

Alapjogi jogesetek – Alkotmánybíróság

KÖBLÖS ADÉL

In 2013 the Constitutional Court delivered several important decisions concerning the interpretation of the Fundamental Law. It ruled that where a provision of the Fundamental Law is identical with that of the Constitution and the frames of interpretation do not call for a deviation from the previous practice, the Constitutional Court may invoke the statements elaborated in its previous rulings in order to interpret the Fundamental Law. In a case concerning the right of assembly the Constitutional Court, for the first time, overturned a court decision and it gave guidance for the courts in case the police – respecting an agreement on the use of public area – declare lack of competence as to the application for acquiescence. In two decisions the Constitutional Court made up constitutional guidance deriving from the principle of rule of law and the right to legal remedy concerning rules on tax treatment (legal status of the person obliged to pay tax). It dealt with the constitutional requirements deriving from the publicity of data of public interest in connection with access to reports containing data forming the base of decisions-making, and the constitutionality of the elimination of retirements granted before the age limit and the tasks of the police to accompany stragglers, that is to say truants, children back to the schools. The Court gave opinion as to the dissolution of a representative body, the operation of which is in conflict with the Fundamental Law.

Az Alkotmánybíróság 2012 óta új alkotmányos és törvényi alapokon folytatja tevékenységét. Az Alaptörvény értelmezése során azonban felhasználja az elmúlt több mint húsz év gyakorlatát, amennyiben az Alaptörvény adott szakasza az alkotmánnyal tartalmilag megegyezik, és az új értelmezési keretek sem indokolják a korábbi felfogástól való eltérést.¹ Az Alkotmánybíróság igen sokféle jogi területet érintő kérdésben járt el 2013-ban is. Az alább ismertetendő határozatokat négy csoportba lehet gyűjteni: az adózás rendjével, egyes alapjogok gyakorlásával és érvényesítésével, a helyi önkormányzatok működésével, illetve a közszféra személyi állományával összefüggő döntések.

Az Alkotmánybíróság az adózás rendjére vonatkozó szabályokat több ügy kapcsán is az alkotmányosság mérlegére tette: foglalkozott az adóbecslés módszerével,² az adóvégrehajtás bizonyos részletkérdéseivel,³ két alkalommal pedig

1 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34].

2 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

3 22/2013. (VII. 19.) AB határozat.

az adó megfizetésére kötelezett jogaival. Ez utóbbi ügyekben azt vizsgálta, hogy az örökösök, illetve a társaság tartozásaiért felelős tag (betéti társaság beltagja) mennyiben vitathatja az adózó adótartozásának jogcímét, valamint összecszerúságát. A 2/2013. (I. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: a jogállamiságból [B] cikk (1) bek.] és a jogorvoslathoz való jogból [XXVIII. cikk (7) bek.] fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adó megfizetésére örökösként kötelezett személy a vele szemben indult eljárásban hozott külön határozat ellen jogorvoslattal élhessen, és ennek keretében vitathassa a fizetési kötelezettségére vonatkozó törvényi feltételek fennállását is [Art.⁴ 35. § (2) bek.]. A testület rámutatott arra is, hogy az adó megfizetésére való kötelezés feltétele egy jogerős és végrehajtható hatósági vagy bírói döntés. Amennyiben ilyen nincs, akkor az Art. 131. § (1) és (3) bekezdései lehetővé teszik, hogy az adóhatóság az örököst soron kívüli eljárásban, külön határozattal kötelezze a tartozás megfizetésére. A határozattal szemben az örökösök teljes körű és valódi jogorvoslattal élhetnek az eljárás közigazgatási szakaszában és a másodfokon hozott közigazgatási döntést keresettel támadhatják meg a bíróság előtt. A 9/2013. (III. 6.) AB határozatban szintén a jogállamiságból és a jogorvoslathoz való jogból vezette le az Alkotmánybíróság, hogy az adó megfizetésére gazdasági társaság helytállni köteles tagjaként kötelezett személy a gazdasági társaság felszámolása során indult adóhatósági ellenőrzési eljárásban jogosult gyakorolni az adózót megillető azon jogokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a helytállási kötelezettségét érintő adótartozás jogalapját és összecszerúságát vitathassa.

A 3/2013. (II. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság első alkalommal semmisített meg bírósági döntést, ami az eset körülményeire tekintettel már csak erkölcsi elégtételt nyújthatott az indítványozóknak. Az eset tényállása szerint az indítványozó 2012. március 15-én megemlékezést kívánt tartani a Hősök terén. A Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) megállapította hatáskörének hiányát, mivel a Fővárosi Önkormányzat közterület-használati megállapodásban a Főpolgármesteri Hivatal használatába adta a Hősök terét,⁵ s emiatt a megjelölt terület elvesztette „a Gytv.⁶ értelmében vett közterületi jellegét”. A panaszos a végzést bíróság előtt támadta meg, ám a bíróság szintén hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet fellebbezés-ként áttette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz, mert a BRFK sem vizsgálta a bejelentést érdemben.⁷ Az Alkotmánybíróság a bírósági végzés megsemmisítése mellett kimondta: a gyülekezéshez való jogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy bírói

4 Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.

5 Utóbb, még a március 15-i rendezvényt megelőzően a hivatal bejelentette, hogy mégsem tart igényt a Hősök terének használatára. A megállapodás vonatkozásában az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy annak indokoltsága és jogszerűsége egyébként is erősen kétséges volt.

6 A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény.

7 A rendőrségi végzést az ORFK helybenhagyta, a bíróság viszont hatályon kívül helyezte a rendőrségi végzéseket, és a BRFK-t új eljárásra utasította. Az indítványozó ezen bírósági döntéssel szemben is panasszal élt, de azt az Alkotmánybíróság – az első bírósági döntés megsemmisítése miatt – már érdemben nem bírálta el. A jogorvoslati eljárással eltelt idő miatt az indítványozó a rendezvény megtartására vonatkozó bejelentését egyébként utóbb visszavonta.

felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben, és a bíróságnak a a rendőrhatósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálnia kell. A bejelentés hatáskör hiánya miatti elutasításakor az illetékes rendőrkapitányság ugyanis valójában azt állapítja meg, hogy az adott ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, ami ténylegesen egy érdemi elutasítást eredményez. A felülvizsgálati eljárásban a bíróságnak kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy az adott helyszínre szóló közterület-használati megállapodás jogszerűen jött-e létre, és indokolt volt-e a használati megállapodás megkötése.

Az alapvető jogok biztosának indítványára került az alkotmányosság mérlegére a rendőrségi törvény azon szabálya, amely előírja a „csellengő” tanulóknak a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez való rendőri kísérését.⁸ A jobbiztonság sérelmét súroló pontatlan megfogalmazáson túl a testület a gyermekek és a szülők alapjogainak oldaláról vizsgálta a rendelkezést. A gyermekek emberi méltósághoz való jogával (II. cikk) kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy ennek sérelme csak akkor állapítható meg, ha az intézkedés nyilvánvalóan megalázó, lealacsonyító jellegű, és így az egyén önrendelkezésének, autonómiájának „érinthetetlen belső magja” kerül veszélybe. Ez az intézkedés azonban önmagában nem ilyen. A gyermekeknek a gondoskodáshoz és védelemhez való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése] a családnak, az államnak és a társadalomnak is kötelezettsége. A családi védelmet kiegészíti (adott esetben pótolja is) az objektív intézményvédelemből fakadó állami (és társadalmi) védelem. A szülőknek a nevelés megválasztásához való jogával [Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése] összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az nem választható el sem a tankötelezettségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védelmében betöltött szerepétől. A taníttatás kötelezettsége eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti. Az iskolakerülés kezelése természetesen elsősorban szülői és iskolai együttműködést, nevelési és pedagógiai módszereket igényel. Ugyanakkor a rendőri intézkedés nem jelent olyan drasztikus beavatkozást, ami a gyermek neveléséből, gondozásából a szülőt kizárná, vagy az általa követett nevelési modellt megváltoztatná.

A közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos bírói gyakorlat volt a tárgya a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatnak, ahol az Operaház átvilágításáról készült jelentés kiadása iránt indított perben született ítéletét az Alkotmánybíróság meg is semmisítette. Az AB határozat indokolása kiemelte, hogy a döntés megalapozását (előkészítését) szolgáló adat nyilvánossága korlátozható ugyan, de csak szigorú követelmények mellett. Ha a döntés-előkészítő adat kiadásának megtagadása az adatkezelő szerv vezetőjének döntésétől függ, akkor a vezetőnek indokolnia kell: a közérdekű adat pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja, kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghússítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetleníte-

⁸ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 34/A. § (1) és (2) bekezdései. 3047/2012. (II. 28.) AB határozat.

né-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát. Egy teljes dokumentum megismerhetőségének megtagadása azon az alapon, hogy az meg nem ismerhető adatokat is tartalmaz, indokolatlanul korlátozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát. A hozzáférés nem tagadható meg azon az alapon, hogy az a dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné. Az adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében tevőleges magatartásra kötelezett, s e köteleességét szükség esetén az adott dokumentumban található nem nyilvános adatok lefedésével, az igénylő által meg nem ismerhető személyes adatok anonimizálásával kell teljesítenie. Mindezeket az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan a bíróságnak saját eljárása során vizsgálnia kell.

A helyi önkormányzati ügyek közül kettőt érdemes kiemelni: egyrészt azt, amelyben az Alkotmánybíróság egy, még 2008-ban hozott határozatában⁹ foglaltakat megerősítve kimondta, hogy az önkormányzat az állandó lakcím szerint alkotmányos indok nélkül diszkriminál az építményadó alanyai, vagyis az ingatlan tulajdonosok között, amikor a bejelentett lakosoknak az adó alól (részleges) mentességet ad.¹⁰ A másik ügyben született az első olyan döntés,¹¹ amelyben az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület feloszlásával összefüggő véleményt adott. A határozat kiemelte, hogy a helyi önkormányzást a választópolgárok alapvetően az általuk választott képviselő-testület útján üléseiken gyakorolják. Ezért a képviselő-testületi folyamatos működés hiánya sérti a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát [31. cikk (1) bek.]. Ilyen az, ha a képviselő-testület hosszú időn keresztül nem tart üléseket, vagy azokat kizárólag a kormányhivatal összehívása alapján tartja meg; nem hoz ülésein döntéseket. A folyamatos működés hiánya más helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások működését is hátrányosan befolyásolja, és ezzel sérti más helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék. A konkrét ügyben a működés hiánya a polgármester és a képviselő-testület közötti konfliktusra volt visszavezethető. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy együttműködési képtelenség esetén a képviselő-testületnek meg kell kezdenie a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, végső soron döntenie kell feloszlásáról, ha működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása már nem várható.

A korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásokról és a szolgálati járadékról szóló törvény¹² hátrányosan érintette a korábban szolgálati nyugdíjban részesülőket: korábbi nyugellátásukat szolgálati járandóságként, a személyi jövedelemadó mértékével csökkentett összegben rendelete továbbfolyósítani,

9 55/2008. (IV. 24.) AB határozat

10 3086/2013. (III. 23.) AB határozat, 3087/2013. (III. 23.) AB határozat.

11 18/2013. (VII. 3.) AB határozat.

12 2011. évi CLXVII. törvény.

emellett bizonyos feltételek esetén a járandóság szüneteltetését, illetve megszüntetését írta elő. Az Alkotmánybíróság a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban megsemmisítette a járandóság szüneteltetésére vonatkozó előírásokat. Úgy találta, hogy a jogbiztonságot sérti [B] cikk (1) bek.], ha a jogalkotó a törvény hatálybalépését megelőzően elkövetett bűncselekményekhez is hozzáfűzi az említett hátrányos jogkövetkezményt, hisz azt az érintett tetteinek elkövetésekor előre még nem láthatta. Egyebekben a testület megállapította, hogy szerzett jogok [B] cikk (1) bek.], a tulajdonhoz való jog (XIII. cikk), a szociális biztonsághoz való jog (XIX. cikk), illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alaptörvényi előírás [XV. cikk (1)–(2) bek.] nem sérült. A végrehajtott módosítások ugyanis alkotmányos felhatalmazáson [Alkotmány 70/E. § (3) bek., Alaptörvény záró és vegyes rendelkezések 19. (5) bek.], valamint a szociális biztonsághoz való jog alaptörvényi szabályának végrehajtásán alapultak. Az egységes nyugdíjrendszer kialakítása indokolta, hogy öregségi nyugdíjban csak azok részesülhessenek, akiknek időskori megélhetéséről az állam nyugdíjrendszer keretében köteles gondoskodni. A korábban megszerzett nyugdíjjogosultság nem enyészett el, az – a nyugdíjkorhatár eléréséig – ismét várománnyá alakult, az átmeneti időre pedig az állam szociális ellátással gondoskodik a rászorulókról.