

Az Alkotmánybíróság fontosabb döntései 2018. június 15-e és szeptember 30-a között¹

SZABÓ ATTILA – NÉMETH ÁGNES

Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban 106 döntést hozott, amelyek közül 24 érdemi határozat, míg 82 – többnyire a befogadási eljárás során hozott – visszautasító végzés. Az érdemi határozatok – az alkotmánybíróság hatásköreire és a döntés tartalmára figyelemmel – a következők szerint oszlanak meg. Az Alkotmánybíróság előzetesnormakontroll-indítvány – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. §-a – alapján a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban alaptörvény-elleneséget állapított meg, míg a 7/2018. (VII. 5.) AB határozatban az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll alapján alkotmányos követelményt fogalmazott meg. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezéseket tekintve két esetben fogalmazott meg jogalkotói mulasztást az indítvány elutasítása mellett, míg három másik esetben az indítványokat elutasította. Az Alkotmánybíróság jellegadó, alkotmányjogi panasz hatásköreiben érdemben a következő döntések születtek. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint, a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét állapította meg a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatban, míg egy másik esetben az alkotmányjogi panaszt elutasította. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabály megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz indítványok alapján az Alkotmánybíróság két elutasító határozatot hozott. Az Abtv. 27. §-a szerinti – „valódi” vagy „teljes” – alkotmányjogi panaszok alapján indult eljárásokban négy megsemmisítő, egy alkotmányos mulasztás mellett elutasítást kimondó, valamint hét elutasító érdemi határozatot hozott. Mindezek mellett a vizsgált időszakban az Alkotmánybíróság a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatban az Abtv. 36. §-a alapján alaptörvény értelmezésére vonatkozó kérelem tárgyában is döntött.

The Most Important Decisions of the Constitutional Court of Hungary between the 15th of June and the 30th of September 2018

During the examined period, the Constitutional Court (hereinafter: CCoH) delivered twenty-four decisions on the merits of the cases and it also made eighty-two rulings, mainly on the rejections of the admissibility of the petitions. The decisions of the CCoH, respecting its competences and their contents,

¹ A szöveget összeállította dr. Detre László tanácsadó, Alkotmánybíróság.

are the following. The CCoH, on the basis of Section 23 of Act n. CLI of 2011 on the Constitutional Court (hereinafter: ACC), in its Decision 12/2018 (IX. 4.) AB ruled on an a priori norm control and found the challenged regulation contrary to the Fundamental Law. Whilst, in its Decision 7/2018 (VII. 5.) AB, according to Section 24 of the ACC, the CCoH ruled on an a posteriori norm control and formulated a constitutional requirement. Regarding judicial initiatives based on Article 25 of the ACC, the CCoH declared omission on the part of the lawmaker in two of its decisions and declined the submissions in three other cases. The CCoH delivered the following decisions within its constitutional competences. In its Decision 10/2018 (VII. 18.) AB, on the basis of Section 26 (1) of the ACC, the CCoH found that the applied legal regulation in the judicial procedure was contrary to the Fundamental Law and annulled it. However, it declined another petition that had been submitted according to Section 26 (1) of the ACC. Moreover, the CCoH declined two petitions that had requested the annulment of certain legal regulations in line with Section 26 (2) of the ACC. Regarding the so-called “full” or “genuine” constitutional complaint, based on Section 27 of the ACC, the CCoH annulled four judicial decisions, it once declared omission on the part of the lawmaker and in seven cases it declined the petitions on the merits of the cases. Finally, it shall be highlighted that in its Decision 9/2018 (VII. 9.) AB, the CCoH genuinely interpreted certain provisions of the Fundamental Law according to Section 36 of the ACC.

Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban 106 döntést hozott, amelyek közül 24 érdemi határozat, míg 82 – többnyire a befogadási eljárás során hozott – visszautasító végzés. Az érdemi határozatok – az alkotmánybíróság hatásköreire és a döntés tartalmára figyelemmel – a következők szerint oszlanak meg. Az Alkotmánybíróság egy esetben előzetesnormakontroll-indítvány – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. §-a – alapján alaptörvény-ellenességet állapított meg, egy alkalommal az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll alapján alaptörvény-ellenességet eredményező jogalkotói mulasztást mondott ki. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezéseket tekintve két esetben fogalmazott meg jogalkotói mulasztást az indítvány elutasítása mellett, míg három másik esetben az indítványokat elutasította. Az Alkotmánybíróság jellegadó, alkotmányjogi panasz hatásköreiben érdemben a következő döntések születtek. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint, a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességét vizsgálva egy esetben mondott ki jogalkotói mulasztást az indítvány elutasítása mellett, míg egy másik esetben az alkotmányjogi panaszt elutasította. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, közvetlenül a jogszabály megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz indítványok alapján az Alkotmánybíróság két elutasító határozatot hozott. Az Abtv. 27. §-a szerinti – „valódi” vagy „teljes” – alkotmányjogi panaszok alapján indult eljárásokban négy megsemmisítő, egy alkotmányos mulasztás mellett elutasítást kimondó, valamint hét elutasító érdemi határozatot hozott. Mindezek mellett a vizsgált idő-

szakban az Alkotmánybíróság egy esetben, az Abtv. 36. §-a alapján alaptörvény értelmezésére vonatkozó kérelem tárgyában is döntött. A magyar alkotmányjog dogmatikájának szempontjából, időrendi sorrendben, a következő döntések kiemelése szükséges az előbbi statisztikai adatsorból.

1.1. A 6/2018. (VI. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.45.927/2016/4. számú végzése ellen, az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasította. Hivatalból eljárva ugyanakkor megállapította, hogy az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását.

1.2. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó külföldi állampolgár, akit egy korábbi eljárásban Magyarországon menekültként ismertek el arra figyelemmel, hogy a nemi identitása (transzszexualitása) miatt hazájában üldöztetésnek volt kitéve. Az indítványozó kérelmet nyújtott be neme megváltoztatása iránt a Bevándorlási és Állampolgári Hivatalhoz (a továbbiakban: BÁH), amelyben előadta, hogy a hazájában kiállított iratai szerint nő, azonban ezen megjelölés nem tükrözi valós nemi identitását. Az indítványozó kérelmét a BÁH végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra való hivatkozással, hogy a nem megváltoztatására nincs hatásköre. Az „adatváltozást” egészségügyi szakvélemény alapján az illetékes anyakönyvvezető „vezeti át” a születési anyakönyvön. Az indítványozónak azonban nincs magyarországi születési anyakönyvi bejegyzése, ezért az ügy anyakönyvvezetőhöz való áttételére sincs lehetőség.

A BÁH végzésével szemben az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasított. A bíróság rögzítette, hogy nincs olyan jogszabály, amely meghatározná a nem megváltoztatására vonatkozó érdemi döntés meghozatalára jogosult hatóságot. A nem megváltoztatása lényegében az anyakönyvben szereplő névváltoztatással történik, azonban a kérelmező nem magyar állampolgár, akinek Magyarországon nincs születési anyakönyvi bejegyzése, így esetében a magyar gyakorlat nem alkalmazható.

Az indítványozó a bírósági döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Magyarországon menekültként elismert személynek a név és a nem jogi megváltoztatásához az Alaptörvény II. cikkében elismert, az emberi méltósághoz való jogból levezetett joga van. Szerinte továbbá a névjog az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében elismert magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból is következik. Az indítványozó álláspontja szerint a név- és nemváltoztatás nem magyar állampolgárok számára történő korlátozása sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében deklarált diszkriminációtilalmat.

1.3. Az Alkotmánybíróság először a bírói döntés megsemmisítésére irányuló kérelemmel összefüggésben megállapította, hogy a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, az nem ad jogalapot az eléjük vitt jogviták eldöntésére, hanem az alkalmazott jogszabályok helyes értelmezését determinálja. Más a helyzet azonban, ha a jogrendszerben nem áll rendelkezésre olyan jogszabály, amelyet a bíró értelmezhetne. A bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály és értelmezés híján nem lehet érvényre juttatni az Alaptörvényt. A bírói függetlenségnek a törvényeknek való alávetettség nem korlátja, hanem a biztosítéka: a bírónak határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Összességében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyben a szabályozási hiány esete állt fenn: nincs irányadó jogszabály, amelyet a konkrét esetben a bíróság alkalmazhatott volna, ezért önmagában az Alaptörvény egyes rendelkezéseire alapított kérelmet nem vehette figyelembe, mivel nem egy meglévő jogszabály alapjogokat érvényre juttató vagy azt kizáró értelmezései között kellett választania. A hatályos szabályozás a nem jogi elismerését speciális névváltoztatási eljárásként kezeli, annak tárgya az intimszféra lényeges tartalmát, illetve az emberi méltóság belső magját érinti. Az ügyben eljáró bíró ugyanakkor nem juttat alaptörvény-ellenes következtetésre akkor, amikor a jogi szabályozás hiánya miatt az indítványozó keresetét nem bírálta el. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányjogi panaszát elutasította.

1.4. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján, hivatalból eljárva a következőket állapította meg. A legtöbb alapjogsértés vizsgálható az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján, mivel az alapjogokat mindenféle megkülönböztetés nélkül biztosítani kell. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Az emberi méltóságnak számos részjogosultsága van, ilyen alapvető jog a névjog. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát hivatkozva rögzítette, hogy a névhez való jog abszolút szerkezetű alapjog, vagyis az állam által nem korlátozható. A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy identitásának egyedi, helyettesíthetetlen voltának kifejezője. A nem változtatásával összefüggő névváltoztatás alapja az „ember” önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetlensége. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás – minthogy az a személy identitásának alapvető meghatározója – saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. A nemváltoztatásnak járulékos velejárója a névváltozás, hiszen mindenki jogosult arra, hogy a neve a neméhez igazodjon, sőt egyúttal kötelezettsége is, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásba. Mivel tehát a nem jogi elismerését megvalósító névváltoztatásnak alapjogi háttere van, ezért az állam – védelmi kötelezettségének megfelelően – olyan szabályozást köteles kialakítani, amely tudomásul veszi a nem megváltozását, és diszkriminációmentesen biztosítja az ebből következő névváltoztatás nyilvántartás(ok)ban való átvezetését. Mind az általános névváltoztatási eljárás, mind pedig annak speciális esete, a nem-

változtatással együtt járó névváltoztatási eljárás lehetősége azonban csak a magyar állampolgárok számára adott. Mindez ugyanakkor a jelen ügy indítványozója esetében azt a paradox helyzetet eredményezhetné, hogy a transzszexualitása miatt származási országában üldözött és erre tekintettel menedékstátuszt kapott fél Magyarországon sem tudja jogilag elismertetni tényleges nemét. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek és bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja, a példalózó felsorolás pedig külön is kiemeli a származáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Ennek alapja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése nem a magyar állampolgárok, hanem az emberek sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartását rögzíti. A hatályos névváltoztatásra vonatkozó szabályozás ugyanakkor pusztán a magyar állampolgárokra vonatkozik, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó alaptörvény-ellenes különbséget tett a magyar és a nem magyar állampolgárok között, amely különbségtétel szabályozási hiányosságként értékelhető. Mindezekre tekintettel az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 7/2018. (VII. 5.) AB határozatában hivatalból mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet mondott ki. Az Országgyűlés a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését. Mindezek mellett ugyanakkor elutasította a Btk. 266. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló utólagosnormakontroll-indítványt.

2.2. Ötven országgyűlési képviselő, az Abtv. 24. §-a alapján kérte a Btk. 266. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Btk. 266. § (2) bekezdése alapján büntetőeljárásnak csak az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye. Az indítványozók szerint a szabály alkalmazása azt eredményezi, hogy olyan esetekben, amikor az adott bűncselekményt a minősítő követi el – például azáltal, hogy a minősített adatot jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé vagy jogosult személy számára hozzáférhetetlenné teszi – a büntetőeljárás megindítására kizárólag az elkövető feljelentése alapján kerülhetne sor. Az indítványozók úgy vélték, hogy ezekben az esetekben Magyarország tartalmilag lemondott a titokvédelemben megvalósuló, és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5. § (1) bekezdésében konkretizált közérdek védelméről. Az indítványozók nézete szerint a támadott szabály ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyen-

lőség követelményével, mivel lehetőséget ad a minősítőnek arra, hogy szabad belátása szerint döntsön arról, ki ellen teszi meg a feljelentést visszaélés minősített adattal bűncselekmény miatt. Érvelésük szerint a Btk. 266. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállamiság-klausulájába is beleütközik, ugyanis azzal nem egyeztethető össze, hogy az állam (titokgazda) maga döntse el, adott esetben kezdeményez-e eljárást a közérdek védelmében.

2.3. Az Alkotmánybíróság az indítványozók kifogásaikat részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, részben pedig az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére tekintettel vizsgálta meg. Általánosságban megállapították, hogy a minősített adat és az adat minősítéséhez fűződő közérdek védelmét szolgálja általánosságban a Btk. 265. §-ában rögzített büntetőjogi tényállás. A Btk. támadott 266. § (2) bekezdésében rögzített szabály ezen védelem érvényesítésének a feltételét rögzíti. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben, a korábbi gyakorlatával összhangban hangsúlyozta, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás az állam alkotmányos kötelezettsége, amely azt indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez. Megerősítette, hogy a büntető hatalom gyakorlása alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítvány és egyben alkotmányos kötelezettség is, tehát az állam nem csupán jogosult, de köteles is gondoskodni arról, hogy a büntetőigény érvényesítése érdekében a büntetőeljárás meginduljon, illetve az eljárást a hatóságok lefolytassák. A támadott rendelkezés jellemzőinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az a minősített adattal visszaélés tényálláshoz tartozó olyan szabály, amely a büntetőjogi felelősség érvényesítéséhez szükséges feltételt rögzít. Ilyen értelemben pedig az érintett tényállással kapcsolatosan meghatározza az állami büntetőigény érvényesítéséből fakadó állami kötelezettség teljesítését, valamint a felelősségre vonás folyamatában a büntető igazságszolgáltatási szervek részvételét. Az állami büntetőigény érvényesítésének a feltételeit az igazságszolgáltatás szervei az egyes esetekben a büntetőeljárás keretei között vizsgálják. Az előbb ismertetett eljárási kötelezettséget jeleníti meg a hivatalbóli eljárás. A hivatalból való eljárás révén a büntetőügyekben eljáró hatóságok a törvényben megállapított feltételek fennállása esetén kötelesek a büntetőeljárást lefolytatni. Az Alkotmánybíróság – két másik jogintézményt vizsgálva – megállapította, hogy a kizárólagos feljelentési jog biztosítása illeszkedik a Btk. szabályozási rendszerébe és nem ellentétes a hivatalból való eljárás alapelveivel, ugyanis az állam többek között a feljelentés és a magánindítvány jogintézményeivel is a büntetőigény érvényesítését az eljárási jogosultsággal rendelkező büntetőeljárási hatóságoktól eltérő szervekre és személyekre telepíti. Így az, hogy a jogalkotó az igazságszolgáltatási szervezetrendszerrel független személyekből és szervből álló alanyi kört ruházott fel a minősített adattal visszaélés miatt a feljelentési jog gyakorlásával, nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelménnyel, hogy a büntető hatalom gyakorlása az állam alkotmányos kötelezettsége.

2.4. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Mavtv. szerinti minősítő kizárólagos feljelentési jogosultsága megfelel-e a jogállamiság követelményének. Először is az Alkotmánybíróság elvi élel hangsúlyozta, hogy a Btk. 265. §-ában meghatározott bűncselekmény szabályozásán keresztül az állam kiemelt állami és társadalmi érdekeket véd. A minősítés valamely nevesített közérdek sérelmének a tényleges veszélye esetére kínál védelmet, a minősített adatok büntetőjogi védelmének a garantálása ezért szintén közérdek. Ezen érdekek védelmében különösen indokolt, hogy a bűncselekmény jogi tárgyát sértő magatartások miatt keletkezett állami büntetőigény érvényesítésére sor kerüljön. Úgy ítélte meg ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a minősített adatok büntetőjogi védelme körében az állam nem képes teljesíteni ezen kötelezettségét: hiába rendelte ugyanis büntetni a jogalkotó a minősített adatok védelmét sértő jogellenes magatartásokat, a Btk. 266. § (2) bekezdésében rögzített, a jelen alkotmánybíróági eljárásban vizsgált rendelkezés következtében a felelősségre vonás a tényállás egyes eseteiben eleve kizárt. A határozat szerint a minősítő kizárólagos feljelentési jogának a rögzítése az állami büntetőigény érvényesítésével összefüggő alkotmányos kötelezettség olyan korlátozását valósítja meg, amely nem áll összhangban a jogállamiságból fakadó követelményekkel. Az Alkotmánybíróság – élve az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint hivatalbóli eljárás lehetőségével – arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a feljelentésre jogosult személyek körét. Nem gondoskodott arról, hogy olyan esetekben, amikor a minősítő feljelentési jogának a gyakorlását az önvádra kötelezés tilalma akadályozza, helyette a feljelentést más, arra alkalmas szerv vagy személy megtehesse. Ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a tényállás kellő garanciális elemmel, maradéktalanul szolgálja a minősített adatok védelmét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Btk. 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését.

3.1. A 8/2018. (VII. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria Pfv.IV.20.773/2016/5. számú ítéletét. Az indítványozók az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszukban kérték a támadott döntés megsemmisítését, mivel szerintük az sértette az Alaptörvény II. cikkét, a VI. cikk (1) bekezdését, a VII. cikk (3) bekezdését, a IX. cikk (4) bekezdését, a XXVIII. cikk (2) bekezdését és a 28. cikkét.

3.2. A bírósági ítéletekben megfogalmazott tényállás szerint a korábban a Szeged-Csanádi Egyházmegye alkalmazásában lévő bejelentő az Orosházi Rendőrkapitányságnak megküldött bejelentésében azt panaszolta, hogy a felperesek (az alkotmányjogi panasz benyújtói) megfenyegették: ha nem hagyja abba a véleménye szerint a Szeged-Csanádi Püspökségen megtörtént bűncselekményekkel kapcsolatos feljelentéseit, akkor el fogják távolítani állásából. Később felmentették egyházi szolgálata alól, és el kellett hagynia szolgálati lakását. A nyomozó hatóság átirata szerint a bejelentett cselekmény kényszerítés bűncselekménye elkövetésének gyanúját veheti föl. Az Orosházi Rendőrkapitányság – a bejelentő meghallgatását követően – feljelentését elutasította. Az Orosházi Járási Ügyészség határozatával a rendőrség határozatát hatályon kívül helyezte, és a nyomozás folytatását rendelte el. Ezt követően jelent meg egy cikk az alperes által kiadott *Népszabadság* című napilapban *Kényszerítés miatt nyomoznak [...] püspök ellen* címmel. A cikk beszámolt az Orosházi Járási Ügyészség nyomozást elrendelő döntéséről, ismertette az ügyészségi határozatot, rögzítve, hogy az információk szerint az érintettekkel még nem közöltek gyanúsítást. A cikk *Politizáló pap* alcímmel keretes írással folytatódott, amely az I. rendű felperes (az egyik indítványozó) személyével foglalkozott. Eszerint a felperes nemcsak mint egyházi vezető, hanem mint politizáló pap és futballmenedzser is ismertté vált.

Az indítványozók keresetükben kérték, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy az alperes a cikkben közöltekkel megsértette a becsület védelméhez és az emberi méltósághoz fűződő jogukat. Álláspontjuk szerint egyrészt a lap valótlanul állította, hogy hajszát folytattak a feljelentő ellen, illetve hogy kirúgták a munkahelyéről és lefoglalták a számítógépét, továbbá hogy kényszerítés vagy más bűncselekmény miatt nyomozás indult volna konkrétan a felperesekkel szemben. Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét teljes egészében elutasította. Kifejtette, hogy a perben beszerzett iratok alapján egyértelműen az állapítható meg, hogy a nyomozás állásáról az alperes a valóságnak megfelelően tájékoztatott. A felperesek fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és a fellebbezést teljes egészében alaposnak találva megállapította, hogy az alperes a keresetben kifogásolt valótlan állításokkal, illetve a valóság hamis színben való feltüntetésével megsértette a felperesek jóhírnevét. A másodfokú ítélet kiemelte: a cikk valótlanul állította, hogy a felperesekkel szemben büntetőeljárás volt folyamatban, hiszen a nyomozás ismeretlen tettes ellen folyt, valamint a bejelentő megfenyegetéséről és az ellene folytatott hajszáról szóló közlés is valótlan állításnak minősült.

Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A kúriai döntés kifejtette, hogy a sajtóközleményt a maga egészében kell vizsgálni, az összetartozó részeket összefüggésükben kell értékelni, és az értékelésnél figyelemmel kell lenni a társadalmilag kialakult közfelfogásra. Az összes körülmény mérlegelésével a Kúria az elsőfokú bíróság álláspontját osztotta: noha a cikk címével ellentétben a felperesekkel szemben valóban nem folyt büntetőeljárás, a beszámoló egészének figyelembevételével megállapítható, hogy az alperes részéről előzetes ítéletmondás nem történt. A Kúria

mindezek alapján a cikk első részével kapcsolatban az elsőfokú bírósággal egyezően azt állapította meg, hogy egyrészt büntetőeljárás állásáról való tudósítást tartalmaz, másrészt pedig nem fogalmaz meg valótlan és sértő tényállításokat a felperesek személyével kapcsolatban. Teljes mértékben osztotta továbbá a Kúria az elsőfokú bíróság véleményét a *Politizáló pap* alcímű keretes írás tekintetében is: az I. rendű felperesnek mint közéleti szereplőnek fokozottan túrnie kell a személyével, tevékenységével kapcsolatos kritikai megnyilvánulásokat. A Kúria a cikkben megjelenteket olyan, az I. rendű felperes politikai jellegű állásfoglalásait, közéleti szerepvállalását és annak esetleges pénzügyi, anyagi vonatkozásait összefüggésbe hozó feltételezéseknek minősítette, amelyek a szabad véleménynyilvánítás körében kifejezhetők.

Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban – az Alaptörvény emberi méltóságot védő II. cikkének, a jó hírnevet védő VI. cikk (2) bekezdésének, valamint a szólás- szabadság határait kijelölő IX. cikk (4) bekezdésének sérelmére hivatkozással – kifejtették: önmagában az a körülmény, hogy valaki egyházi jogi személynél tölt be olyan tisztséget, amely a világi jog terminológiája szerint munkáltatói jogok gyakorlására is jogosítja, még nem eredményez közszereplői státuszt. Ők tehát nem minősülnek sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak, ennél fogva a Kúria alaptörvény-ellenesen terjesztette ki rájuk a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb tűrésre kötelező mércéit. Az indítványozók mindemellett azt is kifogásolták, hogy a Kúria ítélete megengedhetőnek találta az olyan tartalmú közlést is, amely egy ismeretlen tettes ellen indult büntetőeljárást anélkül hozott összefüggésbe a személyükkel, hogy őket a hatóság eljárás alá vonta volna és gyanúsítottá váltak volna. Az ekként valótlanul minősülő állítást jogszerűnek tartó bírói döntés álláspontjuk szerint sérti az emberi méltóságukat és a jó hírnevüket, és ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében garantált ártatlanság vélelmével is.

3.3. Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat keretében a következőket állapította meg. Az indítványozók egyik fő érve szerint a Kúria ítélete azért sérti a felhívott személyiségi jogait, mert alaptörvény-ellenesen terjesztette ki rájuk a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb tűrésre kötelező mércéjét. Indokolásuk e tekintetben azt hangsúlyozza, hogy sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak nem minősülnek, illetve egyházi tisztségükből önmagában nem következik, hogy rájuk vagy vitatott intézkedéseikre a szólásszabadság speciális, közügyek vitájára vonatkozó tesztjét kellene alkalmazni. Az Alkotmánybíróság az indítványozók ezen érvét nem találta megalapozottnak. Kifejtette, hogy a Kúria az irányadó alkotmányosági követelmények szerint járt el akkor, amikor a közügyek vitájára vonatkozó mércék alkalmazását nem önmagában az indítványozók tisztségével, státuszával indokolta, hanem a személyükhöz konkrétan kötődő és az ügyben releváns további tényezőkre hivatkozott. Hangsúlyozta, hogy a szólásszabadság és a személyiségvédelem ütközésének feloldására konkrét ügyben alkalmazott mércék még a közügyek vitáján belül, sőt adott személyhez kötődően is változhatnak a megszólalás körülményeinek függvényében. Adott esetben a jogi mérlegelés figyelemmel kell hogy legyen az államtól

különváltan működő vallási közösségek és vezetőik sajátos helyzetére, feladatára: ha az egyedi ügy körülményei alátámasztják, megszólalásaik kapcsán – még ha társadalmi kérdéseket is érintenek – a közügyek vitáján belüli, ám a közszereplő politikusokra alkalmazandóhoz képest más mérce alakítható ki. Nem ilyen eset azonban, amikor az egyházi tisztséget viselők saját egyéni döntésük alapján a vallási közösségük életéhez szorosabban kötődő szférából kilépve, a közéleti vitákban és a politikai történésekben aktív szerepet vállalva vesznek részt. Ez utóbbi esetben személyiségi jogaik védelme a szólás- és sajtószabadsággal szemben fokozottabban szorul háttérbe ahhoz képest, amit egyházi tisztségük önmagában indokolna. Összességében tehát a Kúria az indítványozókat az őket érintő véleményekkel szemben fokozott tűrésre kötelező tesztet az Alaptörvénnyel összhangban alkalmazta.

Az indítványozók másik érve szerint a Kúria alaptörvény-ellenesen találta megengedhetőnek, hogy a sajtócikk valótlanul a büntetőeljárás alanyaiként beszélt róluk. Indokolásuk e tekintetben arra vonatkozik, hogy holott a cikk – címe – az egyikükkel szembeni nyomozásról szólt, a büntetőeljárás valójában ismeretlen tettes ellen folyt, velük gyanúsítást nem közöltek. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság mindekelőtt azt hangsúlyozta, hogy a Kúriának az a jogértelmezése, amely szerint egy sajtócikkben közölt információkat a maguk összességében és összefüggéseikkel együtt kell értékelni, illetve a lényegtelen tévedések, pontatlanságok nem alapozhatnak meg jogsértést, összhangban áll az Alaptörvényből fakadó követelményekkel. Idézte a bírói gyakorlatot, amely szerint, ha a sajtócikk egésze összességében valós tájékoztatást nyújt, akkor a cikk egyes mondataiban vagy fordulataiban fellelhető kisebb pontatlanságok, valótlanságok nem nyújtanak alapot jogi felelősségre vonásra. Az Alkotmánybíróság ezt a jogértelmezést tehát helyesnek és fenntartandónak tartotta. Ugyanakkor a szóban forgó szempontokat eltérően kell érvényesíteni egy cikk címének megítélésakor. A cím nem egy a cikk mondatai vagy fordulatai közül, hanem az olvasók figyelmének felkeltésében és a cikk tartalmának megragadásában központi szereppel bíró kiemelés, amelynek így adott esetben a személyiségi jogok sérelmére nézve is fokozott hatása lehet. Ez a kiemelő, hangsúlyozó szerep az írás címének önálló jelentőséget ad, amihez önálló értékelésnek kell társulnia a személyiségvédelem körében. Az írás címének megítélése ezért nem oldható fel a többi résszel való együttes értékelésben. Mindezek alapján a bírói döntésben foglalt jogértelmezésnek az a része, amely szerint a cikk címében foglalt pontatlanságot, valótlanságot a cikk egészének fényében kell megítélni, nem érvényesíti kellőképpen az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági szempontokat. Az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntést ezért megsemmisítette.

4.1. A 9/2018. (VII. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott, az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvány tárgyában hozott határozatot. Az Alkotmánybíróság kimondta: az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vo-

natkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruhazza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki.

4.2. Magyarország Kormánya nevében az igazságügyi miniszter az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek, a Q) cikk (3) bekezdésének, valamint a 25. cikkének értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól. A kormány a hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben a következő konkrét kérdéseket terjesztette elő: „I) Sérti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát – különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére – az olyan nemzetközi szerződésnek az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján történő kihirdetése, amely: a) nem tartozik az Európai Unió alapító szerződesei közé, illetve ami nem minősül uniós jogi aktusnak, de amelynek kizárólag az Európai Unió tagállamai lehetnek részesei; b) egy, az uniós jog keretében létrehozott megerősített együttműködés hatékony végrehajtásának feltétele; és c) egy olyan nemzetközi bírósági szervezetet hoz létre, amely: ca) egy adott – részben uniós jog, részben annak közvetítésével más nemzetközi megállapodás által körülhatárolt – ügycsoportban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik; cb) eljárása során az uniós jog, a részes tagállamok által – akár nem részes tagállamokkal vagy azok részvételével – kötött egyéb nemzetközi megállapodások és a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására is jogosult; és cc) döntéseivel szemben a jogorvoslat kizárólag a felállítandó bíróság szervezetén belül biztosított. Amennyiben a fentiekben foglalt nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján nem hirdethető ki, melyek a feltételei az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata alapján történő kihirdetésének, különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére?” Az indítvány szerint az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek értelmezése az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás (*Agreement on a Unified Patent Court*, a továbbiakban: ESZB-megállapodás, illetve a bíróság mint: ESZB) esetleges ratifikációja miatt szükséges. A kormány szerint az indítványban felvetett konkrét kérdések alapvető alkotmányjogi jelentőséggel vetik fel az Alaptörvény értelmezését, különös tekintettel az Alaptörvényben nevesített intézmények hatásköreit korlátozó vagy azokat elvonó nemzetközi szerződések kihirdethetőségére. E tekintetben előkérdés az ESZB-megállapodás jogi karaktere, vagyis az, hogy a megállapodás a nemzetközi jog vagy az Európai Unió joga szerint értelmezendő.

4.3. Az indítvány tartalma alapján az első alkotmányjogi kérdés az, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió jogában szereplő úgynevezett „megerősített együttműködést” az uniós jog részének tekinti-e [így az E) cikk hatálya alá tartozik-e, és az első kérdésben meghatározott szempontoknak megfelelő bírósági szervezetet létrehozó megállapodás sértheti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát], vagy pedig

nemzetközi jog alapján kötött szerződésként kezeli [vagyis a Q) cikk hatálya alá tartozik]. A második eldöntendő kérdés ennek folyamatyaként az, hogy az aláírt nemzetközi szerződés (megerősített együttműködés) ratifikációjához milyen érvényességi kellékek társulnak.

Korábbi gyakorlatát figyelembe véve az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot a kormány terjeszti elő. Az arról való állásfoglalás, hogy valamely nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikke (2) és (4) bekezdései hatálya alá tartozik-e, ezért elsődlegesen a kormány mint a törvényjavaslat előterjesztőjének és az Országgyűlés mint a nemzetközi szerződést kihirdető törvény alkotójának feladata. Ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt. Az indítványra okot adó nemzetközi szerződés az Európai Unióról szóló és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekben meghatározott, úgynevezett megerősített együttműködés formájában jön létre. A megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok pedig csak az abban részt vevő tagállamokat kötelezik. E rugalmas keret lehetővé teszi, hogy az azt aláíró tagállamok eltérő ütemben működjenek együtt azokhoz képest, akik nem részesei a megerősített együttműködésnek, azzal a megszorítással, hogy a megerősített együttműködésnek összeegyeztethetőnek kell lennie az alapító szerződésekkel és az Európai Unió jogával. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította azt is, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit.

E közös hatáskörgyakorlás azonban nem korlátlan, mert az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése egyszerre biztosítja Magyarország vonatkozásában az uniós jog érvényességét és jelenti egyben az átruházott, illetve közösen gyakorolt hatáskörök korlátját. Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni, az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). E fenntartott szuverenitás vélelme megszorító értelmezést igényel: mindaddig, amíg a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződés nem válik az uniós vívmányok (*acquis communautaire*) részévé, a Magyarország által megkötni szándékozott nemzetközi megállapodás esetében vizsgálni szükséges, hogy az Alaptörvény Q) cikke vagy az Alaptörvény E) cikke biztosít számára alkotmányos jogalapot. A megerősített együttműködési forma közjogi értelemben sajátos megítélés alá tartozik. Miközben a létrehozására a felhatalmazást megadó, illetve az azt végrehajtó uniós aktusok – így a 2011/167/EU tanácsi határozat, valamint a megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott 1257/2012/EU rendelet – mint uniós jogforrások egyértelműen az E) cikk (2) bekezdése alá tartoznak, kérdéses, hogy a megerősített együttműködés keretében megkötendő további nem-

zetközi szerződések – így az ESZB-megállapodás – az uniós jog keretébe tartozik vagy még azon kívül, a nemzetközi jog terepében marad.

Az Alkotmánybíróság szerint különbséget kell tenni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök pusztá végrehajtását célzó együttműködési formák, valamint az ezen – intézményesülési fokozatát tekintve – túlmutató államközi együttműködési formák között: amennyiben olyan nemzetközi szerződés megerősítésére kerül sor, ami olyan intézmény felállítását célozza, amely nem része az uniós intézményi struktúrának, de közhatalmat gyakorol és ekként a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat. A nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot előterjesztő kormánynak azt kell vizsgálnia, hogy az Európai Unió alapító szerződéseiben az intézmény létrehozására vonatkozó hatáskör már meghatározásra került-e. Amennyiben igen, úgy az alapító szerződést végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének jogalapja az Alaptörvény E) cikke, egyéb esetben pedig az Alaptörvény Q) cikke. Magyarország köthet olyan nemzetközi szerződést, amelynek csak uniós tagállamok a részesei, és amelynek keretében a létrehozott intézmény uniós jogot alkalmaz, mindez azonban akkor válik az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható.

A kormány által megfogalmazott második alkotmányjogi probléma arra irányul, hogy milyen érvényességi kellékei vannak az olyan nemzetközi szerződés kihirdetésének, amely bizonyos ügycsoportra kizárólagos hatáskörrel rendelkező, magyar jogot és külföldi jogot is alkalmazó nemzetközi bírósági szervezetet hoz létre, és amelynek döntéseivel szemben jogorvoslat kizárólag a felállítandó bíróság szervezetén belül biztosított. Az Alkotmánybíróság elsőként arra volt tekintettel, hogy a felállítandó ESZB nem csupán az uniós jogot alkalmazza az eljárása során, hanem a tagállamok által megerősített nemzetközi szerződéseket és a tagállamok nemzeti jogát is. Mindez azt is jelenti, hogy a nemzetközi szerződés megerősítésével Magyarország arra ad felhatalmazást, hogy egy úgynevezett „közös bíróság”, amely „részét képezi [a tagállamok] igazságszolgáltatási rendszerének” meghatározott ügycsoportban a magyar jogot is alkalmazza. A hazai bírósági struktúrát kiegészítő nemzetközi fórum működése azzal jár ugyanakkor, hogy az így létrejövő nemzetközi bíróság döntései kikerülnek a hazai jogorvoslati fórumrendszerből, és így az alkotmányossági vizsgálat alól is.

Mindez nem azt jelenti, hogy egyes hazai jogviták esetén pusztán csak a hazai bíróságok járhatnak el. Magyarország több nemzetközi bírói fórum joghatóságát elismeri (lásd: Emberi Jogok Európai Bírósága, Európai Unió Bírósága, Nemzetközi Bíróság stb.). Ezen fórumok jellemzője, hogy tipikusan valamely nemzetközi jogi vagy uniós jogi kérdést vizsgálnak, és amennyiben az ügyet érdemben és kötelező erővel eldöntik, úgy az eljárásban az aláíró állam, mint peres fél is jelen van. Ettől eltérő megítélés alá kell esniük azonban az olyan nemzetközi szerződéseknek, amelyek magánszemélyek közötti közvetlen keresetek elbírálására biztosítanak a felek akaratától függetlenül kötelező kizárólagos joghatóságot egy nemzetközi bírói fórum számára, különösen akkor, ha e bírói fórum eljárása során nem csupán a nemzetközi jog vagy az uniós jog, hanem a magyar jog szabályait is alkalmazhatja.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja kivételt nem engedő jelleggel jelenti ki, hogy minden hazai illetőségű magánjogi jogvitában a hazai bíróságok döntenek. Ebben a tekintetben az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése, amely szerint törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti, nem tesz lehetővé nemzetközi jellegű kivételt, hanem a hazai egyéb, úgynevezett alternatív vitarendezési eljárásokhoz biztosít alkotmányos alapot. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján nem hirdethető ki olyan nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot nemzetközi intézményre ruház át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja.

5.1. Az Alkotmánybíróság a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy a Btk. hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság emellett a Fővárosi Ítéltábla 3.Bpkf.10174/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

5.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint a 27. §-a alapján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. A konkrét esetben az indítványozó a korábban rá kiszabott 1 év 10 hónap és 6 év 1 hónap börtönbüntetés összbüntetésbe foglalása iránt terjesztett elő kérelmet. Az indítványozó ellen folytatott büntetőeljárások kivétel nélkül a Büntető Törvénykönyvről szóló – már nem hatályos – 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) alapján minősülő cselekmények miatt folytak. Tekintettel azonban arra, hogy az összbüntetési indítvánnyal érintett egyik ítélet 2013. július 1-jét követően emelkedett jogerőre, az indítványozó esetében – a Btkátm. támadott rendelkezése értelmében – az eljáró bíróságnak a hatályos Btk. összbüntetési szabályait kellett alkalmazni. Az indítványozó összbüntetésbe foglalás iránti indítványát a Fővárosi Törvényszék elsőfokú bíróságként eljárva végzésével elutasította, amelyet a Fővárosi Ítéltábla másodfokon, az alkotmányjogi panasszal támadott végzésével helyben hagyott.

Az indítványozó alkotmányjogi panasz indítványában a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességét állította és kérte a bírósági ítélet megsemmisítését is. A rendelkezés értelmében, ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Btk. hatálybalépése, tehát 2013. július 1-je után emelkedett jogerőre, az összbüntetésbe foglalásra nem régi Btk.-t, hanem a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és jogbiztonság sérelmére hivatkozással előadta, hogy a Btkátm. visszamenőlegesen írja elő a Btk. összbüntetésre vonatkozó szabályainak alkalmazását a régi Btk. rendelkezései alapján

elítelt elkövetőkre. Ezzel ugyanakkor az összbüntetés kiszabásakor az indítványozó hátrányosabb helyzetbe került, mintha a régi Btk. rendelkezéseit alkalmazták volna. Ezenfelül előadta, hogy a Btkátm. 3. §-át az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való joggal és a személyes szabadsághoz való jogot érintően az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésében rögzített követelménnyel is ellentétben állónak tartja. Az elítelt büntetésének a tartama nem múlhat azon, hogy az ügyében eljáró hatóságok mennyi idő alatt folytatják le vele szemben a büntetőeljárást és mikor hozzák meg a jogerős döntést. Az ilyen megoldás álláspontja szerint sérti az emberi méltóságot. Ebből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a támadott jogszabályhely az emberi méltóságot és a személyes szabadságot sértő megoldást rögzít. Ilyen módon pedig az ügyében hozott döntések az említett alapjogai sérelméhez vezettek.

5.3. Az Alkotmánybíróság először is megvizsgálta az összbüntetés kiszabásának jogintézményét. Az összbüntetésről a Btk. a büntetés kiszabására irányadó anyagi jogi szabályok között rendelkezik, ennek ellenére az összbüntetés megállapítása nem tekinthető klasszikus értelemben vett büntetés kiszabásnak. Az összbüntetés szabályainak az alkalmazása során a bíróság az alapítéletekkel kiszabott jogerős büntetéseket veszi alapul, azok felülbírálatára, újraértékelésére azonban nincs lehetősége. Ennek megfelelően az összbüntetési eljárásban nem alkalmazhatók a büntetés kiszabására irányadó elvek és rendelkezések, így – egyebek mellett – nem vizsgálható az elkövetett cselekmény és az elkövető társadalomra veszélyessége, a bűnösség foka, az enyhítő vagy súlyosító körülmények fennállása, de a jogerős alapítélet óta a terhelt személyi körülményeiben bekövetkezett változás sem. Annak ellenére, hogy az összbüntetés alkalmazása nem minősül a klasszikus értelemben vett büntetés kiszabásnak, mégis az összbüntetési ítélet lesz az a bírósági döntés, amely az elítelt által letöltendő szabadságvesztés tartamát meghatározza, amely alapján az elítelt a büntetést tölti. Ebben a kettősségben ragadható meg a jogintézmény sajátossága: az összbüntetés valójában olyan büntetés kiszabás, amely felülírja a jogerős ítéletek jogkövetkezményekkel kapcsolatos rendelkezéseit és megállapítja a letöltendő szabadságvesztés mértékét anélkül, hogy a terhelt bűnösségéről maga döntést tartalmazna. Célja, hogy a terheltet olyan helyzetbe hozza, mintha a különböző eljárásokban elbíralt cselekményeit egy eljárásban elbírálva halmazati büntetéssel sújtották volna. Az összbüntetés szabályai legutóbb a Btk. hatálybalépésével módosultak. A jelenleg hatályos rendelkezésekkel a jogalkotó egyértelműen a szigorítás irányába mozdult el.

Az ügyben felmerült alkotmányossági probléma vizsgálatában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének relációjában az Alkotmánybíróság az alábbi kérdésekre koncentrált. Elsőként azt értékelte, hogy a Btkátm. kifogásolt 3. §-a ellentétesen a visszaható hatály tilalmából fakadó azon – az Alkotmánybíróság gyakorlatában is következetesen érvényesülő – követelménnyel, miszerint valamely jogszabály hatálybaléptetése főszabály szerint nem történhet visszamenőlegesen, és a jogszabály rendelkezései nem alkalmazhatók a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött tényekre és jogviszonyokra erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján sem. Másodsorban

pedig arról foglalt állást, hogy a Btkátm. 3. §-a az érintett jogalanyokra nézve szigorúbbnak, a jogalanyok helyzetét elnehezítő tartalmúnak minősül-e.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát idéző értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak. A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye feloleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A konkrét ügyre fókuszálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy valamennyi olyan összbüntetési eljárásban, amikor az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy ítélet 2013. július 1. előtt emelkedett jogerőre, a Btkátm. 3. §-a a hatálybalépését megelőzően keletkezett tényekre alkalmazandó, vagyis azokhoz fűz eltérő jogkövetkezményt azzal, hogy meghatározza a szabadságvesztés tartamának megállapítására irányadó szabályt. Önmagában azonban a szabály visszaható hatályú alkalmazása nem vezet alaptörvény-ellenességhez, hiszen a tilalom csak a jogalanyok helyzetét elnehezítő visszaható hatályú szabályra irányadó.

Az Alkotmánybíróság ezt követően arról foglalt állást, hogy a rendelkezés az érintett jogalanyokra nézve szigorúbb-e. Ebben a körben arra jutott, a jogbiztonság alkotmányos követelményéből fakadó elvek, így különösen a kiszámíthatóság és az előre láthatóság elvei azt kívánják meg, hogy az új vagy módosított szabályok alkalmazása – lehetőség szerint – a jövőre nézve legyen kötelező, és a szabály a keletkezését megelőzően létrejött tényeket és jogviszonyokat, valamint azok jogkövetkezményeit az érintettek nézve hátrányosan ne szabályozhassa. Garanciát nyújtanak továbbá arra, hogy ezen főszabálytól csak indokolt esetben, módon és mértékben lehessen eltérni. A visszaható hatály tilalma tehát nem abszolút, a jogállamiság garanciarendszere azonban a visszaható hatályú szabályokat csak meghatározott keretek között engedí érvényesülni. A jogállami követelmények nem zárják ki annak a lehetőségét, hogy az összbüntetés számítását érintő módszerek utólag változzanak, sőt szigorodjanak. Így az összbüntetés szabályainak a 2013. július 1-jei módosítása a változás tartalmától függetlenül önmagában nem vezet alaptörvény-ellenességhez. Jelen esetben ugyanakkor a jogalkotó ezen súlyosabb szabályok bevezetését nem bízta a jogalkalmazásra – vagyis nem tette lehetővé, hogy az eljáró bíróságok a Btk. 2. § (1)–(2) bekezdései alapján maguk döntsék el, hogy a cselekmény elkövetése idején vagy a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő törvény tartalmaz-e enyhébb rendelkezéseket az elítéltré nézve, és ezért az egyes esetekben melyik alkalmazandó –, hanem arról a Btkátm. 3. §-ával rendelkezett. Az Alkotmánybíróság a fentiekben a Btkátm. 3. §-át érintően nem csupán azt állapította meg, hogy az az érintett elítéltek nézve hátrányos tartalmú, helyzetüket nehezítő szabály, hanem azt is, hogy a rendelkezés alkalmazásáról a jogalkotó visszamenőleges hatállyal rendelkezett. Ezek összhatásaként az Alkot-

mánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Btkátm. 3. §-a kívül esik a korlátozott és kivételes esetek azon körén, amelyen belül a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogállamiság alkotmányos garanciarendszere alapján általában megengedett. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, ezért azt megsemmisítette.

A támadott bírósági döntéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak, hogy az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerint eljárva az Abtv. 26. §-a alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálja. Úgy ítélte meg ugyanis, hogy a Btkátm. 3. §-ának alaptörvény-ellenességéből fakadó következmények az indítványozó vonatkozásában a büntetőeljárás szabályai szerint érvényesíthetők. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 839. § (3) bekezdése értelmében az összbüntetési eljárást a bíróság hivatalból vagy indítványra folytatja le. Az összbüntetési eljárás lefolytatását az elítélt, a védő vagy az ügyész indítványozhatja. Amennyiben a bíróság hivatalból, illetőleg a védő vagy az ügyész indítványára jár el, minden esetben be kell szereznie az elítélt hozzájárulását az összbüntetési eljárás lefolytatásához. Az eljárás alanyai – köztük az indítványozó terhelt – számára az összbüntetési eljárás kezdeményezésének a lehetősége az Alkotmánybíróság döntését követően nyitva áll.

6.1. A 11/2018. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – kimondta, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 50/A. § (2) bekezdésében nem rendelkezett az igényérvényesítéshez és annak elbírálásához szükséges orvosi igazolás kiállítására jogosult – a fogvatartott személy számára ténylegesen elérhető és igénybe vehető – orvos személyéről arra az esetre vonatkozóan, amikor a fogvatartott személy a büntetés-végrehajtási intézetben kérelmezi közgyógyellátásra való jogosultságának a megállapítását. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Sztv. 50/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

6.2. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján az Sztv. 50/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességnek megállapítását és konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását kérte. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, a XIX. cikk (1) bekezdésével és a XX. cikk (1) bekezdésével.

Az indítványozó által az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperese – aki jogerős szabadságvesztés büntetését tölti –, kérelmet terjesztett elő az elsőfokú közigazgatási szervnél közgyógyellátásra való jogosultsága megállapítása iránt. A felperes kérelméhez a háziorvosi igazolás csatolása helyett a büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi osztálya által kiállított igazolást mellékelte. Az elsőfokú hatóság

a felperes kérelmét elutasította arra való hivatkozással, hogy felperes tekintetében a jogszabályban előírt jövedelmi feltételek ugyan fennállnak, de a gyógyszerköltségre vonatkozó igazolást nem a házi orvos írta alá, ezért az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében írt feltételek nem állnak fenn, így a felperes kérelme nem teljesíthető. A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú közigazgatási szerv a fellebbezést elutasította, és az elsőfokú határozatot helyben hagyta. A felperes a közigazgatási határozatot megtámadó keresetében többek között arra hivatkozott, hogy az elmúlt húsz évben külföldön élt, európai elfogatóparancs útján hozták vissza külföldről Magyarországra, és azóta folyamatosan fogva tartásban van, emiatt Magyarországon házi orvossal sosem rendelkezett. Utalt arra is, hogy gyógyszerköltségeit köteles megtéríteni a büntetés-végrehajtási intézetnek, azonban ezt tanulmányi ösztöndíja nem fedezi. Előadta még, hogy az elutasító határozat sérti az egyenlő bánásmód elvét, és hátrányos helyzetbe hozza a fogvatartásban lévő gyógyszerellátásra szorulókat. Kiemelte továbbá, hogy a szabadságvesztésre ítélt személyek több joga is szünetel, azonban a közgyógyellátásra vonatkozó joguk nem, ezért a házi orvosi igazolás csatolásának előírása sérti az Alaptörvényt.

Az indítványozó bíró osztotta a felperes álláspontját, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. Az indítvány szerint a normatív közgyógyellátás egy olyan szociális ellátási forma, ami jellegénél fogva egyaránt szükségszerűen kapcsolódik a szociális helyzethez (anyagi rászorultság), és egy olyan betegség fennálltához, amelyhez az egyén gyógyszeres szükséglete megkerülhetetlenül kapcsolódik, azzal együtt jár. A bíróság megítélése szerint mindezek alapján felmerül az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog sérelme is, amely az elítélteket is megilleti, és amely a testi és lelki egészséghez fűződik. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének kapcsán azzal érvelt, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogot Magyarország mindenkinek, bármiféle megkülönböztetés nélkül biztosítja. E körben nem lehet különbséget tenni az elítéltek, illetve a büntetlen előéletű személyek között, mint ahogy az elítéltek között sem, azon szempont alapján, hogy a közgyógyellátás iránti kérelmüket mikor terjesztették elő, a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülést megelőzően vagy azt követően, amikor házi orvos hiányában a szükséges igazolást már nem tudják csatolni. Az Sztv.-ben szabályozott közgyógyellátás az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére tekintettel bevezetett támogatási forma, amelyet azonban az Sztv. részletszabályozása miatt nem tud minden szociálisan rászoruló, beteg állampolgár igénybe venni.

6.3. Az Alkotmánybíróság először is áttekintette a diszkriminációtilalommal kapcsolatos gyakorlatát, figyelembe véve, hogy az indítványozó bíró az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére, az alapjogok közötti megkülönböztetésre hivatkozott. Az indítványozó indokolása szerint az általa támadott jogszabályi rendelkezés azért ütközik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmába, mert a szabály pusztán azon szempont alapján eredményez különbségtételt a fogvatartottak között, hogy a közgyógyellátás iránti kérelmüket mikor terjesztették elő: a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülést megelőzően vagy azt követően, amikor

házi orvos hiányában a szükséges igazolást már nem tudják csatolni. Az Alkotmánybíróság kitért az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó hátrányos megkülönböztetés alaptörvény-ellenességének megállapításához szükséges feltételekre is. Az Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes.

A fogvatartott személyek jellemzően jogerős bírói döntés alapján szabadságvesztés büntetésüket büntetés-végrehajtási intézetben töltő személyek. Miután jogaik és kötelezettségeik a rájuk egységesen vonatkozó szabályok alapján azonosak, megállapítható, hogy az Alaptörvény XV. cikk szempontjából a fogvatartottak egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot képeznek.

A közgyógyellátáshoz való jog kétség kívül nem az Alaptörvényben biztosított, vagy az Alaptörvényből kényszerűen következő alapjog, ugyanakkor szoros összefüggésben áll mindkét, a beadványban is megjelölt alaptörvényi rendelkezéssel, így az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében garantált testi, lelki egészséghez való joggal, illetve a XIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsággal mint államcélal, kötődése tehát a fenti alaptörvényi cikkek vonatkozásában kettős. A közgyógyellátásban részesülő egyrészt szociálisan rászorult, másrészt egészségi állapota gyógykezelést, például gyógyszeres kezelést tesz indokolttá. A közgyógyellátás tehát az egyén egészségügyi célú kiadásainak csökkentése, illetve egyes gyógyszerek esetében a térítésmentesség biztosítása érdekében juttatott, az állam által nyújtott támogatási forma, amelynek eredményeként olyan – betegségben szenvedő – személyek is igénybe vehetik a számukra indokolt egészségügyi ellátásokat, akik egyébként erre jövedelmi helyzetüknél fogva képtelenek lennének.

Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a fogvatartottak helyzetében fennálló, közgyógyellátásban való részesülésük kapcsán megvalósuló különbségtételnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. A megkülönböztetést alapvetően két ok idézi elő: az eltérő helyzetben lévő személyek nem azonos időpontban váltak

beteggé, így különböző időpontokban kezdeményezhetik jogosultságuk megállapítását, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben megbetegedett fogvatartott személy el van zárva a háziorvosi ellátás igénybevételétől, ezzel a háziorvos által kiállított igazolás megszerzésének lehetőségétől is. Ehhez képest a jogosultság megállapítása iránti kérelmet értelemszerűen csak az ellátásra okot adó egészségi állapot megváltozását, azaz a megbetegedést követően van értelme benyújtani; másként fogalmazva a fogvatartott nem tehet arról, hogy a büntetés-végrehajtási intézetbe egészségesként érkezett, és a fogvatartása közben betegedett meg, nem pedig korábban. Ezért nem is róható fel számára, és nem hozható hátrányos helyzetbe azért, mert nem az intézetbe történő bevonulása előtt kezdeményezte jogosultságának a megállapítását. Ebben az esetben az érintett személy mulasztásáról nem lehet szó, illetve a megkülönböztetésnek észszerű indoka nincs. A háziorvos, illetve a háziorvos által kiállított igazolás hiányát szintén nem lehet a fogvatartott terhére értékelni – és ezzel hátrányos helyzetbe hozni –, mivel ezt a számára fogvatartottként teljesíthetetlen feltételt (miközben az egészségi állapotára vonatkozó teljes körű információkkal rendelkező intézeti kezelőorvosa van) éppen a beadványban támadott rendelkezés támasztja vele szemben. A már büntetés-végrehajtási intézetben szabadságvesztés büntetését töltő személy esetében tehát a háziorvos hiánya szintén nem értékelhető a megkülönböztetésre okot adó észszerű indoknak különösen annak fényében, hogy az a fogvatartott, aki a büntetés-végrehajtási intézetbe történő bevonulása előtt betegedett meg és vált a szükséges háziorvosi igazolás beszerzését követően közgyógyellátásra jogosulttá, ezt a jogát az intézetben a szabadságvesztés büntetés időtartama alatt továbbra is háborítatlanul és zavartalanul gyakorolhatja az Sztv. ezt kizáró szabályának a hiányában.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az azonos élet helyzetben lévő érintettek joggyakorlására vonatkozó különbségtételnek nincs kellő súlyú alkotmányos indoka. A jogalkotó önkényesen járt el akkor, amikor az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében a közgyógyellátásra egyébként jogosult fogvatartottak számára igényérvényesítésük feltételeként olyan személy (háziorvos) által kiállított igazolás csatolását kívánja meg, aki az érintett fogvatartott aktuális egészségi állapotával kapcsolatosan semmilyen információval nem rendelkezik, és a fogvatartott részéről történő igénybevételét törvény ki is zárja, csak a személyes gondoskodást nyújtó átmeneti és bentlakásos szociális intézményben vagy gyermek- és ifjúságvédő intézetben, nevelőotthonban elhelyezett jogosultak esetében volt tekintettel arra a speciális helyzetükre, hogy ők a lakóhelyük szerinti háziorvosuk igénybevételében akadályoztatva vannak, ezért számukra lehetővé teszi az intézmény orvosa által kiállított igazolás csatolását kérelmükhöz, ezzel szemben a fogvatartott kérelmezők vonatkozásában igényük érvényesítéséhez hasonló szabályt nem tartalmaz. Ilyen módon pedig a már korábban közgyógyellátásra jogosultságot szerzett fogvatartott társaikhoz képest észszerű indok nélkül hátrányos helyzetbe hozta őket, ez pedig sérti az Alaptörvény XV. cikkéből fakadó hátrányos megkülönböztetés tilalmát, összefüggésben a XIX. cikk (1) bekezdésével is.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az alaptörvény-ellenességet jelen ügyben a bírói kezdeményezéssel támadott jogszabályi rendelkezés hiányossága okozta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében foglalt szabályozás esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján – hivatalból – a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Alaptörvénnyel való összhang megteremtése nem a vizsgált szabály megsemmisítését, hanem annak hatályos szövege kiegészítését teszi szükségessé, ily módon biztosítva azt, hogy az érintettek közgyógyellátásra való jogosultságának érvényesítésére vonatkozó szabályozás megfeleljen a törvény előtti egyenlőség követelményének. Összességében az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében nem rendelkezett a közgyógyellátásra való jogosultság érvényesítéséhez és a kérelem elbírálásához előírt, a havi rendszeres gyógyszerkészletet megállapító orvosi igazolás kiállítására jogosult, a fogvatartott személy által ténylegesen elérhető és igénybe vehető orvos személyéről azokban az esetekben, amikor a fogvatartott személy kifejezetten a büntetés-végrehajtási intézetben válik először közgyógyellátásra jogosulttá. Végül, mivel a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással teremthető meg az összhang az Alaptörvény és az Sztv. vonatkozó rendelkezése között, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

7.1. Végezetül szükséges ismertetni az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) AB határozatát, amely szerint az Országgyűlés 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. §-a és 4. §-a az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése sérelme miatt alaptörvény-ellenes.

7.2. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – a Módtv. 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelme miatt. A köztársasági elnök indítványában kiemelte, hogy a törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a javaslat célja „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 méternél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízilétesítmény.”

A köztársasági elnök indítványában hivatkozott a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes a 2017. május 24. napján kelt elvi állásfoglalásában foglaltakra. Eszerint az állam lemond az Alaptörvény P) cikkében védett közös örökség, természeti erőforrás minőségi és mennyiségi védelméről, szabadjára engedi

az ellenőrizhetetlen vízkivételeket, ami a szennyezés kockázatával is jár. A köztársasági elnök megítélése szerint a Módtv. szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre. Az indítvány kiemeli, hogy ma Magyarországon 50 méter a talajvízbázis mélységi határa, és legfeljebb 50 méter talpmélységgel ellenőrzött módon fúrhatók mezőgazdasági célú vízkivételt biztosító talajvízkutak. A felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mivel olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyeződés lejuthat a vízellátást biztosító víztérbe. Ezeknek a vízbázisoknak a nyilvántartása, a biztonságának biztosítása és speciális védelme különösen fontos állami kötelezettség. A törvényhozó a Módtv.-ben és indokolásában nem adta indokát a hatályos szabályozástól való eltérésnek, nem fogalmazott meg az ivóvízbázis védelme érdekében garanciákat és nem igazolta az engedély nélküli kútúrás kényszerítő szükségességét és egyben a környezet állapotának megőrzését sem. Az ivóvízbázis védelmének jelenlegi helyzetéhez képest egyértelmű visszalépést, és meg nem engedhető visszalépést jelent az engedély (és bejelentés) nélküli vízjogi tevékenység lehetővé tétele. Mindez együtt az ivóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikkbe foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi. A köztársasági elnök ugyancsak a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme körében értékeli, hogy a Módtv. a 4. §-ában a majd később megalkotandó kormányrendeletre bízva az engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzésnek a szabályozását, de nem határozza meg ennek biztosítékai. A köztársasági elnök megítélése szerint a fentiekben túlmenően a törvény 4. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével is, mivel kizárólag a felhatalmazás jogosultját és tárgyát határozta meg, de a kereteket és a garanciákat nem.

7.3. Az Alkotmánybíróság elsőként a köztársasági elnök indítványának az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemét vizsgálta meg. Ehhez az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette és összegezte a XXI. cikk (1) bekezdésével, illetőleg a P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság környezetvédelem alkotmányos megítélésével összefoglalóan megállapította, hogy az Alaptörvény mind a Nemzeti Hitvallás, mind a P) cikk (1) bekezdése tekintetében tartalmában meghaladta a korábban hatályos Alkotmány rendelkezéseit. Azáltal, hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő

nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, amely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül.

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság, korábbi gyakorlatát hangsúlyozva, a következőket fogalmazta meg. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozást átalakítják, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyre vonatkozóan kifejtette, hogy a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi értelemben is végesek, és csak korlátozottan képesek a megújulásra, ezért felelős vízkészlet-gazdálkodás nélkül a vízkészletek fenntarthatósága is veszélybe kerül. A határozatban idézett stratégiák és programok mindegyike jelentős mennyiségi és minőségi problémaként említi az engedély nélküli vízkivételeket, a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét pedig stratégiai szintű feladatként határozza meg. Az egyes stratégiák a közjogi szervezet-szabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, amelyek figyelembevétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.

A támadott rendelkezések alkotmányosságának megítélése során az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Ez azt jelenti, hogy miközben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősséget általánosságban határozza meg, addig ezt a társadalmi felelősséget maga az Alaptörvény konkretizálja az Alaptörvény

38. cikke szerinti nemzeti vagyon, illetőleg az Alaptörvény P) cikke szerinti nemzet közös öröksége esetében. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a nemzeti vagyon és a nemzet közös öröksége fogalmai nem teljesen azonosak, ám amennyiben valamely vagyonelem esetében egybeesnek, úgy a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonosi felelősséget a 38. cikk (1) bekezdésére és a P) cikk (1) bekezdésére is tekintettel, azokat összeegyeztetve lehet meghatározni. Az állam mint kizárólagos tulajdonos csak oly módon gazdálkodhat a felszín alatti vizekkel (ideértve a vízhasználat lehetőségének megteremtését is), hogy az nem csupán a jelen nemzedékek közös szükségleteire van tekintettel, hanem a jövő nemzedékek szükségleteire, illetőleg magukra a természeti erőforrásokra mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra is. Mindezek fényében, ha a felszín alatti vizekből történő, a jelenleg hatályos szabályozás szerint teljes mértékben és kötelezően engedélyköteles tevékenység a Módtv. hatálybalépését követően részben vagy egészben engedély és bejelentés nélkül végezhetővé válhat, az már önmagában is a szabályozásban történő visszalépésként értékelhető, függetlenül attól, hogy a későbbiekben elfogadott kormányrendelet pontosan milyen körben kívánja meghatározni az engedély és bejelentés nélkül is végezhető vízkivételek körét.

Összességében: az egyes kutakra vonatkozó, előzetesen kötelezően beszerzendő vízjogi engedélyek nem csupán a felhasználható vizek mennyiségére vonatkozóan nyújtanak információt a hatóságok számára, hanem adott esetben takarékos vízhasználatra is ösztönözhetnek, például a vízkészletjárulék fizetésének kötelezettsége miatt. Az engedély ekként az egyes vízhasználók vízhasználatának racionális korlátok közé szorításában is képes szerepet játszani, így alkalmas arra is, hogy az állam érvényesítse az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből „mindenki” számára fakadó, a nemzet közös örökségét képező elemek jövő nemzedékek számára történő megőrzésére vonatkozó kötelezettségét. A hatóságok engedélye, illetőleg bejelentés nélkül létesített kutak esetében az államnak arra sem nyílik lehetősége, hogy a vízhasználat észszerűsítését ösztönözze, például a vízkészletjárulék formájában. Márpedig az a szabályozás, amely nem ösztönöz a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra, sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelményt is, miszerint a jelen nemzedékek csak annyiban használhatják szabadon a rendelkezésre álló erőforrásokat, amennyiben tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit is. Továbbá, az engedély nélkül, ezáltal szakmai és minőségi előírások következmények nélküli figyelmen kívül hagyásának lehetőségével létesíthető kutak okozta minőségi állapotromlás jelentős kockázata ugyanakkor már a jelen generációk életfeltételeit is közvetlenül befolyásolhatja, nem csupán a XXI. cikk (1) bekezdésén, de adott esetben a testi és lelki egészséghez való jogot garantáló XX. cikk (1) bekezdésén keresztül, amelynek érvényesülését Magyarország többek között az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő. A hatóságok az előzetesen kiadott vízjogi engedélyek révén meghatározhatják, hogy mely földrajzi területen milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése, amelyek működésének folyamatos ellenőrzése is biztosított azáltal, hogy mind a lé-

tesítés pontos helyszíne, mind az előírt szakmai követelmények pontosan ismertek a hatóság számára. Abban az esetben azonban, ha a hatóságoknak nincs hivatalos tudomásuk az egyes kutak helyéről, már önmagában is megnövekedhet annak kockázata, hogy egyes kutak működése teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre kerül, ezáltal sem a kutak létesítésére vonatkozó előzetes szakmai előírások érvényesítése, sem pedig a működés utólagos ellenőrzésének hatékonysága nem biztosítható. Az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra is, hogy az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be, illetőleg arra is, hogy a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtestesülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Módtv. 1. §-a és 4. §-a azáltal, hogy megteremti a felszín alatti vizekből történő engedély és bejelentés nélküli vízkivétel lehetőségét, sérti a visszalépés tilalmának elvét, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését.

