

## Az Alkotmánybíróság döntései

KOVÁCS VIRÁG

*This paper discusses the decisions of the Constitutional Court [CC] between 16 February and 15 April, 2015. Barnabás Lenkovic, the new president of the CC, started his term on 25 February. The CC passed 41 decisions, in 31 cases it denied jurisdiction (most of the cases were constitutional complaints). The CC found in one case an act of Parliament and in one case a decision of a regular court unconstitutional (the latter was a judgement on a local election). In one case it provided a constitutional interpretation for an act of Parliament. Decision 6/2015. (II. 25.) of the CC discussed the international rules and the Hungarian regulation on statelessness. According to the CC there is a contradiction between the Hungarian regulation and the international norms which led to the partial annulment of the definition of “stateless person” in the Hungarian act. According to the Hungarian definition a homeless person is someone residing in Hungary legally. According to the CC the requirement of residing “legally” contradicts the Convention relating to the Status of Stateless Persons (New York, 28 September, 1954.), Art. 1. The right to information was the central issue in Decision 3056/2015. (III. 31.). The petitioner, the ombudsman, argued that the restrictions on supplying anonymized data (court rulings) in certain procedures or at certain stages of specific procedures in Act on Civil Procedure (1952: III. tv., Pp.) are unconstitutional. The CC held that Pp. is not against the constitution and it stated that in certain cases it is “disproportionally difficult” to anonymize court rulings, so it is acceptable to deny a request for (public) information (ie. court rulings).*

Az alábbiakban az Alkotmánybíróság 2015. február 16. és április 15. közötti időszakban elfogadott döntéseiről adunk áttekintést. Az időszak egyik jelentős – az Alkotmánybíróság intézményi működését érintő – változása, hogy Paczolay Pétert Lenkovic Barnabás váltotta az elnöki székben, emellett sor került a helyettes elnöki tisztség betöltésére.

Ebben az időszakban az Alkotmánybíróság 41 döntést hozott. Az eljárás típusa alapján: 33 döntés alkotmányjogi panasz alapján, 7 döntés bírói kezdeményezés alapján, 1 döntés absztrakt utólagos normakontroll (ombudsman indítványa) alapján született. A döntés típusa szerint 10 esetben határozat, 31 esetben végzés született. A legtöbb végzést alkotmányjogi panasz tárgyában hozta a testület (29 a 33 döntésből), a bírói kezdeményezések esetében inkább az érdemi elbírálás volt a jellemző (5 határozat a 2 végzéssel szemben).

A 41 döntésből az Alkotmánybíróság mindössze 2 esetben állapított meg alkotmányellenességet (egy esetben jogszabály, egy esetben bírósági döntés tekintetében,

az utóbbi választási ügy volt), további 1 esetben pedig alkotmányos követelmény megállapítására került sor az indítvány elutasítása mellett.

A döntések közül 8 esetben egyértelműen nem volt egyhangú a testület döntése, vagyis egy vagy több alkotmánybíró különvéleményt fűzött a döntéshez. Kiemelendő, hogy egy határozathoz kilenc alkotmánybíró írt különvéleményt (hogy a döntés mégis elfogadottnak minősül, az annak köszönhető, hogy a bírók egy része a rendelkező rész első, míg más része a rendelkező rész második pontjával nem értett egyet, így a határozatnak összességében megvolt a többsége).

Párhuzamos indokolást 5 döntéshez fogalmazott meg 1-1 alkotmánybíró, jellemzően egyébként azokban az ügyekben, amelyekben különvélemény is született (1 olyan döntés volt, amelyhez csak párhuzamos indokolást fűztek).

Az összesen 9 döntés közül, amelyben valamelyik alkotmánybíró önállóan is megnyilvánult (különvéleménnyel és/vagy párhuzamos indokolással), 5 volt határozat, 4 végzés, vagyis viszonylag magas volt a vitatott nem érdemi döntések aránya.

### Hontalanság, nemzetközi szerződésbe ütközés kérdései

A 6/2015. (II. 25.) AB határozat bírói kezdeményezés alapján – egy párhuzamos indokolással és kilenc alkotmánybíró (*Balsai István, Dienes-Oehm Egon, Kiss László, Lenkovic Barnabás, Lévay Miklós, Paczolay Péter, Pokol Béla, Salamon László és Varga Zs. András*) különvéleményével – döntött a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 76. § (1) bekezdésében a „jogszerűen” kitétel alkotmányossága kérdésében. Az AB a támadott szövegrészt megsemmisítette, azonban az alkalmazási tilalomra vonatkozó indítványi kérelmet – mivel a megsemmisítésre *pro futuro* hatállyal került sor – elutasította.

Az AB határozat alapjául szolgáló ügy lényege, hogy a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben a felperes – aki 1985-ben nigériai anyától és szomáliai apától Szomáliában született – 2002-ben illegálisan érkezett Magyarországra, s először 2010. szeptember 16-án terjesztett elő hontalanság megállapítása iránti kérelmet a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (bevándorlási hivatal). A felperes ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással rendelkezett. A bevándorlási hivatal a felperes hontalanság megállapítására irányuló kérelmét elutasította, egyrészt azért, mert jogszerű tartózkodás hiányában a hontalanság megállapítása a törvény erejénél fogva kizárt volt, másrészt a felperes megkérdőjelezhető szavahihetősége miatt személyazonosságának valódisága nem volt hitelt érdemlően bizonyítható, így az sem, hogy egyik államnak sem állampolgára. A felperes keresettel támadta meg a bevándorlási hivatal határozatát, s a Fővárosi Törvényszék 2012. február 2-án hozott ítéletével a felperest hontalanként ismerte el. A bevándorlási hivatal ezt a határozatot megtámadta, s a Fővárosi Ítéltőábla 2012. október 17-én hozott ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, a felperes keresetét elutasította. A felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, ami alapján a Kúria 2013. december 11-én kelt ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, egyben leszögezte, hogy nem látja szükségesnek alkotmánybírói eljárás kezdeményezését.

A felperes időközben (2012. december 10-én) ismét hontalanság megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő, arra hivatkozva, hogy a tartózkodási igazolással teljesíti a jogszerűen tartózkodás feltételeit. A bevándorlási hivatal végzésével előbb érdemi vizsgálat nélkül utasította el a felperes ismételt kérelmét, majd – miután megállapította, hogy tévesen tájékoztatta a felperest a jogorvoslati jogosultságról – e végzését saját hatáskörben visszavonta, és az ismételt hontalanság megállapítása iránti kérelmet érdemben vizsgálta. (A bevándorlási hivatal határozata szerint az elmúlt 10 évben mind a bevándorlási hivatal, mind a felperes többször megkereste a Nigériai Szövetségi Köztársaság budapesti nagykövetségét, amely azonban nem tudta a felperest beazonosítani, ezért a hazatérési okmány kiállítását megtagadta. A bevándorlási hivatal megkereste a Külügyminisztériumot, amely arról tájékoztatta, hogy Szomália esetében igazgatási segítség kérése külképviseleteken keresztül nem lehetséges, a felperes születési helyeként megjelölt régió a nemzetközi szervezetek számára is megközelíthetetlen. A bevándorlási hivatal megkereste a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, amelyek közölték, hogy a felperes kérelmének teljesítésével kapcsolatosan nemzetbiztonsági szempontból nincs kockázati tényező.) Megállapította, hogy a felperes valószínűsítette hontalanságát és azt is, hogy a felperes kérelme benyújtásának időpontjában jogerős kiutasítás hatálya alatt állt, így jogszerűtlenül tartózkodott az ország területén. A felperes a határozat felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be. Ebben az eljárásban került sor a bírói kezdeményezés előterjesztésére.

A bírói kezdeményezés szerint a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a Hontalan Személyek Jogállásáról szóló Egyezmény (Hontalansági Egyezmény) 1. Cikke – amellyel szemben a 38. Cikk alapján egyetlen állam sem jogosult fenntartást tenni – a jogszerű tartózkodást nem teszi a hontalanság megállapításának előfeltételévé. A Harmtv. 76. § (1) bekezdése alapján azonban meg kell tagadni a Hontalansági Egyezmény 1. Cikke szerint hontalannak minősülő személytől a hontalan státusz elismerését, ha bármely okból jogszerűtlenül tartózkodik Magyarországon. Így azt kell megvizsgálni, hogy a Harmtv. 76. §-a (1) bekezdésének „jogszerű tartózkodás” szövegrésze a Hontalansági Egyezménybe ütközik-e, megsértve ezzel az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését. A bírói kezdeményezés szerint a hontalanság deklaratív és nem konstitutív aktus, csak megállapítja a hontalanságot mint tény, de nem keletkezteti azt. A hontalan személy akkor is hontalan, ha jogszerűtlenül lép be vagy tartózkodik egy részes állam területén.

Az Alkotmánybíróság elsőként kitért a menedékjogra és a hontalanságra vonatkozó egyes összefüggések vizsgálatára. A Hontalansági Egyezmény preambuluma szerint a Hontalansági Egyezmény elsősorban a menekültnem minősülő hontalannal kapcsolatos bánásmód szabályozására jött létre. A menekültekre a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Mjtv.) rendelkezései az irányadók.

A hontalan státusz megállapítására a Harmtv. és a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2017. (V. 24.) kormányrendelet (továbbiakban: Vhr.) alapján, míg a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásra az Mjtv. alapján kerül sor. A státuszok és a megállapításukra vonatkozó eljárások különbözősége azonban nem jelenti azt, hogy a külföldi csak az egyik vagy csak a másik kritériumrendszernek felelhetne meg. E párhuzamosságokból fakadó eljárási problémák megoldására ad javaslatot az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Iránymutatása.

A Hontalansági Egyezmény 1. Cikk 1. bekezdése definiálja a „hontalan személy” fogalmát, 2. bekezdésében tételes felsorolást ad azokról az okokról és feltételekről, amelyek fennállása esetén a Hontalansági Egyezményben foglalt rendelkezések alkalmazása az érintett személynél kizárt. Ezek szerint nem vonatkozik a Hontalansági Egyezmény azon személyekre, akik az Egyesült Nemzetek szerveitől vagy szervezeteitől – az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának kivételével – védelemben vagy segélyben részesülnek, annak fennállása időtartamára; úgyszintén akiket a lakóhelyük szerinti ország hatóságai olyan személyeknek ismertek el, mint akiket megilletnek az adott ország állampolgárságának birtoklásával járó jogok és kötelezettségek; továbbá azokra, akiknek esetében okkal feltételezhető, hogy a nemzetközi okmányokban megfogalmazottak szerinti béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűnöket követtek el; akik a tartózkodási helyük államán kívül, mielőtt abba bebocsátást nyertek, súlyos, nem politikai bűncselekményt követtek el, illetve akik vétkesek az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel ellentétes cselekmények elkövetésében.

A Hontalansági Egyezmény hiteles, a 2002. évi II. törvénnyel kihirdetett magyar nyelvű szövege eltérést nem engedően értelmezendő. A Magyar Köztársaság a hivatkozott 1. Cikkhez fenntartást nem fűzött, ennek lehetőségét a 38. Cikk egyébként is ténylegesen kizárja. A Harmtv. 76. § (1) bekezdése a Hontalansági Egyezmény 1. Cikkét szűkítően értelmezi azáltal, hogy „a hontalanság megállapítására irányuló eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul”.

A Hontalansági Egyezmény alapján az eljárás rendjének meghatározása a szerződő államok feladata és hatásköre, azonban a jogalkotó az AB szerint a támadott fordulatvalal valójában nem eljárási szabályt alkotott, hanem a Hontalansági Egyezménytől eltérően határozta meg a „hontalan személy” fogalmát és ezzel – Magyarországra vonatkoztatva – a hontalanság státuszát. A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése azonban az AB szerint az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével és a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.

Az AB hangsúlyozta, hogy sem a Hontalansági Egyezmény 1. Cikk (1) bekezdéséből, sem a Harmtv. 76. § (1) bekezdése részbeni megsemmisítésből nem következik az, hogy a Magyarország területére jogellenesen belépő vagy az ország területén jogellenesen tartózkodó külföldi itt tartózkodása ezáltal jogszerűvé válna.

Mivel az AB eljárása során észlelte, hogy a Harmtv. 76. § (1) bekezdése részbeni megsemmisítése szükségessé teszi a Harmtv. felülvizsgálatát, és a jogalkotói intézkedésekhez szükséges kellő idő biztosítása a jogbiztonság szempontjából alapvető je-

lentőségű, ezért az AB *pro futuro* megsemmisítéséről döntött. Ebből azonban az AB szerint az következik, hogy a megsemmisített rendelkezést annak hatályvesztése napjáig alkalmazni kell. Így az általános és a konkrét ügyre vonatkozó alkalmazási tilalom kimondását a jogbiztonság érdekében elutasította.

*Czine Ágnes* párhuzamos indokolásában a következőket fejtette ki. A Harmtv. 76. § (1) bekezdésében előírt „jogszerűen” kitélt hatósági kiskapunak tartja, amely nemcsak alkotmányossági, de nemzetközi jogi szempontból sem megfelelő, így indokoltnak tartja annak megsemmisítését. A *pro futuro* megsemmisítést szintén indokoltnak tartja, mivel így az alapul fekvő ügy felperesének 2015. szeptember 30. után lehetséges lesz új kérelem előterjesztésére.

*Dienes-Oehm Egon* (és *Lenkovics Barnabás*) különvéleményében a rendelkező rész 1. pontjával és annak indokolásával nem értett egyet, mivel az alaptörvény-elleneséget kizárólag olyan alaptörvényi rendelkezésekre, döntően a Q) cikk (2) bekezdése sérelmére alapította a határozat, amelyek önállóan csak kivételesen, meghatározott feltételek fennállása esetén szolgálhatnak alkotmányvétség megállapítása alapjául. Ahogy a különvélemény fogalmaz: „közvetlen (elsőfokú) alkotmányellenesség, önálló alapjogsérelem” nem tárgya az ügynek, a bírói kezdeményezés valójában nemzetközi szerződésbe ütközésre irányul. Véleménye szerint jogilag vitatható alaptörvény-ellenességnek tekinteni azt, ami legfeljebb nemzetközi szerződésbe ütközőnek lehetne minősíthető. A magyar jogrendszerben a nemzetközi szerződések nem állnak egy szinten az Alaptörvénnyel, mivel érvényességük és alkalmazhatóságuk utóbbin alapul. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog is nemzeti szuverenitás alapú, a nemzetközi jog úgynevezett *ius cogens* szabályai elismerésének is az egyes államok alkotmányos felhatalmazása az előfeltétele. Ha a jelen ügyben a vizsgálat a nemzetközi szerződésbe ütközésre irányult volna, a következők figyelembevételét látta volna indokoltnak: a többoldalú kormányközi nemzetközi szerződések esetében a Q) cikk (2) bekezdése alapján el lehet jutni a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapításáig. Ahogy fogalmaz: „A nemzeti alkotmányvédő hatóság funkciójánál fogva ez elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán vetődik fel, amelynek bírósága ráadásul konkrét jogesetekben a részes államokat az adott ügyben kötelező döntést hozhat.”

Az Alkotmánybíróság feladata szükség esetén felhívni a jogalkotót – az ügy súlyától függően alkotmányos követelmény meghatározásával vagy a határozat indokolásába foglaltan –, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján intézkedjen a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtése iránt. A nemzetközi szerződésbe ütközést illetően a határozatnak az egyezményben felhatalmazott szervek gyakorlatára kellett volna utalnia, és erre tekintettel felhívnia a kormányt a Q) cikk (2) bekezdésében megkívánt összhang megteremtésének szükségességére az Alaptörvény sérelmének megállapítása nélkül. A nemzetközi szerződésbe ütközés formailag sem vetődik fel, Magyarország nem sért nemzetközi szerződést akkor, amikor a hontalansági eljárás lefolytatásának előfeltételeként előírja azt, hogy a kérelmező jogszerűen tartózkodjon az ország területén. Az egyezmény 1. cikke ugyanis

anyagi jogi rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy ki tekinthető hontalannak, ki tartozik az egyezmény rendelkezéseinek alkalmazási körébe. E fogalom meghatározásának a Harmtv. 76. § (1) bekezdése megfelel. Az egyezmény a hontalansági kérelem benyújtásának eljárását nem szabályozza, így a részes államok ebben a tekintetben megőrizték teljes önállóságukat. Így Magyarország is nemzetközi kötelezettségvállalás nélkül írhatta elő a kérelem beadásához a területén való jogszerű tartózkodást mint előfeltételt.

A különvéleményhez *Varga Zs. András* is csatlakozott azzal, hogy a Harmtv. 2. § b) pontjára figyelemmel a Harmtv. nem szűkítette az egyezmény személyi hatályát.

*Lévay Miklós (Kiss László és Paczolay Péter)* különvéleményében a rendelkező rész 1. pontjával egyetért, ugyanakkor azzal nem, hogy a rendelkező rész 2. pontjában a folyamatban lévő egyedi ügyben az AB az alkalmazási tilalmat nem mondta ki. Véleménye szerint, miután az AB bírói kezdeményezés alapján járt el, a normakontroll eljárása konkrét, így a határozat jogkövetkezményének is ennek megfelelőnek kellett volna lennie. A *pro futuro* hatállyal kimondott megsemmisítés esetén – a hatáskörnek az egyedi normakontroll jellege miatt – nem kizárt a konkrét ügyben keletkezett jogsérelem orvoslása és a megsemmisített jogszabály alkalmazhatatlanságának kimondása. A jelen ügyben „az eljárást kezdeményező különösen fontos érdekét” igazolja több tényező is. Így az, hogy a felperes változatlanul nem fér hozzá a hontalanság megállapítására irányuló eljáráshoz, és viselnie kell az ebből fakadó hátrányos következményeket. Személyi és úti okmányokkal nem rendelkezik, körülményei, élethelyzete emberi méltóságát sértik. A *pro futuro* hatállyal történt megsemmisítéssel az AB időt hagyott a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására. A jövőbeli megsemmisítés azonban nem jelenti azt, hogy a testület a jobbiztonság érvényesülésének generális érdeke mellett ne dönthetett volna az alkalmazási tilalom kimondásáról az eljárást kezdeményező konkrét ügyében nyilvánvalóvá tett, különösen fontos érdeke alapján.

*Pokol Béla* különvéleményében a rendelkező rész 1. pontját kifogásolta. A határozat tartalmaz érveléstechnikai problémákat. A nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása ugyanis csak az Alaptörvény Q) cikkén alapul, s nem hivatkozik az Alaptörvény ide vonatkozó 24. cikk (2) bekezdés *f)* pontjára, illetve (3) bekezdés *c)* pontjára, valamint az Abtv. 42. §-ára. Ahogy fogalmaz: „A határozat ezzel implicite megsemmisíti a Q) cikken kívüli alaptörvényi rendelkezéseket, melyek konkretizálják és körülírják az Alkotmánybíróság kompetenciáját a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálata terén.” Nem értett egyet a határozattal azért sem, mert az „csökkenti a magyar nép (és rajtuk keresztül az európai népek) lehetőségeit az önvédelemre”. Véleménye szerint „a zsugorodó európai népesség közösségeit az Afrika felől érkező sok-sok milliós illegális bevándorlás és ennek következményei létükben veszélyeztetik”. A Nemzeti Hitvallás első tíz deklarációjának többsége a magyar állam és Európa védelmét alapozza meg, ami szerinte a Q) cikk és az ezt konkretizáló további alaptörvényi és Abtv.-beli rendelkezések értelmezésére is vonatkozik. Ebből kiindulva szerinte a Hontalansági Egyezményt szűkítő értelmezés (a támadott jogszabályi fordulat) elfogadható.

Varga Zs. András e különvélemény 2. pontjához is csatlakozott, ám szerinte a megsemmisítés nem az önvédelem lehetőségét csökkenti, hanem a szuverenitáskorlátozást kellő alap nélkül terjeszti ki.

Salamon László (és Balsai István) különvéleményében a rendelkező rész 1. pontjával nem értett egyet. Álláspontja szerint ugyan a nemzetközi szerződésbe ütközés sem állapítható meg, ám alapvetően az alaptörvény-ellenesség megállapításában látja a problémát. A jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése ugyanis szerinte nem eredményezi az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének sérelmét, mivel az államcél fogalmaz meg. Ennek az állam különböző módokon tesz eleget. A Q) cikk (2) bekezdésének sérelméről álláspontja szerint akkor lehetne beszélni, ha az állam az említett lehetőségek megteremtésének elmulasztásával nem biztosította volna a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, és elmulasztotta volna az esetleges kollízió kiküszöbölését biztosító eljárás intézményesítését. Vagyis szerinte a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata szoros értelemben véve nem az Alaptörvényt védő funkció. Ezt igazolja az is, hogy az alaptörvény-ellenességnek és a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének nem azonosak a jogkövetkezményei. Ha az AB a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére tekintettel alaptörvény-ellenesnek minősíthetné, akkor szerinte soha nem vizsgálhatná a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak, illetve a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabálynak a jogforrási rendszerben elfoglalt helyét, és akkor az Abtv. 42. §-a rendelkezései soha nem lehetnének alkalmazhatóak. Nem értett egyet azzal sem, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérülne. A határozat ennek indokaira nem tér ki, és erre a bírói indítvány sem hivatkozik.

### **Közérdekű adatok nyilvánosságához való jog és a bírósági döntések nyilvánossága**

A 3056/2015. (III. 31.) AB határozat az adatvédelmi biztos indítványa alapján a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 119. § (9) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó szerint az anonimizált másolat kiadására vonatkozó szabályok azon ítéletekről és az ítélettel szembeni perorvoslat során hozott, az alsóbb fokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító azon végzésekről, amelyeket a Pp. XV–XVIII. Fejezetében meghatározott vagy olyan perekben hoztak, amelyekben a bíróság a nyilvánosságot a tárgyalásról vagy annak egy részéről kizárta, illetve amelyek minősített adatot, üzleti titkot, hivatásbeli titkot, valamint külön törvényben meghatározott más titkot tartalmaznak, sértik egyfelől a nyilvános tárgyaláshoz való jogot, másfelől a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogot. Az alapvető jogok biztosa hivatkozott a 873/B/2008. AB határozatban (Abh1.) foglaltakra, amelyben a testület az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és 61. § (1) bekezdése alapján kimondta, hogy alapjogi követelmény a bírósági határozatok megismerhetőségének biztosítása. Álláspontja szerint megkülönböztetett figyelmet érdemelnek azok az ügyek, amelyekben az eljárás tárgya az adat minősítésének, illetve titkosítása

jogszerűségének bírósági vizsgálata. Amennyiben ugyanis a bíróság szerint jogellenesen minősítették vagy titkosították az adatot, nincs indoka a megismerhetőség korlátozásának.

Az AB az indítványt elutasította. A határozat kifejtette, hogy az Alaptörvényben a személyi adatvédelemhez és a közérdekű adatnyilvánossághoz fűződő alapjogok egy rendszertani egységben találhatóak a VI. cikk (2) és (3) bekezdéseiben. A személyes adatok védelme a magánszféra tiszteletben tartása jogosultságát szolgálja. Másrészt a közérdekű adatnyilvánosság nem a véleménynyilvánítás és szólásszabadság részeként került szabályozásra az Alaptörvényben (ellentétben az Alkotmánnyal). Ezekből a határozat szerint az következik, hogy az Alaptörvény VI. cikke által érintett alapjogok között alkotmányos kollízió áll fenn, amelynek a feloldása csak a személyi adatok védelmének elsőbbsége elismerésével lehetséges. Az indítvány azon a felfogáson alapult, hogy valamely adat vagy személyes, vagy közérdekű, mindkettő egyszerre nem lehet. Látszólagos vagy valós összeütközésük esetén kizárja, illetőleg korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog érvényesülését. A határozat szerint ez következik az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogforrásból, az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényből (Infotv.) is, amely a közérdekű adatok definíciója alól kiveti azokat az adatokat, amelyek a személyes adat fogalma alá esnek.

A határozat hivatkozott a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatra (Abh2.) azzal, hogy annak tárgya a közigazgatásban, közhatalmi feladat ellátása során keletkezett közérdekű adatokhoz hozzáférés biztosítása volt. Az Abh2. alkalmazása, miután a jelen ügyben a közérdekű adatok nyilvánosságának kérdése a bírósági eljárással összefüggésben értelmezendő, „csak jelentős korlátozással és számos eltéréssel lehetséges”. Az Abh2. a korábbi alkotmányos gyakorlatban kidolgozott jogértelmezés fenntartása mellett foglalt állást. Ami – a határozat megfogalmazása szerint – „természetesen nem jelentheti azt, hogy a megelőzőekben említett személyi adatvédelemmel érintett valamely bírósági ügyben is (...), a korábbi alkotmánybírósági határozatok valamilyen indokolási elemének érvényesülnie kellene”.

Az Abh1. részletesen foglalkozott a bírósági határozatok nyilvánosságának kérdésével. Az Abh1. külön hangsúlyozta, hogy a bírósági határozatok megismerhetősége a jogállamiság elvéből következően is fontos követelmény, hiszen a jogot a bíróságok a saját értelmezésük szerint állapítják meg: jogvitát eldöntő tevékenységük során a jogot alkalmazva azt értelmezik, sőt tovább is fejlesztik. A konkrét ügyeket eldöntő határozatokban kifejtett jogi okfejtés, jogértelmezés hozzáférhetősége révén a bíróságokon kívüli jogalkalmazók és jogkövetők számára is láthatóvá válik egy jogi norma tartalma, mindez egyúttal a joggyakorlat egységesebbé válása felé is hat. Az Abh1. hangsúlyozta továbbá, hogy az adatvédelmi törvény nem az iratelvből, hanem az adatelvből indult ki; nem a dokumentumot vagy valamely más adategységet, hanem az adatot, információt minősíti. Ennek megfelelően egy adott dokumentum többféle (személyes, illetve közérdekű) adatot is tartalmazhat, így tartalmának egy része nyilvános, más része nem nyilvános is lehet. Az adatelv viszont azt is jelenti, hogy a közérdekű adat megismeréséhez való jog gyakorlása esetén is az információ, nem pedig maga az irat az alapjog tárgya.



A Pp.-nek a bírósági döntésekhez való hozzáférésre vonatkozó szabályai kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket fejtette ki: a Pp.-ben a főszabály abból indul ki, hogy a bírósági határozatokban található személyes adatokat – anonimizálás útján – védeni kell; illetve a közérdekű, továbbá a közérdekből nyilvános adatokat hozzáférhetővé kell tenni. Érvényre juttatja tehát az adatelvet, és figyelembe veszi, hogy a bírósági határozatok egyszerre tartalmaz(hat)nak személyes adatokat, valamint közérdekű (közérdekből nyilvános) adatokat. A Pp. főszabályához képest *lex specialis* a Pp. 119. § (9) bekezdése, amely kizárja még a határozat anonimizált változatának a megismerhetőségét is, ha az a Pp. 119. § (1) és (2) bekezdésében szereplő titkot tartalmaz, továbbá ha a határozatot a Pp. XV–XVIII. fejezetében meghatározott vagy olyan perben hozták, amelyben a bíróság a tárgyalásról vagy annak egy részéről a nyilvánosságot kizárta. Vagyis a jogalkotó az iratelv alapján a teljes dokumentumra állított fel kizáró szabályt. A határozat indokolása szerint „tette ezt nyilvánvalóan azért, mert személyállapotú pereknél, illetőleg az azokkal rokonítható esetekben az elkülönítés lehetetlen vagy aránytalan nehézségekbe ütközik, azaz az egységes adathalmaz nem osztható részeire”.

A határozat szerint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 163–166. §-ához képest a Pp.119. § (9) bekezdése összességében szűkebb körben teszi lehetővé a határozatok bárki általi megismerhetőségét. Ennek konzekvenciáját azonban maga az Alkotmánybíróság nem vonta le (leszámítva a határozat végén tett megjegyzést, miszerint a jogalkotónak jogában áll a kollíziót feloldani a Pp. kodifikációja során), csupán ismertette, hogy a kérdéssel kikerült az igazságügyért felelős miniszter, az Országos Bírósági Hivatal elnöke és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke véleményét, akik a kollízió feloldására javaslatokat fogalmaztak meg.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az következik, hogy egy bírósági határozat egyaránt tartalmazhat személyes, illetve közérdekű adatokat. A személyes adatok védelméhez való jog – amelynek főszabálya a titkosság – korlátozását törvény szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan lehetővé teheti. Az alapjog szempontjából a védelem tárgya az adat, nem pedig az irat.

A bírósági határozatok az adatelv alapján nem a maguk egészében esnek alapjogi védelem alá, hanem a bennük lévő egyes adatok jellege alapján, ez azonban az AB véleménye szerint a határozatok atomizálódását eredményezi.

Ezért a Pp. 119. § (9) bekezdése „szükségszerűen és indokoltan” az iratelvet alkalmazza, függetlenül attól, hogy az tartalmaz(hat) közérdekű adatokat.

A Bszi. és a Pp. együttesen biztosítja mindkét alapjog érvényesülését Az AB szerint különösen az első fokú eljárásokban keletkeznek olyan döntések, amelyekben a személyes élethelyzetre utaló, ezért nehezebben vagy egyáltalán nem anonimizálható tényállási elemek kerülnek túlsúlyba a közérdekűséget hordozó elemekkel szemben. A Pp. 119. § (1) bekezdésében foglalt főszabály a perbeni érdekeltséghez fűzi a per iratának kiadását, korlátozás nélküli megismerhetőségét. Ehhez hasonló érvek szólnak

amellett – vélekedik az AB –, hogy a 119. § (9) bekezdése az irat megismerését korlátozza, mivel a tárgyat képező perekben az emberi személyiség legvéendőbb elemei, azoknak az emberi méltósággal való összefüggései döntő és meghatározó súlyúak, és a közérdek ellenében is oltalmazottak. Szükséges és indokolt tehát, hogy a Pp. 119. § (9) bekezdése szabályozásának középpontjában az iratelv álljon.

Az AB hivatkozott arra, hogy az Európa Tanács Egyezménye a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréőről, amelyet a 2009. évi CXXXI. törvény hirdetett ki, kimondja, hogy az irat kiadása során, ha az iratban foglalt adatok egy része korlátozás alá esik, a többi adatot ettől függetlenül hozzáférhetővé kell tenni. Az adatigénylés teljesítése megtagadható, ha az irat kivonatos változata félrevezető vagy érthetetlen, továbbá ha az irat megmaradó részének hozzáférhetővé tétele nyilvánvalóan ésszerűtlen terhet jelent a közhatalmi szerv számára. Az egyezményben részes államok a csatlakozáskor tehettek olyan nyilatkozatot, amellyel vállalják, hogy a „közhatalmi szerv” fogalma magában foglalja – egyéb tevékenységeik tekintetében – az igazságügyi szerveket, ilyen nyilatkozatot azonban Magyarország nem tett. Az AB szerint ez bizonyítéka annak, hogy a magyar jogalkotás eredendően is különbséget tett az általában, elsősorban a közigazgatásban keletkezett közérdekű adatok, illetőleg a bírósági határozatokban szereplő közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogosultsága között, szűkebben határozva meg utóbbi alkalmazhatóságának körét.

Itt meg kell jegyeznünk azonban, hogy a határozat tévesen indul ki abból, hogy Magyarország nem tett olyan nyilatkozatot, miszerint a közhatalmi szerv fogalmába az igazságügyi szervek is beletartoznak. Ugyanis az egyezményt kihirdető 2009. évi CXXXI. törvény 4. §-a kifejezetten erről rendelkezik:

„4. § Az Országgyűlés felhatalmazást ad arra, hogy a Magyar Köztársaság az Egyezményhez a következő nyilatkozatot tegye. A nyilatkozat magyar nyelvű szövege és annak hivatalos angol nyelvű fordítása a következő:

Az 1. cikkhez

Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréőről szóló Egyezménye 1. cikk 2. bekezdés *a)–ii)* pontja értelmében a Magyar Köztársaság tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti joga alapján a »közhatalmi szerv« fogalma tartalmazza az alábbiakat:

1. a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
2. az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében,
3. természetes vagy jogi személyek, amennyiben a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el vagy közpénzeket használnak fel. (...)

A határozat ezt követően tért rá az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi–arányossági teszt lefolytatására. A Pp. 119. § (9) bekezdése alapján egyrészt nem adható másolat olyan határozatról, mely a 119. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott titkot tartalmaz. A hivatkozott bekezdések egyrészt a minősített adatok [(1) bekezdés], másrészt az üzleti titok, hivatásbeli titok, külön törvényben meghatározott, minősített adatnak nem minősülő egyéb titok [(2) bekezdés] érdekében állít fel korlátozó szabályt. A minősített adatok esetében az AB szerint a korlátozás szüksé-

ges, mivel az államszervezet működése szempontjából jelentős, az Alaptörvény által is védett érdekekről van szó. Mindaddig, amíg a minősítés jogszerűen fennáll, a bírósági határozatokban foglalt minősített adatok megismerését is korlátozni szükséges. Az üzleti titok, hivatásbeli titok, külön törvényben meghatározott, minősített adatnak nem minősülő egyéb titok esetében a korlátozás azért minősül szükségesnek, mert e titokkörök „nagyreszt az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése által megfogalmazott magán- és családi élet, kapcsolattartás tiszteletben tartása, illetve a személyes adatok védelme, másrészt egyéb alkotmányos rendelkezések, így különösen a tulajdonhoz való jog (XIII. cikk) révén alapjogi védelemben részesülnek”. A Pp. kifogásolt előírása szerint akkor is meg kell tagadni az ítélet (végzés) anonimizált másolatának a kiadását, ha az a Pp. XV–XVIII. Fejezetében szabályozott perben, vagyis házassági perben, apasági és származás megállapítása iránti egyéb perben, szülői felügyelettel kapcsolatos perekben, illetve gondnoksági perben született. Az ún. személyállapoti perek résztvevői jellemzően (bár nem kizárólagosan) természetes személyek, a per tárgya a személyi állapotukat érintő jogok, jogviszonyok. A korlátozás ezen körben azért szükséges, mert az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése által oltalmazott magánszférára, a családi életet érintő személyes adatokra vonatkoznak, s ezek titokban tartásához a résztvevőknek méltányolható érdeke fűződik, illetve különleges személyes adatnak is minősülnek.

Az AB szerint ezek a határozatok is szükségképpen tartalmaznak közérdekű adatokat, amelyeknek a bárki általi hozzáférése következik a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogból. A közvetlenül a magánszféra körébe tartozó és különleges védelmet igénylő adatok nagyobb aránya azonban ezekben az esetekben indokolja az ítéletek (végzések) egésze kiadásának automatikus megtagadását. A teljes körű anonimitás ugyanis az AB szerint nem minden esetben oldható meg.

A Pp. 119. § (9) bekezdése szerint az ítélet (végzés) másolatának kiadását meg kell tagadni, ha a perben a bíróság a tárgyalás egészéről vagy egy részéről a nyilvánosságot kizárta. A nyilvánosság kizárásának oka a minősített adatok, illetve különböző titkok és személyes adatok védelme. Ezért a korlátozás szükségessége ugyanazon érvek alapján állapítható meg, mint a fenti titokkörök esetében.

A korlátozás arányosságát illetően az AB szerint „összességében tehát megállapítható, hogy a Pp. 119. § (9) bekezdésének iratelve alapuló szabályozásában a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogosultságának esetlegesen bekövetkezhető, dogmatikailag indokolt és szükségszerű korlátozása az arányosság szempontjából sem vet fel problémát”.

Végül az AB megjegyezte, hogy a jogalkotó a jelenleginél koherensebb szabályozás megalkotásával segítheti a közérdekű adatok megismerését, amire a Pp. folyamatban lévő kodifikációja megfelelő alkalmat szolgáltathat.

Az ügyben négy alkotmánybíró írt különvéleményt. *Czine Ágnes* (és *Lévay Miklós*) különvéleményében úgy vélekedett, hogy a jogalkotó a Bszí.-ben egy olyan szabályozási rendszert valósított meg, amely megteremti a bírósági ítéletek nyilvánosságát, és egyben – az anonimizálás révén – kellő védelmet biztosít a személyes vagy más,

közérdekből védendő adatokra nézve. A jogbiztonság érdekében és a jogalkalmazás egységességének előmozdítása céljából indokolt felülvizsgálni a Bszi. és a Pp. érintett rendelkezéseinek az összhangját. A szabályozásnak ez a hiánya azonban alkotmány-sértő mulasztás megállapítását indokolta volna.

*Kiss László* különvéleménye szerint alaptörvény-ellenesség megállapításának és megsemmisítésnek lett volna helye. Kifogásolta, hogy a határozat új doktrína bevezetésére tesz kísérletet a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága vonatkozásában azáltal, hogy a magánszféra elsőbbségét hangsúlyozza a közérdekű adatok nyilvánosságával szemben. Holott az Alaptörvényből ilyen alapjogi hierarchia nem olvasható ki, ezen alapjogok között a kollízió eleve nem is jön létre szükségszerűen. Így a határozat kiindulópontja téves feltevésen alapul. Továbbá az Infotv. alapján a személyes és közérdekű adatoknak van közös halmaza: a közérdekből nyilvános adat, amely személyes adatnak minősül, ám nyilvánosságához nagyobb érdek fűződik, mint személyes adatkénti védelméhez. Az Abh2.-ben foglaltak a jelen ügyben is hivatkozhatók lennének. Álláspontja szerint a támadott szabályozás és a Bszi. azonos tárgyú szabályai között kifejezett kollízió áll fenn, s ez alapjog-korlátozást valósít meg. Úgy véli, hogy a határozat nem alkalmazza a szükségességi–arányossági teszt minden elemét. A korlátozás a határozat értelmében két okból felel meg az alapjogi tesztnek: mert egyes esetekben nem végezhető el az anonimizálás, tehát nem áll rendelkezésre olyan eszköz, amellyel kevésbé lehetne korlátozni a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, illetve azért, mert az adatelv helyett az iratelv alkalmazása minden, a támadott rendelkezés hatálya alá tartozó esetben elkerülhetetlenül szükséges. Azonban a támadott szabály hatálya alá nemcsak olyan ügyek tartoznak, amelyeknek „az emberi személyiség legvédendőbb szenzitív és intim elemei” képezik tárgyát: a nyilvánosság tárgyalásról való kizárásának ugyanis egyes esetekben semmi közük az adatvédelemhez. Ezen túlmenően a határozat többségi indokolása alapján úgy tűnik, a valóban szenzitív adatokat is tartalmazó személyállapoti perekben (és egyéb ezzel „rokonítható” ügyekben) hozott döntések nem ismerhetők meg. Ezzel szemben a gyakorlatban az anonimizálás ezekben az esetekben is működik, vagyis a jogrendszerben már létezik olyan eszköz, amelynek alkalmazása kevésbé korlátozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogát, és egyúttal figyelemmel van az Alaptörvény adatvédelmi követelményeire is.

*Sulyok Tamás* különvéleménye szerint a testületnek *pro futuro* hatályú megsemmisítésről kellett volna döntenie, tekintettel arra, hogy folyamatban van a polgári perrendtartás kodifikációja. A határozat idézi a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot, amely megállapította, hogy egy dokumentum egyidejűleg többféle adatot tartalmazhat, így a közérdekű adatok mellett megjelenhetnek személyes adatok is ugyanazon iratban. Vagyis azok az iratelvvel szemben az adatelv mellett tették le a voksukat. A Pp. 119. § (9) bekezdése az iratelvre tér át az adatelvvel szemben, s a határozat ezt indokoltnak fogadja el, ám ennek az alátámasztására kellő súlyú alkotmányos érveket nem hoz fel. A határozat az említett nemzetközi egyezményben szereplő szabályozást, amely maga is az adatelvre épül, annak a tartalmától eltérő, más értelmezési

irányba viszi tovább. Ha Magyarország egy nemzetközi egyezményhez való csatlakozáskor bizonyos nyilatkozatot nem tett meg, az egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét nem indokolhatja alkotmányosan, és nem jelenti a korábbi alkotmányértelmezés felülírását sem. A Pp. vizsgált szabályában megjelenő alapjogi korlátozáshoz a határozat indokolása három különböző szükségességi indokot hoz fel, ám a korlátozás arányosságának a vizsgálatát a határozat nem végezte el. A korlátozás szükségessége azonban önmagában nem alapozza meg annak arányosságát. Így a határozat nem elégíti ki az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményt. A határozat részben arra épít, hogy az Alaptörvényben a közérdekű adatok védelme már más kontextuális összefüggésben került kodifikálásra, ám véleménye szerint a kollízió a személyes adatokkal csak szűk körben jöhet létre. Az anonimizált bírósági határozatoknak a támadott differenciálatlan szabályozásban megjelenő és az adatelv helyett az aktaelvre támaszkodó teljes elzárása a nyilvánosság elől álláspontja szerint alaptörvény-ellenes.

*Salamon László* különvéleményében úgy fogalmazott, hogy számára nem teljesen meggyőző az az érvelés, amely szerint személyállapoti pereknél, illetve a támadott rendelkezésben érintett más esetekben a személyes és a közérdekű adatok elkülönítése eleve lehetetlen lenne vagy aránytalan nehézségekbe ütközne. Vagyis ha azonos tárgyú perekben felsőbb bíróság hoz döntést, és a nyilvánosság főszabálykénti érvényesülése nem eleve kizárt, akkor az alsóbb bíróságok döntései kapcsán sem indokolható alkotmányosan, hogy bizonyos pertípusok esetén az adatelvet az iratelv váltsa fel, ami a teljes irat kiadásának automatikus megtagadását eredményezi. Alkotmányos mulasztás megállapításának lett volna tehát helye, s a jogalkotót egy differenciáltabb szabályozás megalkotására kellett volna felhívni.

### **Bírósághoz fordulásjoga, diszkrimináció**

A 8/2015. (IV. 17.) AB határozat bírói kezdeményezés alapján a tisztességes eljáráshoz való jogból [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] fakadó alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régis Btk.) 104. § (1) bekezdése és a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (hatályos Btk.) 102. § (1) bekezdése alkalmazásakor a bíróság a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztése esetén hivatalból vizsgálja az előzetes bírósági mentesítés lehetőségét, és arról az ítéletben rendelkezzen. A bírói kezdeményezést az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése (diszkrimináció tilalma) tekintetében elutasította.

Az ügy alapjául szolgáló eljárás előzményei a következők. A bíróság 2013. június 5-én kelt ítéletével a vádlottat szabadságvesztésre ítélte, amelynek végrehajtását felfüggesztette. Az ítélet azonnal jogerőre emelkedett, amelynek megállapítását követően a jogerősen elítélt vádlott a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli előzetes mentesítés iránti kérelmét nyomban előterjesztette. Az eljáró bíró nyilatkozta a jelenlévő ügyészt, aki az elítélt mentesítését nem ellenezte.

A bíróság az elítélt kérelmét elbírálta, és a 2013. év június hó 12-én meghozott végzésével az elítéltet a büntetett előlethez fűződő hátrányos következmények alól mentesítette, az erről szóló végzés 2013. június 13-án jogerőre emelkedett. Az ügyészség 2013. október 7-én a mentesítésről rendelkező végzés hatályon kívül helyezését indítványozta, mivel a törvény kizárja, hogy a végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt az ítélet jogerőre emelkedése után a bíróság előzetes mentesítésben részesítse. A bíróság az ügyészség indítványát elutasította. Ezt követően az ügyészség 2014. május 26-án újabb indítványt terjesztett elő az elsőfokú bíróság mentesítésről rendelkező végzésének hatályon kívül helyezése iránt. Az elsőfokú bíróság az ügyészség beadványát elkesettség miatt elutasította. Az ügyészség ez ellen a törvényes határidőben fellebbezést nyújtott be, és megismételte a korábbi indítványát a mentesítésről rendelkező végzés hatályon kívül helyezésére. A másodfokon a bíróság 2014. augusztus 15-én kelt végzésével az első fokon eljáró bíróság végzését hatályon kívül helyezte, és a mentesítést megállapító határozat hatályon kívül helyezésére utasította.

A bíró indítványában kifejtette, hogy a büntető jogszabályok és az azok értelmezésére vonatkozó, egységesnek tekinthető bírói gyakorlat szerint a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt személy az ítélet jogerőre emelkedését követően nem részesíthető előzetes bírósági mentesítésben, így köteles a mentesítésről hozott döntése hatályon kívül helyezésére. Az indítványozó bíró álláspontja szerint ez a megoldás ellentétes az Alaptörvényből fakadó követelményekkel. A jogalkotó egyrészt indokolatlan és egyoldalú előnyt biztosít a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt javára, mivel számukra lehetővé teszi az érdemesség utólagos (az ítélet jogerőre emelkedése utáni) vizsgálatát és az utólagos bírói mentesítést, míg a felfüggesztett szabadságvesztés büntetésre ítélt esetben erre utólag nincs lehetőség.

Az indítványozó bíró szerint a régi Btk. és a hatályos Btk. mentesítésre vonatkozó rendelkezései diszkriminációt valósítanak meg, ezáltal sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot (az Alaptörvény és az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint is).

Az AB döntése abból indult ki, hogy a büntetett előlethez fűződő joghátrányok az élet majdnem minden területét érintik, időben pedig akár a büntetés kitöltése után is érvényesül hatásuk. A mentesítés (rehabilitáció) az elítéléshez fűződő jogkövetkezményekre terjed ki, vagyis a rehabilitált személyt büntetlen előéletűnek kell tekinteni, és nem tartozik számot adni olyan elítéléséről, amelyre nézve mentesítésben részesült. A mentesítés alapjogi forrása az emberi méltósághoz való jog. A mentesítésnek három típusát alkalmazza a jogalkotó, ezek: a törvényi, a bírósági és a kegyelmi mentesítés. Bírósági mentesítésre kérelemre, a bíróság határozata alapján kerülhet sor. A bírósági mentesítés lehet utólagos, valamint előzetes. Előzetes mentesítésben azt részesítheti a bíróság, akit végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, ha úgy véli, hogy arra érdemes.

Az érdemesség fogalmát, illetőleg annak tartalmát a jogalkotó sem a régi Btk.-ban, sem a hatályos Btk.-ban nem határozta meg, annak tartalmára vonatkozóan a jogszabály indokolása ad csak némi iránymutatást. A fogalom valóságos tartalmát a

bírói gyakorlat munkálta ki, mint ahogy a jogszabály nem ad iránymutatást az előzetes mentesítéssel összefüggő eljárási szabályokra sem.

A diszkrimináció tilalmának megsértésére irányuló indítványi elem tekintetében az AB a jogalkotói csoportképzés szempontjait és indokait vizsgálta. Mivel a bírói mentesítés kedvezményére jogosult két elítélte csoport megkülönböztetése a kiszabott szankción alapul, ezért a büntetőjogi szankció vizsgálatából indult ki.

A végrehajtandó szabadságvesztés az elkövetőre nézve nyilvánvalóan súlyosabb büntetés, mint egy végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés. A végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés esetében a törvény nem állapít meg várakozási időt a törvényi mentesítésig, az a próbaidő letelte (a büntetés végrehajtásának befejezése) napján beáll. Ezzel szemben azon elítéltek esetében, akik a szabadságvesztést kitöltötték (vagy a végrehajthatósága megszűnt), a törvényi várakozási idő a büntetés befejezésekor kezdetét veszi a törvényi mentesítés bekövetkezéséig. Az utólagos bírói mentesítést a jogalkotó a büntetés kitöltését (végrehajthatósága megszűnését) követően teszi elérhetővé a törvényi várakozási idő lejárta előtt. Az AB szerint ezért a kifogásolt jogszabályi rendelkezések célja szempontjából nem lehet homogén csoportként kezelni a két elítélte kört.

A tisztességes eljáráshoz való jog összefüggésében az AB a hatékony bírói jogvédelemből indult ki, amely attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat. Az előzetes bírósági mentesítés konkrét eljárási szabályainak megalkotásával a jogalkotó a bírósághoz fordulás jogát kívánta biztosítani az elítéltek meghatározott érintett csoportjának. Azonban az AB több, alkotmányossági problémát felvető jogalkalmazási bizonytalanságot látott a szabályozásban. A jogalkotó sem a büntető, sem a büntetőeljárási törvényben nem határozott meg a kedvezménnyel kapcsolatosan eljárási szabályokat, a vonatkozó bírói gyakorlat pedig bizonytalan. Így bírói gyakorlat alakította ki az érdemesség megítélésének szempontjait az utólagos bírósági mentesítéssel összefüggésben, és ezt alkalmazzák az előzetes bírósági mentesítés esetén is.

A régi Btk. és a hatályos Btk. alapján nem lehet megállapítani, hogy az előzetes bírósági mentesítést a büntetőeljárás mely alanyai jogosultak kezdeményezni, illetve hogy az igénynek mikor lehet érvényt szerezni. A gyakorlatban az okozza a problémát, hogy a felfüggesztett szabadságvesztés büntetés kiszabása csak az ítélet kihirdetésekor válik ismertté, ugyanakkor az előzetes bírósági mentesítésről szintén az ítéletben kell rendelkeznie a bíróságnak. Ezért nem egyértelmű, hogy az igényt meddig lehet a bíróság előtt érvényesíteni. Nem állapíthatóak meg a kérelem előterjesztésének módjára vonatkozó szabályok sem. Mivel a bírósági döntéséről az ítéletben nem köteles rendelkezni, így az elítélte számára nem válik ismertté, hogy kezdeményezésének elbírálására ténylegesen sor került-e.

Az AB szerint ugyanakkor, mivel a jogalkotó belátásán múlik, hogy valamely jogintézmény szabályait milyen részletességgel határozza meg, alaptörvény-ellenesség megállapításának csak akkor lehet helye, ha a szabályozás hiányossága olyan fokú, ami az Alaptörvényből fakadó követelmények érvényesülését akadályozza. Ehhez azonban figyelemmel kell lenni a jogalkalmazói gyakorlatra. Az AB mindezeket tekintetbe

véve dönthet úgy, hogy maga állapítja meg az alkotmányos értelmezés tartományát, feltéve, hogy a vizsgált jogszabálynak van olyan értelmezése, amely az Alaptörvényből fakadó követelményeknek megfelel. Ennek alapján az AB a jelen ügyben alkotmányos követelmény megállapítása mellett döntött.

Az ügyben egy párhuzamos indokolás és három különvélemény született.

*Pokol Béla* párhuzamos indokolásában a diszkrimináció tilalmára vonatkozó értelmezést kritizálta, mivel az szerinte parttalaná vált, ami abból fakad, hogy az alkotmányozó az „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést is megtiltotta az alapvető jogok vonatkozásában. Az „egyéb” szó csak olyan bővítést enged, amely az ember megváltoztathatatlan alaptulajdonságaira vagy a személyiség tartós elemére vonatkozik. Véleménye szerint azonban a hazai alkotmánybíráskodás egy sor tágítást hajtott végre a diszkrimináció tilalmán és – a legmélyebben sértve a politikai váltógazdaság demokratikus törvényhozási többségeit – az alapvető jogokon túl az egész jogrendszerre kiterjesztette a megkülönböztetések ellenőrzését. A diszkriminációra vonatkozó alkotmánybírási határozatokban az a megközelítés jelenik meg, hogy nem minden megkülönböztetés tilos, hanem csak azok, melyek az ember méltóságát is sértik. Azonban a méltóságsértésbe minden belefér, amit egy tetszőleges alkotmánybírási többség ennek akar felfogni.

Végül kifejtette: „Egy olyan alkotmánybírói többség, amely döntéseiben és érveleiseiben fenntartások nélkül elfogadja a hazai alkotmánybírási gyakorlatban eddig létrehozott aktivista döntési formulákat – melyekből a törvények tucatjai megsemmisítésének kellene következnie –, ám csak a legritkábban hoz ilyen megsemmisítéseket, óhatatlanul magára vonja a ’kormánykatoná’ nehezen kivédhető minősítését. Ára van tehát annak, ha a többség – sokszor jórészt a régi alkotmánybírási rutin bénító hatása miatt – nem kíván szakítani a múlt aktivista döntési formuláival.”

*Szívós Mária* különvéleményében jelezte, hogy nem ért egyet az alkotmányos követelmény megállapításával, illetve az elutasítással a tisztességes eljárásról való jog esetében. Álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését sérelmező részében vissza kellett volna utasítani, mert nem volt megfelelő indokolás az indítványban. Így alkotmányos követelmény megállapításának sem lehetett volna helye. Ettől függetlenül is a tisztességes eljárásról való jogból fakadó alkotmányos követelmény helytelen következtetést takar. A bírói gyakorlat ugyanis – az előzetes mentesítésről rendelkező jogszabályok miniszteri indokolásának alapulvételével – megfelelő iránymutatással szolgál az érdemesség szempontrendszerét illetően. Az előzetes mentesítéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat az eljárási kérdésekre is megfelelő válasszal szolgál.

*Salamon László* különvéleménye szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség állapítható meg az ügyben. A XV. cikk (1) bekezdésének első mondata a jogrendszer rendező elveként tartalmazza az általános jogegyenlőségi szabályt. Az általános jogegyenlőség követelménye az emberi méltósághoz való jogból ered, ami elválaszthatatlan a diszkrimináció tilalmától. Szerinte nincs ésszerű indoka annak, hogy a felfüggesztett szabadságvesztésre



ítélt a jogerős ítélet meghozatala után nem részesülhet bírói mentesítésben, míg ez a kedvezmény a jogerős ítélet előtt nyitva áll a vádlott számára. Az alaptörvény-ellenesség ezért abból adódik, hogy a jogi szabályozás a jogerős bírói ítélet után a felfüggesztett szabadságvesztésre ítéltnek nem teszi lehetővé a bírói mentesítést. Ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jog alapján az indítványt vissza kellett volna utasítani, mivel érdemi indokolást nem tartalmaz. Ettől függetlenül is a tisztességes eljáráshoz való jogot a határozat kiterjesztően értelmezi, amivel nem ért egyet. Álláspontja szerint ugyanis a vád elbírálásának fogalmába a bírói mentesítésről szóló döntés nem tartozik bele.

*Czine Ágnes* szerint is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kellett volna megállapítani, és az alkotmányossági vizsgálatot nemcsak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére, hanem (2) bekezdésére is le kellett volna folytatni. A csoportképzés tekintetében úgy vélte, hogy a felfüggesztett és a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték helyzetének összevetése helyett a felfüggesztett szabadságvesztés kedvezményében részesülő, de még a jogerős ítélet előtt álló, illetve a már jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték két csoportját kellett volna egymás mellé helyezni. Úgy vélekedett, hogy az érintett elítélteknek az Alaptörvényben foglalt számos alapjoga sérülhet. (Például Alaptörvény XII. cikk [1] bekezdés: a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog, a XI. cikk: tanuláshoz való jog.) Úgy vélte, hogy a kérdés – a fogalmi diszkrepancia és a bírói gyakorlat, valamint a logikai értelmezés közötti ellentétre tekintettel – a normavilágosság és az egyértelműség jogalkotási követelményeinek érvényesülése érdekében a Btk. és Be. vonatkozó rendelkezéseinek módosításával lenne megfelelően rendezhető.

Bírói kezdeményezést bírált el a III/1978/2014. számú ügyben hozott határozat. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 474. § (1) bekezdés első mondatában szereplő „valamint a legfőbb ügyész által a katonai büntetőeljárásra kijelölt ügyész (a továbbiakban együtt: katonai ügyész)” szövegrész alaptörvény-ellenességét vizsgálta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján.

A Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa azért fordult az AB-hoz, mert nem olyan ügyészt jelöltek ki az előtte folyamatban lévő ügyben, aki a vád képviselőjéhez megfelelő eljárási jogosultsággal és szakértelemmel rendelkezik. Az indítványozó bíró kifejtette, hogy a katonai ügyészekre eltérő jogi szabályozás vonatkozik az eljárás, a hatáskörök és a kinevezéshez szükséges feltételek tekintetében. Az indítványozó szerint a nyomozó ügyészek katonai büntetőeljárásra történő kijelölésének indokául felhozott „ügytorlódás” ellentétes az Alkotmánybíróság korábbi – az OBH elnökének ügyáthelyezési jogával összefüggésben hozott – határozatában foglaltakkal.

Az alkotmányossági vizsgálat során az AB az ügyészség alkotmányos helyzetéből indult ki. Az ügyész leglényegesebb feladatai az AB szerint a vádemelés feltételeinek megállapítása ügyében végzett nyomozás vagy nyomoztatás; a nyomozás törvényessége feletti felügyelet, illetőleg a nyomozással összefüggésben a törvényben meghatározott egyéb jogok gyakorlása; a vádemelés körébe tartozó közhatalmi jogkör

gyakorlása; a bírósági eljárásban a vádképviselő, illetőleg a jogorvoslati jogosultság gyakorlása. A funkciómegosztás elve alapján az ítélkezés a bíróság feladata, míg az ügyészség feladata a közvadról történő rendelkezés, a vádmonopólium gyakorlása.

Az AB hangsúlyozta, hogy a katonai igazságszolgáltatási tevékenység beolvadása a civil ítélkezés rendszerébe több évtizedes folyamat eredménye. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény értelmében a katonai ügyészségek 2012. január 1. napjával megszűntek. Így a katonai ügyészeket bevonták a civil büntető ügyészek munkájába, ami magában foglalta a nyomozás felügyeletét, a vádemelést és a vád képviselőt a civil büntetőbíróóságok előtt is. Az Alaptörvény 29. cikke – az alkotmányos garanciák szintjén – az ügyészi szervezet egységesen történő kezelése következtében nem tesz különbséget a különböző szakágban eljáró ügyészek között, bár a katonai büntetőeljárás nem az egyetlen külön eljárás, amely speciális rendelkezések alkalmazását és ismeretét igényli.

A katonai büntetőeljárásban a katonai ügyész látja el az ügyész feladatát. Ám a katonai ügyész és a „civil” ügyész feladatai alkotmányossági szempontból nem térnek el egymástól, a szakági törvények pedig az Alaptörvényben meghatározott alapvető feladatokat részletezik és összegzik. Ezenfelül pedig a legfőbb ügyésznek az Alaptörvényből levezethető joga, hogy a szervezeten belüli munkamegosztást kialakítsa.

Az AB döntése szerint tehát a támadott jogszabályi rendelkezés nem sérti a jogbiztonságból levezethető kiszámíthatóság követelményét, mert a legfőbb ügyész kijelölési joga nem érinti sem a bíróság ítélkezési monopóliumát, sem a védelem feladatkörét, valamint a terhelt büntetőeljárás jogaira sincs semmilyen hátrányos hatással.

A Be. a katonai büntetőeljárásban alkalmazott eltérő szabályok alkalmazását a terhelt katonai jogállására tekintettel állapítja meg. Ezeket az eltérő rendelkezéseket az eljárásban részt vevő ügyész köteles alkalmazni, függetlenül attól, hogy kinevezett katonai ügyész vagy a katonai büntetőeljárásra kijelölt „civil” ügyész képviseli a vádat az adott ügyben. Az indítványozó által kifogásolt jogszabályi rendelkezés nem tesz a terhelt jogai között különbséget, hanem csak a kinevezett katonai ügyész helyettesítésének módjáról rendelkezik, így a szabályozás nem diszkriminatív. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdését illetően pedig az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a törvényes bíróhoz fűződő jog követelményei alkotmányjogi szempontból nem értelmezhetők úgy, hogy „törvényes ügyészhez fűződő jog” is létezik.

## Egyesülési jog

Az Alkotmánybíróság tanácsa a 3062/2015. (IV. 10.) AB végzésben, alkotmányjogi panasz tárgyában az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény (Átv.) egyes rendelkezései, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete alkotmányossági vizsgálatát folytatta le. Emellett a már hatályon kívül helyezett, a fajtatizta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet (FVMr.) 4. § (1) bekezdése alkotmányosságát is vizsgálta.

A támadott rendelkezések az indítványozó szerint az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdésével, XXIV. cikkével és XXVIII. cikkével is ellentétesek.

Az indítványozó egyesület 2013. január 17-én tenyésztő szervezetkénti elismerés iránti kérelmet nyújtott be a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Állattenyésztési Igazgatóságához (NÉBIH) nyolc eb fajta vonatkozásában. A NÉBIH hat kutyafajta esetében elismerte az indítványozót tenyésztő szervezetként, a továbbiak vonatkozásában a kérelmet elutasította azon indokkal, hogy az érintett eb fajtából egyetlen példány van, vagyis nem felel meg az Átv.-ben rögzített „megfelelő létszámú állatállomány” kritériumának.

A Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) felügyeleti jogkörben mindkét határozatot részben megváltoztatta. A hat elismert kutyafajta és a fennmaradó egy kutyafajta vonatkozásában egyaránt volt már elismert eb tenyésztő egyesület, s az Átv. 21. § (3) bekezdése, valamint az FVMr. 4. § (1) bekezdése alapján fajtánként csak egy egyesület ismerhető el tenyésztő szervezetként.

A támadott jogszabályok és a bírósági ítélet az indítványozó véleménye szerint sértik az egyesüléshez való jogot, mivel a jogszabályi rendelkezések következtében civil szervezetek jogszerű működése lehetetlenül el; a támadott bírósági ítélet közvetlenül a panaszos egyesüléshez való jogának sérelmét okozza. A támadott jogszabályi rendelkezések és a bírósági ítélet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XXIV. cikkét és XXVIII. cikkét is sértik. Az Alkotmánybíróság az érdemi alkotmányossági vizsgálatot csak az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése tekintetében folytatta le, mivel csak ezen indítványi kérelem felelt meg a törvényi feltételeknek.

Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése szerint az egyesület alapításához való jog magában foglalja a természetes személyek és az egyesületek azon jogát, hogy törvény által nem tiltott és más szervezeti formát nem előíró célra civil szervezeteket, egyesületeket alapítsanak; azokhoz szabadon, jogszabályi korlátozás nélkül, kizárólag az egyesületi alapszabály által arra rendelt szervek döntésének függvényében csatlakozhassanak; az egyesületből bármikor szabadon kiléphessenek. Felőleli továbbá az egyesület mint jogi személy azon jogát, hogy az egyesület belső életét létesítő okiratában, alapszabályában és más belső szabályzataiban önállóan, autonóm módon határozhassa meg és alakíthassa. Az AB szerint „az egyesület szabad alapításához való jog az egyesületek működése szabadságának szabályozását meghagyta a törvényhozó számára”. Az alapjogi védelem nem terjedhet ki arra, hogy az egyesület tagjai tevékenységét olyan célok érdekében szervezze meg és hangolja össze, amely nem tartozik a civil szervezeti működés körébe. Az AB szerint a támadott jogszabályi rendelkezések esetében a korlátozás célja egy alkotmányos érték: nevezetesen a fajtatiszta ebek tenyésztésének és törzskönyvezésének hiteles, államilag ellenőrizhető és számon kérhető működése. (Bár azt nem jelölte meg a határozat, hogy ezen alkotmányos érték alapja az Alaptörvényben hol található.)

Azon egyesület, amely korábban gazdasági jellegű tevékenységet végzett, kétségtelenül sérelmet szenved, azonban ez a sérelem csak érintőlegesen tekinthető az egyesüléshez való joggal kapcsolatban állónak. Így az Átv.-ben és az FVMr.-ben foglalt

korlátozás – amelynek célja egy alkotmányos érték – nem tekinthető szükségtelennek és aránytalannak. Azzal, hogy egy egyesület a korábban kiegészítő jelleggel végzett gazdasági tevékenységét törvény alapján többé nem végezheti, az egyesüléshez való jog lényegi tartalmát nem sérti, így nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel.

### A bírói kezdeményezés befogadásának feltételei

A 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltató által alkalmazható számlaképről szóló 4/2013. (II. 4.) NFM rendelet (R.) 5. § (1) bekezdése alkotmányosságát vizsgálta. Az AB visszautasította a döntést, mivel a bírói kezdeményezés nem felelt meg a törvényi feltételeknek. Az AB ennek kapcsán részletesen kifejtette az indítványok befogadására vonatkozó álláspontját.

Az indítvány lényege, hogy az R. a villamos energia és a földgáz egyetemes szolgáltatója által a felhasználók részére kibocsátott számla számlaképeire vonatkozó formai és tartalmi követelményeket határozta meg. Az indítvánnyal támadott rendelkezés az R. hatályba léptető rendelkezése, amely szerint az R. a kihirdetést követő 15. napon lép hatályba.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint az egyedi ügy eldöntésének előkérdését képezi, hogy az R. 5. § (1) bekezdése elegendő felkészülési időt biztosított-e a jogalkalmazó számára, és erre tekintettel megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének. A bíró az indítvány mellékleteként megküldte az AB részére a per iratanyagát, többek között a bíróság felhívására a felperes által a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenességének alátámasztására készített előkészítő iratot, amely részletesen kifejtette, hogy a támadott jogszabály kihirdetése és a hatálybalépése között eltelt idő, a felkészülési idő miért nem volt elegendő arra, hogy a címzettek, azaz az egyetemes szolgáltatók felkészülhessenek annak alkalmazására.

Az AB hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az AB szerint az alkotmánybírósági eljárások típuskénszerének tiszteletben tartása közvetlen és megkerülhetetlen alkotmányos követelmény. Az indítványok vizsgálatába az is beletartozik, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskénszernek, továbbá a 24. cikk (9) bekezdésének felhatalmazása alapján elfogadott Abtv.-ből, illetve a 24. cikk (2) bekezdésének g) pontjának felhatalmazása alapján más sarkalatos törvényből következő feltételeknek.

Az AB döntéseinek kiszámíthatósága, végső soron az Alaptörvény védelme nemcsak azt követeli meg, hogy az AB érdemi döntései következetesek legyenek, hanem azt is, hogy az eljárást kezdeményező indítványokkal szemben az Alaptörvény és a jogszabályok által elvárt, az indítványok érdemi elbírálásra alkalmasságát meghatározó feltételek értelmezése világos és teljesíthető legyen.

Az Alaptörvény 24. cikke alapján az indítványokkal szemben általános követelmények állapíthatók meg. Egyrészt az egyes eljárástípusokat csak az arra feljogosított indítványozó kezdeményezheti. Az indítványozók jogosultságát és az eljárási feltéte-

lek különbözőségét az indítványok tartalmának is tükröznie kell. Ezért az indítványok nem rejthetnek más indítványokat, nem szolgálhatnak sem az indítványozásra jogosultak körének burkolt kitágítására, sem olyan más eljárásfajta leplezésére, amelynek kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult. Az AB szerint az indítványok az Alaptörvényben meghatározott célokra irányulhatnak és az AB hatáskörébe tartozó kérelmet tartalmazhatnak.

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alatt szerepel a bírói kezdeményezés. Az Abtv. 25. §-a önálló címként meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-a az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészít ki. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében a bíró akkor fordulhat az AB-hoz, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az AB már megállapította. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és azzal egybehangzóan az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében egyedi normakontroll-eljárást csak bíró kezdeményezhet, az Abtv. 51. § (1) bekezdése értelmében az AB arra jogosult indítványa alapján jár el. Ezeket a feltételeket az 52. § (4)–(6) bekezdése azzal egészíti ki, hogy az eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia: meg kell jelölnie az indítványozót azonosító adatokat, illetve az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az AB részére azokat a dokumentumokat is, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják. E feltételek teljesítéséhez nem elegendő önmagában az, hogy az indítványt a bíró aláírja, hanem az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozásra jogosult bírótól kell származnia.

Az „Abtv. nem teszi lehetővé a bíró számára, hogy utólagos absztrakt normakontrollt kezdeményezzen, a bírói kezdeményezés nem *actio popularis*” (3193/2014. [VII. 15.] AB végzés, Indokolás [5]). Az AB a jelen döntésében ezt azzal egészítette ki, hogy az egyedi normakontroll-eljárás nem keveredhet az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott közvetlen alkotmányjogi panaszra induló eljárással. Az indítványozói jogosultság ezért nem ruházható át a felekre vagy más személyre, illetve nem osztható meg velük az általuk készített irat indítványhoz csatolása által, hanem a bírónak magának kell megjelölnie az indítványozási jogosultságát alátámasztó körülményeket, illetve teljesítenie az indítvánnyal szemben az Alaptörvény és az Abtv. által támasztott összes követelményt.

Az indítványok további formai és tartalmi feltételeit illetően az AB a következőket emelte ki. A kérelem akkor határozott [Abtv. 52. § (1) bekezdés], ha az pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az indítványnak indokolnia kell, hogy az indítványozó szerint a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel. Végül kifejezett kérelmet kell előterjeszteni a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának

kimondására. Nem felel meg e feltételeknek az indítvány, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél; vagy ugyan pontosan megjelöli azt, de nem fejt ki az alkotmányellenesség okát. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns. (Bár megjegyzendő, hogy az „érdemi összefüggés hiánya” az indítvány elutasítására szolgálhat alapul, vagyis ez önmagában nem lehet visszautasítási ok.)

A formai és tartalmi követelményeknek minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell.

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint a bírói kezdeményezés további két feltétele, annak ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő ügy: a kezdeményezés az adott ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára irányulhat. Ha a bírói kezdeményezés olyan jogszabály rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára irányul, amely az előtte folyamatban lévő ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye. A 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés értelmében a bírói kezdeményezés – mint normakontroll – az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányossági vizsgálatát kérheti, és indokolnia kell a jogszabály alkalmazását az adott ügyben. Ezáltal biztosított a kezdeményezés konkrét normakontroll jellege.

Bírói kezdeményezés nemcsak Alaptörvényben biztosított jog, hanem az Alaptörvény más rendelkezésének sérelmére is alapítható. A konkrét normakontroll feltétele, hogy a bírói indítvány a folyamatban lévő ügy tényállását is tartalmazza, amelynek kontextusában az alkotmányellenesség (nemzetközi szerződésbe ütközés) megvalósult. Az AB szerint ebből az következik, hogy az indítványozó bíró az eljárás „megfelelő szakaszában”, vagyis az AB szerint „rendszerint bizonyítási eljárás eredményeként megállapított tényállás alapján” dönthet arról, hogy kezdeményezi az AB eljárását. (Arra azonban nem utal az AB határozat, hogy a bírói kezdeményezés érdemi elbírálásának akadálya-e, ha az AB szerint a bíró a „nem megfelelő szakaszban” dönt a bírói kezdeményezés előterjesztéséről, vagyis ha „idő előtti” a kezdeményezés. Illetve eleve nem fejt ki, hogy mi minősül „idő előtti” bírói kezdeményezésnek.)

Az AB határozat szerint ugyan az érdemi elbírálás hiányzó feltételei hiánypótlás útján pótolhatók, azonban a jelen ügy vonatkozásában azt állapította meg, hogy „a bírói kezdeményezés nem tartalmazza a bíró előtt folyamatban lévő ügyben megállapított tényállást sem, ami hiánypótlás útján sem volt orvosolható, ugyanis ennek a felfüggesztett eljárás akadályát képezi”. Vagyis a bírói kezdeményezés esetében a hiánypótlásra szűkebb az AB lehetősége az alapul szolgáló eljárás felfüggesztése miatt.

Jelen ügyben az AB azért utasította vissza a bírói kezdeményezést, mert bár az indítványozó az Alaptörvény megsértett rendelkezését [B] cikk (1) bekezdés] is megjelölte, azonban annak sérelme a kellő felkészülési idő hiányában áll, ám az AB szerint

nem indokolta meg, hogy a támadott rendelkezés miért sérti a kellő felkészülési idő követelményét. A visszautasítás indoka főképpen pedig az, hogy a bíró az indítvány mellékleteként megküldte az AB részére a felperes által készített előkészítő iratot, amely a bírói kezdeményezés alapjául szolgált. Az azonban nem képezi az indítvány részét, mivel nem a bíró álláspontját tartalmazza. A bírói kezdeményezés ezenfelül nem tartalmazta a folyamatban lévő ügy tényállását (s ez hiánypótlással nem volt orvosolható).

A végzéshez az ügy előadó bírása párhuzamos indokolást fűzött, valamint egy különvéleményt is megfogalmaztak. *Varga Zs. András* párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy bár az indítvány visszautasításának volt helye az ügyben, általános jelleggel ki kellett volna fejteni a kellő felkészülési idővel kapcsolatos alkotmánybírói álláspontot. Véleménye szerint a kellő felkészülési idő hiányát a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok is megállapíthatják, vagyis ez nem minden esetben az AB hatásköre. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozatból következően a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntései során vizsgálnia, illetve a hatóságok által alkalmazott jogkövetkezmények törvényessége tekintetében mérlegelnie kell többek között azt is, hogy a peres feleknek volt-e lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jogszabályok rendelkezéséhez igazítsák. Objektíve lehetetlenre irányuló kötelezettség teljesítése ugyanis nem várható el a jogalanyoktól. Ennek következményeit a közigazgatási határozatok felülbírlata során a bíróság érvényesítheti. A jogszabály alaptörvény-ellenessége szerinte akkor merülhet fel, ha annak jogalkalmazói értelmezéssel nem lehet az Alaptörvénnyel összhangban álló jelentést tulajdonítani.

A 6/2013. (III. 1.) AB határozat szerint az AB-nak nem feladata a teljes jogszabályok alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő hivatalból történő pontos felmérése, ezért az indítványozónak kell részletesen indokolnia, hogy a felkészülési időt miért nem tekinti megfelelőnek. Az indítványozó felelőssége az is, hogy megküldje az ennek alátámasztására szolgáló dokumentumokat az AB-nak. Ha az indítványozó ennek nem tesz eleget, indítványa érdemben nem bírálható el. A párhuzamos indokolás ezt azzal egészíti ki, hogy az érdemi vizsgálathoz az is szükséges, hogy az indítvány kellően alátámassza azt is: a felkészülési idő objektíve (azaz általában) miért nem volt elegendő.

*Szalay Péter* alkotmánybíró különvéleményében úgy vélekedett, hogy a bírói kezdeményezés kielégíti az Abtv.-ben foglalt, az indítványokkal szemben támasztott formai és tartalmi követelményeket, így azt érdemben kellett volna elbírálni. A bírói kezdeményezés – az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztésével egyidejűleg – ugyanis egyértelműen megjelölte a támadott jogszabályi rendelkezést, valamint hogy alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazásának kizárását kéri. A bíró pontosan megnevezte az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Ez megfelel az Abtv.

25. § (1) bekezdésében, valamint az 52. § (1b) bekezdés *c)* és *f)* pontjaiban írt formai követelményeknek. Az eljárás alapjaként a bíró megfelelően hivatkozott az Abtv. 25. § (1) bekezdésére. A bírói kezdeményezés több AB határozat meghivatkozásával kitér arra, hogy a törvények ismerete nélkülözhetetlen garancia ahhoz, hogy azok betartása számon kérhető legyen; és annak érdekében, hogy a jogalanyok megismerhessék a jogszabályokat, magatartásukat azokhoz igazíthassák, a jogszabályok alkalmazásához kellő felkészülési idő szükséges. Azt is kifejtette, hogy a konkrét esetben a kellő felkészülési idő sérelme úgy merült fel, hogy az R. szabályait a kihirdetést követő 15. naptól kellett alkalmazni, míg a felperes csak a kihirdetést követő 44. naptól tudott eleget tenni e követelménynek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontok]. A bíró által mellékelte előkészítő irattal kapcsolatosan pedig úgy vélekedik, hogy azt a bíró a „végzés mellékleteként” a kezdeményezés részévé tette. Az előkészítő irat részletesebben magyarázza, hogy a szolgáltatók számára miért jelentett objektív nehézséget a jogszabályváltozás mértékéhez képest eltúlzottan rövid felkészülési idő, vagyis az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjával kapcsolatban tartalmaz többletinformációkat. Azonban álláspontja szerint a bírói kezdeményezés az előkészítő irat nélkül is teljes, megfelel az Abtv. 25. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés követelményeinek. Az Abtv. alapján nem állítható általánosságban az, hogy ha a bíró egyetértőleg mellékletet csatol az indítványához, azzal indítványozói jogosultságát átruházná vagy indítványába a közvetlen alkotmányjogi panasz elemeit vegyítené. A magyarázó melléklet csatolását az Abtv. nem zárja ki, sőt ez a technika akár elő is segítheti az alkotmányossági problémák AB elé jutását.