009. (VII. 10.) AB határozatában a gondnokoltak számítógépen vezetett országos névjegyzékéről és a névjegyzék adatairól történő felvilágosításadásról, valamint annak költségtérítéséről szóló akkor hatályos 13/2002. (VII. 24.) IM rendelet alkotmányosságát. A szabályozás értelmében a gondnokság alá helyezést be kellett vezetni a gondnokoltakról a bíróság által vezetett helyi, illetve az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala által kezelt országos névjegyzékbe. Az Alkotmánybíróság e határozatában alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy a gondnokoltak névjegyzékéből csak az adatkérés céljának megvalósulásához elengedhetetlenül szükséges adat bocsátható az adatkérő rendelkezésére. Az Alkotmánybíróság e határozatában azt állapította meg, hogy a nyilvántartás és adatainak megismerhetősége elsősorban nem a gondnokoltak védelmét szolgálja, hanem a velük jogviszonyt létesítők érdekeit veszi figyelembe. Vagyis a gondnokolttal jogviszonyt létesítő személyek érdekében szükséges lehet a nyilvántartás vezetése, és hogy abból felvilágosítást kérhető a megkötetendő jogügylet által érintettek számára.

A 26/2013. (X. 4.) AB határozat a pénznyerő automaták működtetésével összefüggésben megállapította, hogy „a jogalkotónak [...] azon szándéka, hogy szociális, egészségügyi és gazdasági okokból radikálisan csökkentse a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjai, rétegei hozzáférhetőségét a pénznyerő automatákhoz, közérdekűnek tekinthető és önmagában véve nem ütközik alaptörvényi rendelkezésekbe”.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint alkotmányosan elfogadható cél a szerencsejáték káros hatásainak minimalizálása, illetve a szerencsejátékhoz való hozzáférés lehetőségének szűkítése. Az Szjtv. támadott rendelkezésének is – az Alkotmánybíró-

ság megállapítása szerint – közvetlen célja a játékosvédelmi nyilvántartás létrehozása, s ezen keresztül a gondnokoltak játékkaszinóban, kártyateremben szervezett szerencsejátékban, valamint online kaszinójátékban és távszerencsejátékban való részvételének korlátozása.

Egyes érintett szerencsejátékoknál a részvétel előfeltétele valamennyi játékos személyazonosítása, az erre szolgáló dokumentumok azonban nem tartalmazzak a cselekvőképesség korlátozásának tényére vonatkozó adatot. A szervező általi ellenőrzéssel hatékonyan megakadályozható, hogy a döntése következményeit belátni nem képes személy szerencsejátékba kezdjen. Így a különleges adatok kezelése konkrét célhoz kötött.

A játékosvédelmi nyilvántartásba a gondnokoltak automatikusan, mások pedig önkorlátozó nyilatkozattal kerülnek be.

Az alapjog korlátozásának arányossága körében az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy a játékosvédelmi nyilvántartás „csak akkor érheti el alkotmányos célját, ha abban maradéktalanul szerepelnek azok a személyek, akik a védendő körbe tartoznak, de önkorlátozó nyilatkozat megtételére mentális zavaruk miatt nem képesek”. Ezért lehet indokolt az automatikus adattovábbítás, amely így hatékonyságára tekintettel jelent arányos korlátozást. Emellett az adatok indokolt mértékű felhasználását biztosító garanciákat vette figyelembe az Alkotmánybíróság (pl. alfanumerikus kód, amely alapján a játékszervező nem kap közvetlenül információt az érintett egészségi-mentális állapotára nézve).

Czine Ágnes párhuzamos indokolásában egyrészt azt hangsúlyozta, hogy a szerencsejáték-szervezőnek törvényi kötelezettsége a sérülékeny csoportok védelme, amelynek egyik eszköze a játékosvédelmi nyilvántartás. Emellett védi magukat a játékosokat (az ő vagyoni érdeküket) is. A cselekvőképességükben részlegesen korlátozott vagy cselekvőképtelen személyek esetében ahhoz is érdek fűződik, hogy olyan jogviszonyokat ne hozhassanak létre, amelyek eleve érvénytelenek lennének.

Stumpf István párhuzamos indokolása szerint a gondnokság alá helyezett személy joggyakorlásának elősegítését és harmadik személyek jogainak védelmét a gondnokság alá helyezésről szóló döntés adóhatósággal való közlése szolgálja.

Álláspontja szerint az alkotmánybírósági eljárás keretein túlmutat a kérdés, éppen arra tekintettel, hogy a kezdeményező bíró mely jogot alkalmazza saját eljárásában, hogy miként történik az adatok kezelése, nyilvántartásba vétele, és az abból való adattovábbítás az adóhatóság eljárásában. Így szerinte a jelen eljárásban az Alkotmánybíróság el sem bírálhatta a gondnokoltak adatainak adóhatósági adatkezelésére vonatkozó szabályok alkotmányosságát: azt csak egy kifejezetten ennek vizsgálatára irányuló eljárásban teheti majd meg.

Juhász Imre különvéleményében azt fejtette ki, hogy a bírói kezdeményezés érdemi elbírálásának feltételei azért nem álltak fenn, mert a kezdeményezés konjunktív feltételeinek (a bíró, az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során, egyedi ügyben) nem feleltek meg az indítványok. „A döntés azonban tartalmilag nem foglalja magában a jogerős határozat meghozatalát követő technikai jellegű eljárási cselekmé-

nyeket, amelyeket jogszabály rendelkezése alapján, automatikusan, hivatalból kell a bírónak végezniük.” Vagyis az indítványokat vissza kellett volna utasítani.

Kiss László különvéleménye szerint az Szjtv. támadott rendelkezését meg kellett volna semmisíteni. Véleménye szerint a támadott szabály elsősorban nem az esetleges szenvedélybetegeket védi, hanem a szerencsejáték szervezőjét: valójában egy „kaszinóvédelmi” szabályról van szó. Ami azt jelenti, hogy az alapjog korlátozására egy adott érték védelme érdekében alkalmatlan eszközzel került sor (pontosabban: alkalmatlan tárgyra vonatkozik), emiatt a korlátozás nem lehet szükséges. A korlátozás módjának alkalmatlanságát maga a határozat is elismeri, ez alapján pedig az arányosság követelményének sérelmét (és így alkotmányellenességet) kellett volna megállapítani. Hangsúlyozta azt is, hogy a támadott rendelkezés valójában magánfelek közötti jogviszonyra vonatkozik, így az érdekegyensúly biztosítását is vizsgálni kellett volna a támadott szabályozással összefüggésben. A támadott szabályozás ugyanis indokolatlanul – alkotmányellenesen – kezeli azonosan a korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen személyeket, holott önrendelkezési joguk nem azonos. De nem ért egyet azzal sem, hogy sérülékeny emberek szenzitív adatainak közlését teszi lehetővé a támadott szabály magáncégek (kaszinók) részére, méghozzá beleegyezésük hiányában. Ez önmagában véve is alkotmányértővé teszi a támadott rendelkezést.

Végül azt is kiemelte, hogy a gondokosság és a szerencsejáték-függőség nem szinonim fogalmak: az, akit gondnokság alá helyeztek, nem feltétlen szerencsejáték-függő. Márpedig e két kör azonosan kezeléséből ez következik, így a jogalkotó a szabályozással megdönthetetlen vélelmet állított fel, amelyet önmagában véve is problematikusnak tart.

Salamon László különvéleménye szerint a bírói kezdeményezést vissza kellett volna utasítani, mivel a bírói kezdeményezés érdemi elbírálásának eljárási akadályai voltak. Az Abtv. alapján „csak az ügy elbírálásának folyamatában (vagyis az adott ügyben az adott bíróság előtt az eljárást lezáró döntésig) ad lehetőséget a bírónak az Alkotmánybírósághoz fordulásra; ezt erősíti az is, hogy a bírósági eljárást ilyen esetekben kötelező módon fel kell függeszteni”. Az eljárás olyan szakaszában, amely nem érinti az ügy mikénti eldöntését, nem lehet az eljárást felfüggeszteni, és az Alkotmánybíróságnál normakontrollt kezdeményezni.

A választójog korlátozása és a diszkrimináció vizsgálata a levélben történő szavazás szabályai kapcsán

A 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat alkotmányjogi panasz alapján a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Ve.) azon rendelkezését vizsgálta, amely csak a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok esetében tette lehetővé a felvételt a levélben szavazók névjegyzékébe és ezáltal a levélben történő szavazást abban az esetben, ha a választópolgár a szavazás napján külföldön tartózkodik. A döntést a – 13 tagú – testület 7 párhuzamos indokolás és 5 különvélemény mellett fogadta el.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés diszkriminatív (Alaptörvény XV. cikk), mivel őt a vele összehasonlítható helyzetben lévő választópolgároktól eltérően kezeli. A korábban hatályos Ve. a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára egységesen megadta a levélben szavazás lehetőségét azzal, hogy a Magyarországon lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választópolgárok egyaránt bekerülhettek a levélben szavazók névjegyzékébe. A Ve. 2013-ban történt módosítása a magyarországi lakcímmel rendelkezők felvételét már nem teszi lehetővé a levélben szavazók névjegyzékébe: az alkotmányellenes helyzetet tehát ez a módosítás (2013. évi LXXXIX. törvény) idézte elő. Az indítványozó szerint a diszkrimináció megállapítása szempontjából homogén csoportot alkotnak azok a választópolgárok, akik a szavazás napján külföldön (Magyarországtól távol) tartózkodnak. Ezen homogén csoporton belül pedig az indítványozó szerint indokolatlan különbséget tenni a választópolgárok lakcíme alapján. Az indítványozó a választójogot mint alapjogot védő alaptörvényi rendelkezés (XXIII. cikk) sérelmének megállapítását is kérte, mivel az őt mint külföldön szavazó választópolgárt korlátozza a levélben szavazás kizárásával választójoga gyakorlásában. Az indítványozó ennek kapcsán előadta, hogy külföldön él és dolgozik, Magyarországtól 1400 km, a helyi külképviselettől 137 km távolságra, így számára választójogának gyakorlása többletterheket jelent a magyarországi választópolgárokhoz, valamint azokhoz a külföldön tartózkodó választópolgárokhoz képest, akiknek nincs magyarországi lakcímük, és így lehetőségük van levélben is szavazni.

Az indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszként terjesztette elő. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben vizsgálta az indítványozó érintettségét, s megállapította, hogy az indítványozó konkrét jogséremlere a panasz benyújtásakor még nem következett be, hiszen a Ve. módosítása majd csak a következő országgyűlési választásokon vezethet konkrét jogsérelemhez. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az érintettség az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz esetén akkor is megállapítható, ha a jogszabály erejénél fogva a panaszban foglalt jogsérelem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik. Ez a panaszos esetében is megállapítható. A külföldön szavazók névjegyzékébe való felvétel a Ve. alapján automatikus, ha annak törvényi feltételei teljesülnek. Ugyanakkor azok, akik a levélben szavazással nem élhetnek, nem is kérhetik névjegyzékbe történő felvételüket, így e kérdésben sem hatósági, sem bírósági döntés nem keletkezik, vagyis a jogsérelem közvetlenül a Ve. alapján, bírói út igénybe vétele nélkül következik be.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt kifejtette, hogy az indítványozó kérelme tényleges tartalma szerint nem az alkotmányértő rendelkezés megsemmisítésére, hanem mulasztás megállapítására irányult, ugyanis a felvetett probléma csak így volna orvosolható. [A Ve. támadott 266. § (2) bekezdése így szól: „A Nemzeti Választási Iroda felveszi a levélben szavazók névjegyzékébe azt a *magyarországi lakcímmel nem rendelkező* választópolgárt, aki a legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napon benyújtott kérelme alapján szerepel a központi névjegyzékben” (dőlt betűvel a megsemmisíteni kért szövegrészt jelöltük)]. Mivel – az Alkotmánybíróság szerint – mulasztás megállapítására irányuló kérelemnek kell értékelni az indítványt, ám annak

indítványozására alkotmányjogi panaszeljáráásban nincs lehetőség, ugyanis arra csak az Alkotmánybíróság jogosult hivatalból, ezért nem állapított meg mulasztást.

Ugyanakkor – ahogy Alkotmánybíróság kifejtette – az, hogy a választáshoz való jog nem foglalja magában a szavazás helyszínét vagy módját, az aktív szavazás jogát védi. A szavazás módjára (helyszínére) vonatkozó szabályok ugyan a szavazás lehetőségét teremtik meg, de csak annyi kötelezettséget rónak a törvényhozóra intézményvédelmi kötelezettsége körében, hogy a szabályozás kialakításakor más alkotmányos rendelkezés ne sérüljön. Így a levélben szavazás is olyan szabály, amely „nem érinti, ezért nem is korlátozza az aktív választójog részét képező szavazati jogot”, pusztán egy „technikai (eljárás) szabály”, így ez (az ebből való kizárás) nem zárja el az érintett választópolgárokat a szavazástól. Mivel nem alapjogot korlátozó, csupán a szavazás módjára vonatkozó szabály, ezért alkotmányossági vizsgálatára nem vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (az alapjogot korlátozó szabály szükségességi-arányossági tesztje), amely úgy szól: „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Vagyis az Alkotmánybíróság szerint az alapjogi korlátozás alkotmányosságának megítélésére vonatkozó alkotmányossági vizsgálatot le se kell folytatni a támadott szabállyal kapcsolatban.

A diszkriminációval összefüggésben azt fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy homogén csoportot alkotnak azok a választópolgárok, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak – függetlenül attól, hogy egyébként rendelkeznek-e vagy sem magyarországi lakcímmel. Azt is megállapította, hogy e csoporton belül vagyoni hátránnyal jár a választójog gyakorlása (az aktív szavazás joga) azokra nézve, akik rendelkeznek magyarországi lakcímmel, azokhoz képest, akik nem. A homogén csoporton belüli különbségtétel – vagyis az, hogy a homogén csoport egy részének joggyakorlása korlátozás alá esik – azonban csak akkor volna alkotmányosértő, ha az önkényes (ésszerű alkotmányos indok nélküli). Jelen esetben azért nem állapítható meg a diszkrimináció, mert a különbségtétel (vagyis a szabályozásból fakadó korlátozás a csoport egyik része tekintetében) nem a választójog lényeges tartalmára vonatkozik. A különbségtétel egy objektív szempont alapján történik (magyarországi lakcím léte vagy hiánya). Ez a szempont pedig megjelenik az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében, amely kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti a választójogról szóló sarkalatos törvény. A Ve. támadott rendelkezése ez alapján az állammal való kapcsolat intenzitására tekintettel tesz különbséget (effektivitás követelménye). Vagyis bár a magyarországi lakcímmel rendelkezőknek intenzívebb a kapcsolata a magyar állammal – épp a magyarországi lakcímre tekintettel –, ez az intenzívebb kapcsolat abban jut kifejezésre, hogy nemcsak listára szavazhatnak, hanem egyéni képviselőjelöltekre is, ugyanúgy, mint azok a választópolgárok, akik magyarországi lakcímmel rendelkeznek és a szavazás napján nem tartózkodnak külföldön. Azok a választópolgárok, akik magyarországi lakcímmel nem rendelkeznek és a szavazás napján külföldön tartózkodnak, csak listára szavazhatnak

(értelemszerűen, hiszen egyéni választókerülethez nincs kapcsolatuk). Vagyis a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok között különbség van a választójog teljessége tekintetében (egyéni és listás szavazat is megilleti őket, vagy csak listára szavazhatnak). Emellett a jogalkotó abban is különbséget tesz, hogy szavazati jogukat milyen módon gyakorolhatják az állammal való kapcsolat intenzitására tekintettel: azoknak, akiknek nincs magyarországi lakcímük (és csak listára szavazhatnak) külképviselőten és levélben is leadhatják szavazatukat, míg azok, akiknek magyarországi lakcímük révén az állammal intenzívebb kapcsolata áll fenn, csak külképviselőten szavazhatnak (vagy hazautazhatnak a szavazás napjára). Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a magyar állammal intenzívebb kapcsolatban állók a választójog teljességét gyakorolhatják (ti. egyéni és listás szavazatuk is van) egyúttal azt is megindokolja, hogy szavazatukat miért csak egyféle módon adhatják le – szemben a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkkel. Azt ugyanis, hogy az utóbbi kör csak listás szavazati joggal rendelkezik, mintegy kompenzálja a szavazási mód terén kapott kedvezmény (levélben szavazás). Így a levélben szavazás „látszólag egy kedvezményt jelentő [...] eljárási (technikai) szabály”. Így a szabályozás nem diszkriminatív.

Végül az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „a hivatalból történő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására nem látott kellő súlyú alkotmányos indokot”.

Utalt végül az Alkotmánybíróság egyrészt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) a Vámos és Társai kontra Magyarország (48145/14), 2015. március 19., ügyben meghozott döntésére, valamint a törvényhozónak címezve utalt arra is, hogy a határozatban vizsgált szabályozást „megváltoztathatja [...], és amennyiben ennek technikai és biztonsági feltételeit adottnak látja – és ezt szükségesnek ítéli –, bevezethet olyan törvényi szabályozást, amely a szavazás napján külföldön tartózkodó valamennyi szavazópolgár számára az állandó lakóhelytől függetlenül biztosítja a levélben történő szavazás lehetőségét. A szavazás módjára vonatkozó eljárási (technikai) szabály fent jelzett esetleges módosítása ugyanakkor a törvényalkotó mérlegelési és önálló felelősségi körébe tartozó döntés”.

Dienes-Oehm Egon (és *Varga Zs. András*) párhuzamos indoklásában azt fejtette ki, hogy a többségi határozat tévesen állapította meg a homogén csoportot (azonos szabályozási kört). Ugyan a szavazás módjára vonatkozó szabály szerinte is eljárási (technikai) szabály, amely a választójog korlátjának nem minősíthető, ugyanakkor az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése szerint a választójog teljessége magyarországi lakcímre tekintettel korlátozható, így a jelen ügyben is ebből kellett volna kiindulni. Vagyis a választójog teljessége a magyarországi lakcímmel rendelkezőket illeti meg (egyéni + listás szavazat), ám a szavazás módjához szükséges feltételek csak Magyarországon szavazóknak biztosíthatók, Magyarországon lakcímmel nem rendelkezők részére nem. Álláspontja szerint a Nemzeti hitvallás alapján indokolt az utóbbi kör számára a levélben szavazást is biztosítani. Szerinte nem alkot homogén csoportot – a szavazás napján külföldön tartózkodás szempontjából sem – a magyarországi lakcímmel rendelkező és nem rendelkező választópolgár. Véleménye szerint a magyar-

országi lakcímmel rendelkezők az általános szabály szerint Magyarországon élhetnek választójogukkal, míg a tartósan külföldön élő magyar választók számára speciális szabály szerint a levélben szavazás is lehetséges, ami a Nemzeti hitvallásból is fakad.

Salamon László párhuzamos indokolásában kitért arra a miniszteri válaszra, amely az Alkotmánybíróság megkeresésére érkezett az ügyhöz az eljárás során. Ebből kiemelte a választások tisztaságához fűződő érdeket, amely kevéssé volna érvényesíthető, ha a magyarországi lakcímmel rendelkezők esetében is biztosított volna a levélben szavazás. Így a Ve. módosításának valójában ez volt az oka. A Nemzeti Választási Iroda elnökének az eljárás során tett válaszából pedig azt emelte ki, hogy a tényleges külföldön tartózkodás ellenőrzésének nehézségeire tekintettel volt indokolt a levélben szavazás megszüntetése a szavazás napján külföldön tartózkodó magyarországi lakcímmel rendelkezők esetében. A visszaélés ugyan a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők esetében sem kizárt, de mégis kisebb veszélyt jelent a választások tisztaságára.

Hozzátette e két állásfoglaláshoz azt is, hogy a választások tisztaságának megkérdőjelezése (akárcsak annak lehetősége is) „különösen szoros választási eredmény esetén gyengítheti a kormányzásra kapott felhatalmazás legitimációját, és ez rosszabb esetben politikai destabilizációhoz, válsághelyzethez is vezethet”. Így véleménye szerint ez indokolja a szabályozásból eredő különbségtételt a homogén csoport alanyai között.

A szavazás módjára vonatkozó szabály szerinte sem a választójog korlátozása, hanem „a választójog gyakorlása feltételeinek meghatározása”, ami lényeges különbség véleménye szerint. Ha ugyanis egy jog gyakorlását a jogalkotó feltételekhez köti, ebben bizonyos határok között szabadságot élvez: „ez nem jelenthet alkotmányossági problémát, kivéve, ha a feltétel teljesítése lehetetlen vagy diszkriminatív. Nézetem szerint a jog korlátozása fogalmilag a jog birtoklásának vagy gyakorlásának részleges, feltétlen (vagy teljesíthetetlen feltételhez kötéssel történő) kizárását jelenti.” (Ez utóbbi megállapításaihoz *Varga Zs. András* is csatlakozott.)

Sulyok Tamás – aki az ügy előadó bírása volt – szintén párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz, amelyben elsősorban az EJEB *Vámos és Társai kontra Magyarország* (48145/14), 2015. március 19. ügyben meghozott döntésére tért ki. Hangsúlyozta, hogy e szerint a döntés szerint a részes államok nem kötelesek biztosítani állampolgáraik számára a külföldről történő szavazás lehetőségét, amennyiben azonban ezt biztosítják, a szabályozás nem lehet diszkriminatív. Az EJEB határozata szerint a vizsgált eljárási (technikai) szabály alapján a választók közötti különbség és a választójog gyakorlásával egyesek oldalán keletkező anyagi hátrányok (Magyarországra vagy külképviseletre utazás költsége, emiatt kieső munkaidő) nem aránytalan korlátozások a választójog teljességére tekintettel, különösen, mivel ezek a választópolgárok egyéni választókerületi és listás szavazatot is leadhatnak. Álláspontja szerint az EJEB ezen döntését erőteljesebben is fel lehetett volna használni az Alkotmánybíróság érvelésében.

A mulasztás tekintetében úgy vélekedett, jelentősége van annak, hogy a választójognak alanyi és a tárgyi (intézményvédelmi) oldala eltérően ítélandó meg. „Az alanyi oldalon a szavazáshoz való jog található [...]. A tárgyi (intézményvédelmi) oldal az

állam kötelezettségét fejezi ki az alapjog gyakorlásának a biztosítására; ennek része az alapjog gyakorlását biztosító jogi szabályozás megalkotása. Az alapjog korlátozása az alanyi oldalon vizsgálható, ami a jelen esetben véleményem szerint nem állapítható meg. Ebből következően az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének alkalmazhatósága a választójog mint alapjog tekintetében a jelen ügyben nem merül fel.” Az intézményvédelmi oldal szempontjából tehát az alapjog-korlátozás azért nem merül fel, mert a szavazás egy adott módjának hiánya nem lehetetleníti el a választójog gyakorlását. Így az alapjog-korlátozás csak akkor volna megállapítható szerinte, ha a panaszos egyáltalán nem élhetne választójogával. „A jelen esetben a választójog külföldről történő gyakorlását nem tette »illuzórikussá« a szavazás egy lehetséges módjának (technikai szabályának) a panaszos esetében fennálló hiánya és aránytalan mértékben sem nehezítette meg a panaszos joggyakorlását a kifogásolt szabályozási hiány” – így az alapjog-korlátozás fel sem merül.

A diszkrimináció tilalmával összefüggésben kifejtette, hogy a csoportképzés szempontjából a „szavazás napján külföldön tartózkodás” ténye bír jelentőséggel, e tekintetben a távollét „időleges” vagy „állandó” jellege irreleváns. Az alapjog korlátozása és a diszkrimináció szempontjából is csak az volna releváns, ha a szavazás napján külföldön tartózkodók egy része egyáltalán nem élhetne szavazati jogával. ebből a szempontból a kiindulópont az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelménye. A szavazás egyik lehetséges módjának hiánya szerinte nem tekinthető az alapjog korlátjának. „A panaszos véleményem szerint kiterjeszti az alapjog alkotmányos védelmi körét egy eljárási, a szavazás egy lehetséges módját meghatározó szabályra, a levélszavazásra. Ezzel »egyenlőségjelet tesz« az alapjog lényegi tartalma, a szavazáshoz való jog és az annak gyakorlására vonatkozó eljárási (technikai) szabály között.”

Szívós Mária (és *Balsai István, Juhász Imre*) párhuzamos indokolása szerint a határozatot támogatta, ugyanakkor szerinte nem az indítvány elutasításának, hanem visszautasításának lett volna helye. Álláspontja szerint ugyanis az indítványozó érintettsége több okból sem volt megállapítható: nem igazolta megfelelően, hogy huzamosan külföldön tartózkodik, erre nézve „aggályos dokumentumokat csatolt”, nem csatolta az angliai folyamatos munkavégzésről szóló munkaszerződését, „csak egy, a kitűzött választások idején már nem érvényes ápolónői igazolványt”. Az Alkotmánybíróság felhívására az indítványozó „az érintettsége igazolására egy még aggályosabb dokumentumot csatolt, egy közvetítő cég által kiállított adatlapot”, ám munkaszerződését továbbra sem csatolta indítványához. Így az indítványozó nem tudta megfelelően igazolni, hogy a választások idején külföldön fog tartózkodni. A párhuzamos indokolás arra is rámutat, hogy a Ve. támadott rendelkezése a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra vonatkozó szabályt tartalmaz, az indítványozó viszont rendelkezik magyarországi lakcímmel, így az érintettsége e tekintetben is aggályos. *Varga Zs. András* ehhez hozzátette: a befogadhatóságról az Alkotmánybíróság mérlegelés alapján döntött, és alapos érvek szóltak a visszautasítás mellett is.

Czine Ágnes különvéleményében kifejtette: hivatalból mulasztást kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak. Álláspontja szerint ugyanis az Alkotmány-

bíróság gyakorlata alapján a választással összefüggő minden olyan kérdés, amely kihat a választójog tényleges gyakorlásának lehetőségére – akár hírközlési (technikai), akár „közlekedési viszonyokkal” összefüggésben merül fel –, „szükségképpen az alapvető jog lényegi tartalmához tartozik”. Álláspontja szerint a diszkriminációt éppen ezért az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján kellett volna vizsgálni.

A homogén csoport megállapításával egyetért, ugyanakkor úgy véli, hogy azt kell elsőként megvizsgálni, hogy a homogén csoporton belüli megkülönböztetés szükséges-e. A Ve.-módosítás szükségességét álláspontja szerint a jogalkotó nem támasztotta alá (szerinte más lenne a helyzet megítélése, ha a jogalkotó elve úgy alakította volna ki a szabályozást, hogy a magyarországi lakcímmel rendelkezők esetében a nagyobb visszaélési lehetőségekre tekintettel van, s ezt nem utólag kalkulálja be a szavazási módok kialakítása során).

Azzal sem értett egyet, hogy a különbségtétel az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés szerinti objektív szemponton alapul. A magyarországi lakcímből önmagában nem lehet egyértelmű következtetést levonni az állammal fennálló kapcsolat intenzitására. A különbségtétel szerinte ellentétes az uniós szabadságjogokkal (mozgás, letelepedés) is.

Az ügyben hivatkozott EJEB-döntés kapcsán hangsúlyozta, hogy ha a részes államok biztosítják a külföldről történő szavazás lehetőségét, azt a diszkrimináció tilalmával összhangban tehetik. Ezzel összefüggésben azt fejtette ki, hogy „a választójognak eltér az emberi jogi és az alapvető jogi tartalma”. Szerinte az Alkotmánybíróságnak hivatalból meg kellett volna állapítania, hogy a Ve. az „Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sértő módon korlátozza a magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok választójogát a levélben szavazók névjegyzékébe való felvétellel és a levélben történő szavazással összefüggésben”.

Lévay Miklós különvéleményében – *Czine Ágnes* különvéleményével egyetértve – úgy vélekedett, hogy az indítvány elutasítása mellett mulasztással előidézett alkotmányellenességet kellett volna megállapítani. Arra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre, hogy arról döntsön, hogy nem áll fenn mulasztás, ugyanis a mulasztás megállapítása a szabályozási hiányból eredő alkotmányellenesség jogkövetkezménye lehet. Ha nincs szó alkotmányellenességről egy szabályozással összefüggésben, a mulasztás „nem létezik” megállapítására nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak.

Stumpf István különvéleménye – amelynek több pontjához Pokol Béla is csatlakozott – abból indult ki, hogy „megbicsaklott a jelen ügy eldöntésénél az »*in dubio pro libertate*« elv érvényesítésére törekvő alkotmánybírói gyakorlat, amit a testület, nem utolsó sorban épp az előadó alkotmánybíró úttörő kezdeményezésére az elmúlt évben alakított ki és oly ígéretesnek látszó módon következetesen követett is”. Vagyis amennyiben kétely merül fel egy jogkorlátozás jogszerűségét illetően, akkor a jog védelme mellett kell állást foglalni. Álláspontja szerint a Ve. támadott rendelkezésének alkotmányossága vitatható, mivel indokolatlanul korlátozza a magyarországi lakcímmel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választójogosultak választójogát. A homogén csoportot helyesen állapította meg a többségi döntés, ám az

alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében foglalt magyarországi lakcímre vonatkozó feltétel a választójog vagy annak teljességének korlátozását teszi lehetővé. Ez egyrészt csupán lehetőség, és nem követelmény, másrészt épp a magyarországi lakcímmel rendelkezők javára (választójoguk kiterjedtebb védelmére) teszi lehetővé a választójog eltérő szabályozását. Ezen felül az Alaptörvény által megengedett korlátozás alkotmányosértő kiterjesztése lenne, ha ez alapján a törvényhozó a választójogosultak számára a szavazás módját lakóhely szerint eltérően biztosíthatná. Ez jelen esetben úgy nyilvánul meg, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében nevesített feltétellel ellentétes a szavazás idején külföldön tartózkodók homogén csoportján belül a választópolgárok egy részétől magyarországi lakóhelyükre hivatkozással megtagadni a szavazás egy módját. „Ez az hatéktívítás elvének logikájával összeegyeztethetetlen, abszurd következményekhez vezetne” szerinte. A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok hátrányosabb kezelése a szavazás módja tekintetében nem alapozható az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésére.

A Ve. támadott szabályával összefüggésben szerinte nem minősíthető „eljárási (technikai) szabálynak” a választójog gyakorlati módjára vonatkozó szabály, és nem mellőzhető az alapjog-korlátozás vizsgálata sem erre a minősítésre tekintettel. Véleménye szerint, amikor a jogalkotó a szavazási lehetőség kibővítéséről dönt, akkor végső soron a választójogot garantálja. Ha egy újabb, biztonságos és megbízható szavazási lehetőséget egyes szavazók tekintetében nem tesz lehetővé, azzal alapjogot korlátoz. „Az alapvető jogot érintő megkülönböztetés csak akkor engedhető meg, ha a megkülönböztetés szükséges, annak alkotmányosan igazolható indoka van. A határozat ezt a vizsgálatot, bár nem lett volna megkerülhető, nem végezte el”. Az eltérő szavazási módok biztosítása jelentősen kihathat a különböző választói csoportok választási részvételére. Ha az eltérően kezelt választói csoporton belül „mások a pártpreferencia-arányok, mint az összes választón belül, akkor torzul a demokratikus akaratképzési folyamat, sérül a választók akaratának szabad kifejezése. A tartózkodási hely szempontjából egyébként homogén csoport célzatos szegmentálása – a *gerrymandering*hez, tehát a választókerületi határok manipulálásához hasonlóan – magában hordozza a választások eredménye szándékos politikai befolyásolásának veszélyét is”. Vagyis a diszkriminációs vizsgálatot az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján kellett volna lefolytatni az alapjog-korlátozásra tekintettel. A többségi döntés azonban az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti vizsgálatra tért át, ám véleménye szerint ezt sem végezte el helyesen, mivel nem azt vizsgálta, hogy a különbségtételnek van-e tárgyyszerű mérlegelés szerinti észszerű indoka, hanem azt, hogy a különbségtételnek van-e egy más típusú előny biztosítása révén kompenzációja. Álláspontja szerint ez azért is félrevezető, mert az, hogy az indítványozó ténylegesen nem tud élni szavazati jogával (vagy csak nagyobb anyagi ráfordítás stb. mellett) nem kompenzálható azzal, hogy egyébként listára és egyéni választókerületben is szavazhat(na).

Végül kifogásolta azt is, hogy a többségi döntés szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség „megállapítására nem látott kellő súlyú indokot”. Hangsúlyozta: mulasztás megállapítására csak alkotmányellenesség fennállása esetén van

lehetőség, arra viszont nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak, hogy a mulasztás „nem létét” állapítsa meg. „A jogi szabályozás helyességéről az Alkotmánybíróság [...] nem állít ki hivatalból igazolást, erre nincs jogosítványa.”

Szalay Péter különvéleményében – *Stumpf István* különvéleményének tartalmi elfogadása mellett – azt fejtette ki, hogy a Ve. indokolatlanul tett különbséget a szavazás napján külföldön tartózkodók között a lakcímükre figyelemmel. Vitathatóan minősítette továbbá szerinte is a többségi határozat eljárási (technikai) szabálynak a levélben szavazásról szóló rendelkezést, szerinte is a korlátozás alkotmányosságát a szükséges-arányossági teszt alapján kellett volna lefolytatnia a testületnek, s alkotmányellenességet kellett volna megállapítania.

Az emberi méltósághoz való jog – a közterület-használat helyi szabályozásának alkotmányossága

A 3/2016. (II. 22.) AB határozat Kaposvár önkormányzatának a közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló rendelete (a továbbiakban: Ör.) elleni indítványt az emberi méltósághoz való joggal, illetve az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdésével összefüggésben vizsgálta. Az indítvány előterjesztője az alapvető jogok biztosa volt, az Alkotmánybíróság az indítványt egy párhuzamos indokolás (*Stumpf István*) és három különvélemény mellett (*Czine Ágnes, Kiss László, Lévy Miklós*) elutasította.

Az alapvető jogok biztosa absztrakt utólagos normakontroll keretében kérte megsemmisíteni az Ör. azon rendelkezését, miszerint: „Aki életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságait közterületen tárolja vagy helyezi el, közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartást követ el.” Hatásában szerinte a rendelkezés az életvitelszerű közterületen tartózkodást bünteti, ezzel sérti a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése és a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 179/A. §-a alapján a helyi önkormányzatok alkotmányos értékek (közrend, közbiztonság) érdekében kijelölhetnek olyan területeket, ahol a közterületen tartózkodást jogellenessé nyilvánítják. Erre nézve Kaposvár már alkotott rendeletet. Ehhez képest a támadott rendelkezés az ingóságok tárolását az önkormányzat teljes területén tiltotta meg, amivel közvetlenül megtiltja a közterületen tartózkodást is.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy a támadott szabályozás milyen személyi körre és mely magatartásokra vonatkozik. Megállapította, hogy a rendelkezés nem áll összefüggésben az Alaptörvény közterületen tartózkodást szabályozó XXII. cikkével. Az Alkotmánybíróság szerint az önmagában nem alkotmányellenes, ha egy magatartást az önkormányzat szabálysértési és közigazgatási szankcióval is fenyeget, feltéve, hogy „ezen eljárások egymáshoz való viszonya tisztázott”.

Az életvitelszerű közterületen tartózkodás jogellenessé minősítése vagy törvényben, vagy önkormányzati rendeletben történhet az Alaptörvény alapján. Mivel pedig a törvényhozó már szabályozta ezt a kérdést, a helyi önkormányzat szabályozási joga leszűkült.

Az Ör. támadott rendelkezésének értelmezése – arra figyelemmel, hogy tartalma nem értékelhető az életvitelszerű közterületen tartózkodásra vonatkozó szabálynak – a bíróság feladata. A normavilágosság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy a szabályozás túlzottan általános jellege miatt önkényes értelmezésre ad lehetőséget. Az Alkotmánybíróság annak ellenére, hogy szerinte is többféle értelmezés adható a támadott rendelkezésnek, azt nem semmisítette meg, hanem alkotmányos követelményt fogalmazott meg, miszerint az Ör. támadott rendelkezése hajléktalan személyekre nem alkalmazható.

Az emberi méltósághoz való jog sérelmével kapcsolatban azt állapította meg, hogy miután az Ör. támadott rendelkezése az Alkotmánybíróság értelmezése szerint nem alkalmazható a hajléktalan léttel összefüggő cselekményekre, ezért az nem veti fel az emberi méltóság sérelmét. Így ezzel összefüggésben az Ör.-t az Alkotmánybíróság „nem vizsgálta”.

Stumpf István párhuzamos indokolásában úgy vélekedett, a többségi határozatban belső ellentmondást okoz, hogy azt állapítja meg, hogy az alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése és az Ör. támadott rendelkezése között nincs összefüggés, ugyanis épp a XXII. cikk (3) bekezdésére tekintettel állapított meg alkotmányos követelményt.

Czine Ágnes különvéleménye szerint az Ör. támadott rendelkezését meg kellett volna semmisíteni. kifogásolta a többségi határozat azon megállapítását, hogy nincs összefüggés a támadott rendelkezés és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése között. Álláspontja szerint az önkormányzatnak egyértelműbben kellett volna meghatároznia, hogy milyen szabályozási kört kívánt a támadott rendelkezéssel szabályozni. Véleménye szerint a normatartalom nehezen felismerhető, így az önkényes jogalkalmazásra vezethet. Szerinte az alkotmányos követelmény csak részben orvosolta a rendelkezés alaptörvény-ellenességét, mert az így is bizonytalan tartalmú a jogalkalmazó számára.

Kiss László különvéleményében szintén úgy vélekedett, hogy a támadott rendelkezés megsemmisítésének lett volna helye. Kifogásolta, hogy ne volna összefüggés a támadott rendelkezés és az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése között. Életszerűtlen szerinte ugyanis, hogy a közterületen életvitelszerűen élő emberek (hajléktalanok) ne közterületen tárolják életvitelszerű lakhatás céljára szolgáló ingóságukat.

Azzal sem értett egyet, hogy az emberi méltósághoz való jog és a támadott rendelkezés között ne volna összefüggés, mivel az Ör. támadott rendelkezésének potenciális „elkövetői” a közterületen életvitelszerűen tartózkodó személyek, s az Ör. nem hagy szabadon használható közterületet életvitelszerű tartózkodásuk céljára. Ezzel a hajléktalanok körülményeit oly módon nehezíti meg, amely az emberi méltóságból következő cselekvési szabadságot sérti. Végül a jogállamiságot sértőnek is tartja a támadott rendelkezést, mivel magasabb szintű jogszabállyal ellentétes tartalmú. A különvéleményhez Lévay Miklós csatlakozott.

A tisztességes eljáráshoz való jog – a tárgyaláshoz való jog érvényesülése

A 3064/2016. (IV. 11.) AB határozat egy kúriai ítélettel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálta, hogy a felülvizsgálati eljárás során a tárgyaláshoz való jog sérelme milyen feltételek mentén állapítható meg. Az indítványt az alkotmánybíróság elutasította. A határozathoz 7 alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött (*Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Lévay Miklós, Salamon László, Sulyok Tamás, Szívós Mária és Varga Zs. András*).

Az indítványozó alapügye egy adóhatósági ügy volt, amelyben az adóhatóság személyijövedelemadó-különbözetet állapított meg a terhére, becslés alapján. Az indítványozó az elsőfokú adóhatósági határozatot megtámadta, a másodfokú adóhatósági döntés az adóhiány összegét csökkentette. Az indítványozó ezután bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett: az elsőfokú bíróság új eljárásra kötelezte az adóhatóságot. Az adóhatóság a Kúria előtt megtámadta a bíróság döntését. A Kúria a jogerős bírósági döntést hatályon kívül helyezte, és megállapította, hogy az adóhiány becsléssel történő megállapításának feltételei fennálltak.

Az indítványozó a Kúria ítéletének alkotmányossági vizsgálatát a tisztességes eljáráshoz való jog alapján azért kérte, mert sérült a tárgyaláshoz való joga. A bírósági eljárásban ugyanis büntető jellegű vagyoni szankció alkalmazására került sor, amivel kapcsolatban az EJEB már kifejtette – és itt hivatkozott az indítványozó a *Pákozdi v. Hungary*, no. 51269/07. ügyre –, hogy ilyen esetben a félnek biztosítania kell, hogy védekezését szóban is előterjeszthesse, a felvetődő ellenérvekre kontradiktórius eljárásban reagálhasson.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a Kúria rendkívüli jogorvoslati eljárásban járt el, amelyet önmagában a tárgyalás mellőzése nem tesz alkotmányosértővé („önmagában a tárgyalás tartásának mellőzése – más eljárási vagy anyagi jogi alaptörvény-ellenesség hiányában – nem jelent alkotmányjogilag releváns procedurális alapjogi sérelmet”). Alapjogi sérelem a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog egészének figyelembevételére alapján állapítható meg, nem pedig egyes részjogosítványainak kontextusból kiragadása alapján.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a felülvizsgálati eljárás során – bár erre a Pp. alapján lehetősége lett volna – nem kezdeményezte tárgyalás tartását. A Kúriának ilyen kezdeményezés esetén nincs mérlegelési joga: köteles tárgyalást tartani erre irányuló kérelem esetén. A Kúria eljárásában egyébként is korlátozottan van jelentősége a tárgyalási elvnek, mivel a felülvizsgálati eljárásban a Kúria csak a jogi következtetések – és nem a tényállás megállapítása – tekintetében térhet el. „Mindezek miatt közvetlenül nincs alkotmányjogi relevanciája önmagában annak, hogy a felülvizsgálati eljárás során hozott bírósági döntés meghozatalára tárgyalás tartásával, vagy anélkül került-e sor.”

Ezzel együtt az Alkotmánybíróság – figyelemmel az indítványozó által is hivatkozott EJEB-döntésre – megjegyezte: „[...] olyan eljárásokban, melyek jellegükben a büntetőeljáráshoz hasonlítanak (és az adóbírság kivetésének jogosságáról szóló eljárás

ilyen, mivel az ugyanolyan módon érint egy személyt, mint egy büntetőjogi pénzbüntetés), amelynek során a bizonyítási teher megfordul, és az eljárással érintett személynek kell bizonyítania, hogy nem követett el jogellenes cselekményt, amely cselekményért az állami hatóság büntető jellegű szankciót alkalmazhat, továbbá amelyben meghatározott tények relevanciájának előre nem látható újraértékelése is felmerülhet, amennyiben a bírói döntés az ügy érdemében születik meg [...] a Kúriának a jövőben célszerű akkor is tárgyalás tartását elrendelni, ha azt a fél maga nem kérte”.

Juhász Imre párhuzamos indokolásában az Alkotmánybíróság Kúriának címzett megjegyzését kifogásolta, mivel az egy burkoltan megfogalmazott alkotmányos követelmény. Emellett hibásnak tartotta a megjegyzés megfogalmazását, amelyből arra lehet következtetni, hogy az Alkotmánybíróság megállapításának alapja az EJEB hivatkozott döntése, és nem maga az Alaptörvény volt. E párhuzamos indokoláshoz csatlakozott *Dienes-Oehm Egon, Salamon László és Varga Zs. András*.

Sulyok Tamás párhuzamos indokolásában kifejtette: annak jelentősége van az ügy szempontjából, hogy az indítványozó magatartása (hogy nem kezdeményezte tárgyalás tartását) idézte elő a tárgyalás elmaradását, amire a panaszát alapítja. Kifejtette továbbá, hogy az Alkotmánybíróság Kúria felé intézett megjegyzése szükségtelen, mivel a Kúria maga állapíthatja meg, hogy a tárgyalás feltételei fennállnak-e (ha a fél nem kezdeményezi tárgyalás tartását). Emellett fontosnak tartotta volna, ha az alkotmányjogi panaszos ügyét az Alkotmánybíróság elhatárolja az EJEB hivatkozott Pákozdi-ügybeli döntésétől, mivel lényeges elemeiben tér el a két ügy, és ez egyúttal kellő súlyú alkotmányossági érvek bemutatását is eredményezhette volna az indítvány elutasítása mellett. A párhuzamos indokoláshoz *Lévay Miklós és Szívós Mária* is csatlakozott.