

Az Alkotmánybíróság 2018. február 1. és április 30. között hozott döntései

NAGY GUSZTÁV

Decisions of the Constitutional Court Between 1 February 2018 and 30 April 2018

The Constitutional Court (CC) made 122 decisions between 1 February and 30 April 2018. From these 122 decisions, 23 examined the petitions on the merits. In 2 cases the CC found the ordinary court's – namely, the Curia's – decisions unconstitutional. The CC made 6 decisions in judicial initiatives for norm control in concrete cases, and 116 in constitutional complaints. Most of the constitutional complaints submitted to the CC (89 cases) were against judicial decisions. 9 constitutional complaints were related to the 2018 Hungarian parliamentary election.

In Decision 3027/2018. (II. 6.) AB, the CC found the Curia's interlocutory judgment unconstitutional, because this judgement was made in a reopened case, where the Curia failed to repeat the oral hearing part of the procedure, moreover, the new interlocutory judgment was remarkably identical with the previous one. Because of these reasons, the CC concluded that the Curia's procedure did not meet the requirements of an impartial judicial process.

In Decision 3093/2018. (III. 26.) AB, the CC reviewed a ruling of the Curia about the suspension of the immunity of an independent candidate. The CC found that immunity is not a personal right of the candidate, rather it is created to protect the National Assembly itself. In case of candidates (not MPs) the National Election Office decides upon the suspension of the immunity, in the name of the National Assembly. The CC stated that this decision is not a judicial or other official decision, therefore the lack of legal remedy is not unconstitutional and the decision-making process is in line with the right to vote.

In another election-related decision – Decision 3130/2018. (IV. 19.) AB – the CC reviewed the regulation of election posters. In this case, the Curia ruled that the use of certain posters of the Fidesz–MPSz political party is unlawful because their imprints are hardly visible and they can be easily confused with the Hungarian Government's public service announcements. The CC disagreed with the Curia's interpretation and stated that the Act on Electoral Procedure does not contain any restrictions about the posters' imprints, thus any election poster can be used in the election campaign period, as long as it is clear whose interests they serve.

In Decision 3/2018. (IV. 20.) AB, the CC declared an omission on the part of the law-maker that resulted in violating the Fundamental Law, because the Parliament failed to regulate the obligation of the Hungarian National Bank's foundations to publicize information about financial supports given to certain private individuals from public funds.

Az Alkotmánybíróság testületei 2018. február 1. és április 30. között 122 döntést hoztak. E döntések közül az Alkotmánybíróság 6-ot bírói kezdeményezésre, 116-ot pedig alkotmányjogi panasz alapján fogadott el. Az alkotmányjogi panaszok közül 2 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti, alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása miatti panasz, 6 az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, úgynevezett kivételes, „direkt” panasz, 89 az Abtv. 27. §-a szerinti, alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti panasz, további 19 pedig vegyes – egy-egy alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása és alaptörvény-ellenes bírói döntés miatti – panasz volt. Az alkotmányjogi panaszok közül 9 az általános országgyűlési választásokhoz kapcsolódó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján előterjesztett, és az ott írt szabályok szerint soron kívül elbírált indítvány volt.

Az összesen 122 döntésből 23 volt határozat, 99 pedig végzés. A határozatok közül 2 rendelkezett megsemmisítésről, e határozatok a Kúria támadott ítéleteit semmisítették meg. A megsemmisítést tartalmazó határozatokon kívül 1 további határozat már nem hatályos törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét mondta ki. 3 határozat mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg. Alkotmányos követelményt 1 határozatban fogalmazott meg az Alkotmánybíróság. 16 határozat tartalmazott elutasítást. Azok közül a határozatok közül, amelyek vagy megsemmisítésről, vagy mulasztásról, vagy alaptörvény-ellenesség megállapításáról, illetve alkotmányos követelmény megállapításáról rendelkeztek (összesen 6 határozat), 1-hez – az alkotmányos követelményt kimondó határozathoz – nem kapcsolódott sem párhuzamos indokolás, sem különvélemény; ugyanakkor valamennyi mulasztást megállapító döntéshez kapcsolódott különvélemény, a Kúria döntését megsemmisítő egyik határozathoz pedig 5 párhuzamos indokolást fűztek.

A 99 végzésből – amelyekből 8-at fogadtak el a teljes ülésen, a többit az Alkotmánybíróság tanácsai hozták meg – 94 végzés az indítványok visszautasításáról szólt, 3 végzés az eljárás megszüntetéséről, 2 végzés pedig az eljárás felfüggesztéséről. Az alkotmányjogi panaszok visszautasításának leggyakrabban előforduló indokaiként továbbra is változatlanul a következők említhetők: az Abtv. 29. §-a szerinti kritériumnak (bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megléte) meg nem felelés; a releváns alkotmányjogi érvelés, vagyis az alaptörvény-ellenesség megindokolásának hiánya; valamint az, hogy az indítványozó nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére (hanem esetleg az Alaptörvény valamely más rendelkezésének a megsértésére) hivatkozott az indít-

ványban. A vizsgált időszakban ezenkívül több visszautasító végzés is született amiatt, mert az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában nem az ügy érdemében hozott döntést, vagy a bírósági eljárást befejező döntést támadta meg.

Indítványozók szerinti megoszlásban a vizsgált időszakban 6 döntés bírói kezdeményezés alapján, 116 döntés pedig alkotmányjogi panaszosok (akik között indítványozóként feltűnt gazdasági társaság, alapítvány, politikai párt, rendőrség, büntetés-végrehajtási intézet, óvoda, társasház, szakszervezet, sőt a magyar állam is) indítványai, illetve beadványai alapján.

A befejezett ügyek túlnyomó részét a vizsgált időszakban is az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok tették ki. Az indítványok sikerességének aránya (a megsemmisítésről, mulasztásról, alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint alkotmányos követelmény kimondásáról rendelkező 6 határozattal számolva) a meghozott döntések száma alapján 5,7% volt.

Az Alkotmánybírósággal kapcsolatos közéleti események, szakmai és tudományos rendezvények

2018. február 26-án Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke részt vett és köszöntőt mondott az Országgyűlés Hivatala és az Alkotmánybíróság közös szervezésében megrendezett Sulyok Dezső emlékkonferencián, az Országház Delegációs termében.

2018. március 22-én és 23-án a Magyar Jogászegylet támogatásával Kaposváron megtartották a *XXVI. Jogi Beszélgetések* című rendezvényt. Az eseményen *Új utak az Alkotmánybíróság és a bíróságok kapcsolatában* címmel előadást tartott Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke is. Sulyok Tamás az előadásában hangsúlyozta, hogy 2012 óta az Alkotmánybíróság csak mintegy 40 ügyben semmisített meg bírói ítéletet, amiből látszik, hogy más országok alkotmánybíróságaival ellentétben a magyar csak tényleges alapjogi sérelem esetén szól bele a rendes bíróságok munkájába, szakjogi kérdésekben általában nem foglal állást. A rendezvényen előadást tartott – mások mellett – Darák Péter, a Kúria elnöke, Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal elnöke és Polt Péter legfőbb ügyész is.

2018. április 16-án az Alkotmánybíróság elnöke részt vett a Holokauszt Magyarországi Áldozatainak Emléknapján Budapesten, a Páva utcai Holokauszt Emlékközpontban.

2018. április 17-én a legfelsőbb bírósági szűrőrendszerekről és a pénzmosást, terrorizmus-finanszírozást érintő új európai szabályok tagállami átültetéséről tanácskoztak a közép-európai főbírák Visegrádon. Az úgynevezett visegrádi országokon kívül két délkelet-európai állam bírói delegációja is részt vett a Kúria által szervezett, a Cseh Köztársaság, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia Legfelsőbb Bírósági Elnökei Állandó Konferenciájának 13. Találkozóján. A magyar Alkotmánybíróság elnöke megnyitó beszédében a visegrádi együttműködés és a bíróságok közötti párbeszéd elmélyítésének fontosságát emelte ki, illetve ismertette az Alkotmánybíróság ügybefogadási szabályait. Sulyok Tamás hangsúlyozta:

a környező országok bírói fórumai által alkalmazott szűrőrendszereket érintő tapasztalatok cseréje minden fél érdekét szolgálja, hiszen hozzájárul a hatékonyabb eljárás kialakításához a jogvédelem területén.

„Szabadság és felelősség” a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében címmel szakmai konferenciát rendezett 2018. április 24-én az Alkotmánybíróság, a Kúria és az Igazságügyi Minisztérium a Budapesti Ügyvédi Kamara Dísztermében. A konferenciát Trócsányi László igazságügyi miniszter, Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke és Darák Péter, a Kúria elnöke nyitotta meg. A konferencián előadást tartottak mások mellett Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó és Szalay Péter alkotmánybírók is.

Válogatás az Alkotmánybíróság 2018. február 1. és április 30. között hozott döntéseiből

A Kúria megismételt felülvizsgálati eljárásban hozott közbenső ítéletének megsemmisítése, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező pártatlan eljárás követelményének megsértése miatt:

A 3027/2018. (II. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Kúria egy közbenső ítéletét, amelyet a felülvizsgálati kérelem ismételt elbírálása során hoztak. Az ismételt elbírálásra azért került sor, mert eredetileg olyan bíró vett részt a döntésben, akivel szemben kizáró ok állt fenn, ennek ellenére a másodikként meghozott közbenső ítélet rendelkező része megegyezett az első ítéletével.

Az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügyben a felperes tisztességtelen verseny tilalmába ütköző magatartás megállapítása iránt indított pert az indítványozók mint alperesek ellen. A keresetben a felperes a tiltott magatartás folytán bekövetkezett kárának megtérítésére kérte kötelezni az indítványozókat. A felperes keresetét a bíróságok először elutasították, majd perújítást követően a követelése jogalapját mégis megállapították. Az erről szóló közbenső ítéletet a jogorvoslatok kimerítését követően a Kúria hozta meg, majd egy végzéssel a Kúria ezen saját közbenső ítéletéről megállapította, hogy hatálytalan, mert az azt meghozó bírói tanácsban olyan bíró is részt vett, akivel szemben kizáró ok állt fenn amiatt, mert ugyanezen ügyben a perújítást megelőzően is eljárta már. Ezt követően a Kúria egy másik bírói tanácsa Pfv.VI.21.031/2016/2. számon meghozta a második közbenső ítéletet, amely azonban nagymértékben megegyezett az elsővel.

E döntés ellen az alperesek alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz, hivatkozva a Kúria eljárása kapcsán az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére. Kifogásolták azt is, hogy a Kúria az újabb felülvizsgálati eljárásban nem tartott tárgyalást, bár azt korábban ők kérték. Aggályosnak tartották, hogy az új közbenső ítélet szövege többé-kevésbé azonos a korábbiéval.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat befogadta és egyesítette. Az ügyben az Alkotmánybíróság megkereste a Kúriát, és beszerezte az ügy bírósági iratait is.

Az Alkotmánybíróság a döntés rendelkező részében kimondta, hogy a Kúria Pfv. VI.21.031/2016/2. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

A döntés indokolásában az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos korábbi gyakorlatát, utalva különösen a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltakra. Eszerint „a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. [...] A tisztességes eljárás követelménye [...] magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is.” Az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint egy eljárás tisztességességét mindig esetről estre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek figyelembevételével, ettől függetlenül ugyanakkor nevesíteni lehet számos olyan követelményt, amelyeknek egy eljárásnak meg kell felelnie ahhoz, hogy tisztességesnek minősüljön.

A felülvizsgálati eljárás jogintézménye kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az a polgári perben olyan rendkívüli perorvoslat, amely a jogerős ítélettel, illetve egyes végzésekkel szemben jogszabálysértésre hivatkozással vehető igénybe. A következőes alkotmánybírósági értelmezés szerint a felülvizsgálat – bár jogorvoslatnak minősül, de a rendes jogorvoslat, vagyis a fellebbezés kimerítése után illetheti meg a feleket – nem hozható érdemi alkotmányossági összefüggésbe az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való joggal. Emiatt a jogalkotó döntésén múlik, hogy biztosít-e ilyen rendkívüli jogorvoslatot, és ha igen, milyen tartalommal. Ugyanakkor, ha biztosít ilyen jogorvoslatot, akkor ennek az eljárás szakaszának is meg kell felelnie a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek. Ebből következően a felülvizsgálati eljárásnak is ki kell elégítenie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből folyó alkotmányos elvárásokat.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése hasonló eljárási elvek és megközelítések mentén garantálja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. bekezdése. Az Alkotmánybíróság ezért az indokolásban részletesen áttekintette az Emberi Jogok Európai Bíróságának a kapcsolódó esetjogát.

Az indítványban foglalt sérelmek alapján ezt követően az Alkotmánybíróság átért a nyilvános tárgyaláshoz való jog elemzésére. A felülvizsgálati eljárást érintően kifejtette: A Kúria az ítélet elleni felülvizsgálati eljárást főszabály szerint tárgyaláson kívül folytatja le, de bármelyik fél kérelmére tárgyalást tart. Tárgyalást tarthat továbbá a Kúria akkor is, ha azt szükségesnek tartja. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a bíróságnak a jogvitákat nyilvános tárgyaláson (az alapján) kell elbírálnia. Amint azonban a 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat megállapította:

„[A]z Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből nem következik, hogy a bíróságok az adott ügyre vonatkozó valamennyi rendes és rendkívüli jogorvoslati eljárásban a fél jogait és kötelezettségeit kizárólag tárgyaláson bírálhatj[ák] el. A tárgyalási elv, a szóbeliség és a közvetlenség a polgári peres eljárás alapelvei közé tartozik. Nem jelenti azonban ezeknek az alaptörvényi szabállyá emelt alapelveknek a sérelmét, ha a törvény egyes – különösen a rendkívüli – jogorvoslati eljárásokban a bíróság számára lehetővé teszi az indítvány tárgyaláson kívüli elbírálását is.” (Indokolás [43]) Önmagában a tárgyalás tartásának mellőzése nem feltétlenül jelent procedurális alapjogi sérelmet. Ilyen sérelem főszabályként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egészének a figyelembevétele alapján állapítható meg.

A jelen ügyben megállapítható volt, hogy a felperes kérte tárgyalás tartását a felülvizsgálati kérelmében. Ez alapján a Kúria tartott is tárgyalást, majd ezt követően hozta meg az első közbenső ítéletet. E döntés hatálytalanságának megállapításakor úgy rendelkezett a Kúria, hogy az új döntés meghozatalához új tárgyalás kitűzésére is szükség van, így a felek abban bíztak, hogy az új bírói tanács újabb tárgyalást tűz majd ki. Ez azonban elmaradt, a második eljárásban tárgyalás nélkül hozták meg az új közbenső ítéletet. Bár ezt az indítványozók kifogásolták, lényeges hangsúlyozni azt, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) nem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek alapján a Kúria a már meghozott jogerős ítéletének hatálytalanságát utóbb felismert kizárási ok miatt megállapíthatná. Ezért azt az eljárást sem ismeri és rendez, ahogyan ezt követően meg kell ismételni a felülvizsgálati eljárást. Nem lelhető fel ezért olyan törvényi rendelkezés sem, amely szerint ilyen helyzetben a félnek újra kérnie kellene/lehetne a tárgyalás tartását. A Kúria a felek nyilatkozatait nem értelmezhetette volna úgy, hogy ők a tárgyalás tartásáról egyértelműen lemondtak. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelméről azonban nem pusztán e mozzanat, hanem az eset összes körülménye alapján lehet dönteni. Figyelemmel arra, hogy a jelen ügyben a felülvizsgálati kérelemről való döntéshez főleg az alapeljárásban született döntések és iratok áttanulmányozására volt szükség, az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a szóbeli meghallgatás nem volt nélkülözhetetlen. Emiatt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság ennek következtében azt sem tekintette alapjogsértőnek, hogy a korábbi tárgyalási szak – amelyben még részt vett a kizárt bíró – az eljárás része maradt.

Részletesen vizsgálta az Alkotmánybíróság azt az indítványozói kifogást, amely szerint az első kúriai ítélet szövegezése többé-kevésbé azonos az új ítéletével. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az ítéletek indokolásának csak a megléte, nem a tartalma hozható összefüggésbe a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal. Mivel azonban a Kúria nem az egész eljárást, csak a határozathozatalt ismételte meg, problémás a nagymértékű egyezés. A Kúria egy a Pp.-ben nem szabályozott eljárásban állapította meg korábbi döntése hatálytalanságát, törvény által nem ismert okból és módon törte át a jogerőt. Ennek a szokatlan eszköznek az alkalmazását a pártatlanság elvének érvényre juttatása indokolta; emiatt szignálták át új bírói tanácsra is

az ügyet. A pártatlanság látszatának bizonyításához azt kellett volna meggyőzően igazolni, hogy a kizárással érintett bíró közreműködésével lefolyt eljárás az új eljárásra és döntéshozatalra semmilyen hatással nem volt. A régi és az új döntés közötti nagyfokú azonosság azonban arra enged következtetni, hogy az utóbb meghozott – alkotmányjogi panasszal támadott – ítélet olyan fokban követi az első ítélet logikai felépítését és szövegezését, hogy az nem alkalmas a pártatlanság látszatának biztosítására. Így éppen az a cél nem teljesült, amelynek érdekében a Kúria a jogilag szabályozatlan eljárásban a korábbi döntése hatálytalanságát megállapította és a jogerőt áttörte. Mivel a pártatlanság látszata csorbát szenvedett, sérült az indítványozók Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való joga. Az Alkotmánybíróság ezért a Kúria támadott ítéletét megsemmisítette – aminek következtében az eljárásnak a végzést követő, a Pp.-ben nem szabályozott megismétlése válik szükségessé. Az Alkotmánybíróságnak általánosságban nem célja olyan helyzetet teremteni, hogy döntése következtében egy törvény által nem szabályozott eljárást kelljen lefolytatni, jelen esetben azonban nem volt megfelelő eszköz e helyzet elkerülésére.

A határozathoz Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolást, Czine Ágnes és Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybírók különvéleményt fűztek.

Választási ügy: a választási kampány során a közszereplők bírálhatóságáról és a véleménynyilvánítás szabadságának megengedőbb mércéjéről szóló kúriai végzés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló határozat:

A 3107/2018. (IV. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság Dr. Tuzson Bence Balázs indítványozó – akkor országgyűlési képviselőjelölt – alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta a Kúria Kvk.IV.37.367/2018/2. számú, a közszereplők kritizálhatóságával kapcsolatos végzését és az annak megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

Az alapul fekvő ügy tényállása szerint az indítványozó először a Pest Megye 5. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB) nyújtott be kifogást, amiért a Jobbik Magyarországért Mozgalom róla olyan plakátot helyezett ki Fót településén, amelyen a képmása mellett az a szöveg szerepelt, hogy „[a]z Ön képviselője; Tuzson Bence 2014 óta egyszer ejtette ki Fót nevét az Országgyűlésben”. Ezt az állítást az indítványozó valótlannak tartotta, és ennek alátámasztásaként csatolta a közelmúltban elhangzott országgyűlési felszólalásait is. Az OEVB a kifogásnak helyt adott, és a plakáton szereplő állítást tényállításnak minősítette. E döntéssel szemben a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) fordultak fellebbezéssel. Az NVB az OEVB döntését megváltoztatta, és a kifogást elutasította, arra az álláspontra helyezkedve, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a választási kampányban – az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlata szerint – magasabb szintű védelmet élvez. A kifogásolt kijelentés is politikai véleménynek tekinthető, a közéleti vita körébe tartozik, cáfolására pedig az indítványozónak a választási kampány során minden törvényes lehetősége adott. Az indítványozó

az NVB döntése ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, azonban a Kúria a Kvk.IV.37.367/2018/2. számú végzéssel az NVB határozatát helybenhagyta.

E döntést követően fordult az indítványozó az Alkotmánybírósághoz, és kérte, hogy a testület az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének és IX. cikk (4) bekezdésének a sérelme miatt a kúriai döntést semmisítse meg. Az alkotmányjogi panaszban arra hivatkozott, hogy a bizonyíthatósági teszttel vizsgálható, azaz tényszerűen, objektíven cáfolható a kérdéses tényállítás. Sérelmezte, hogy azt a Kúria ennek ellenére véleménynek tekintette a jó hírnevét is sértő kijelentést.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadhatónak és érdemben vizsgálhatónak minősítette, ám az érdemi vizsgálat eredményeként, mint megalapozatlant, elutasította.

Az Alkotmánybíróság vizsgálatának kiindulópontja az volt, hogy a közügyekkel összefüggő vélemények kinyilvánítását a szólásszabadság különös erővel védelmezi, és a közügyek megvitatásának lényegi részét jelentik a közügyek alakítóinak tevékenységét, nézeteit, hitelességét érintő megnyilvánulások: a társadalmi, politikai viták jelentős részben éppen abból állnak, hogy a közélet szereplői, illetve a közvitában részt vevők egymás elképzeléseit, politikai teljesítményét és azzal összefüggésben egymás személyiségét is bírálják – 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [45], [48]. Ugyanakkor e különösen védett körben is különbség van az értékítéletek és a tényállítások védelmi szintje között. Az Alkotmánybíróság már több esetben vizsgálta a választási kampányban tett kijelentések jogszerűségének alkotmányossági szempontjait. A választási kampányt az Alkotmánybíróság olyan szituációnak tekinti, amelyben a lehető legerősebben jönnek számításba a közügyek minél szabadabb vitája melletti érvek, és ahol leginkább helye van a politikai programokról és a jelöltek alkalmasságáról vallott vélemények akár túlzó, felfokozott megfogalmazásának. Választási kampány során az Alkotmánybíróság megengedőbb tesztet alkalmaz a tényállítások jogszerűsége tekintetében, a tényállítás alkotmányjogi fogalmát megszorítóan értelmezi.

A politikai vitának a választási kampány során különösen is felfokozott körében a tényállítások meghatározása nem történhet önmagában a bizonyíthatósági teszt köznapi értelemben vett automatikus alkalmazásával. A vitatott kijelentés értékelését arra is figyelemmel kell elvégezni, hogy a kijelentés a választási kampány speciális szituációjában milyen valódi jelentést hordoz a kampányüzenetek címzettjei, a választópolgárok számára. Mindezzel összhangban kell döntenet arról, hogy az egyébként kijelentő módon megfogalmazott kijelentés az alkotmányjogi mérlegelésben valóban tényállításnak minősül-e. Ha az egymásra tett kijelentések közvetlenül a közéleti szereplők politikai tevékenységére, programjára vagy közéleti hitelességére, alkalmasságára vonatkoznak, akkor – még ha kijelentő módon fogalmazták is meg őket – vélelmezhető, hogy a választópolgárok a közléseket véleményként értékelik. Szintén védelem alá tartozhat a kritika túlzó, meghökkentő megfogalmazása, akkor is, ha a túlzás esetleg ténybeli kérdést is érint. Ez a mérlegelés tehát egyértelműen túlmutat a kijelentés elemeinek pusztán bizonyíthatósági teszttel történő vizsgálatán, és az ügy valamennyi körülményének értékelését igényli.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kúria döntése éppen ezeken az alkotmányossági megfontolásokon nyugszik. A Kúria mérlegelése az Alaptörvénnyel összhangban lévő jogértelmezésen alapul, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyezte, hogy más esetben, ha a megnyilatkozásnak észszerűen még a kampány körülményei között sem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint azt a választók az érintett múlt- vagy jövőbeli politikájára, vagy a jelölt alkalmasságára vonatkozó politikai véleményként értelmezik, akkor helye lehet a közlő valótlan tényállítás miatt történő felelősségre vonásának.

Választási ügy: az országgyűlési képviselőjelölt mentelmi jogának felfüggesztéséről szóló kúriai végzést a választójog és a jogorvoslathoz való jog sérelme szempontjából vizsgáló határozat:

A 3093/2018. (III. 26.) AB határozat elutasította a független országgyűlési képviselőjelölt indítványozó mentelmi jogának felfüggesztéséről szóló kúriai végzés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt.

Az ügy előzménye az volt, hogy a legfőbb ügyész indítványozta az NVB elnökénél az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 79. § (2) bekezdése alapján, hogy az indítványozó mint nyilvántartásba vett független országgyűlési képviselőjelölt mentelmi jogát függessze fel. Ezen indítványban a legfőbb ügyész kiemelte, hogy az indítványozóval szemben bünszervezetben, üzletszerűen elkövetett, különösen jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalás büntette és más bűncselekmények elkövetése miatt büntetőeljárás van folyamatban. A nyilvántartásba vételt követően azonban az indítványozó előzetes letartóztatását megszüntették, és a folyamatban lévő büntetőeljárást felfüggesztették.

Az NVB az indítványozó mentelmi jogát felfüggesztette, és döntése rendelkező részében rögzítette, hogy e határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak. Az indítványozó az NVB határozatával szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Kúria elé, de a Kúria e kérelmet visszautasította. A döntésben rámutatott, hogy az Ogytv. 79. § (2) bekezdése a mentelmi jog kérdésében való döntéshozatalt jelöltként igazolt személyek tekintetében az NVB-hez telepíti, ilyenkor pedig az NVB az Országgyűlés „helyébe lép”. Mivel maga az egész jogintézmény az Ogytv.-ben, és nem Ve.-ben nyert szabályozást, ezért az eljárásra nem is irányadó a Ve. jogorvoslati fórumrendszere. A Kúria azt is kiemelte, hogy a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntés természetét tekintve egy adott szervezet által meghozott végső döntés, bírói felülvizsgálat nélkül. Jogorvoslati lehetőség hiányában a Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kvk. IV.37.251/2018/3. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

E visszautasító végzés ellen fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz az indítványozó. Hivatkozott a választójoga megsértésére, az Ogytv. elégtelen szabályozására, amely nem garantálja a tisztességes és korrekt eljárást, továbbá

véleménynyilvánítási szabadsága korlátozására, az ártatlanság véelme sérelmére és a jogorvoslati lehetőség hiányára.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta, de az érdemi vizsgálat során azt nem találta megalapozottnak, ezért elutasította.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megalapozásához áttekintette korábbi gyakorlatát a választójog és a mentelmi jog kapcsán. Egyebek mellett hangsúlyozta, hogy a demokrácia elvén alapuló politikai rendszer elengedhetetlen feltétele a stabil, jogszerűen és kiszámítható módon működő választási rendszer. A választói akarat kifejezése az országgyűlési választások során Magyarország legfelsőbb államhatalmi szervét „konstituálja, legalizálja és legitimizálja”. A választói akarat zavartalan nyilvánítása a legfelsőbb államhatalmi szerv szabad akaraton alapuló létrehozását, illetve azon keresztül a Magyarország demokratikus jogállamiságát garantálja. [39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279.] Az aktív és passzív választójogot az Alaptörvény XXIII. cikke szabályozza, alapvető állampolgári jogként. Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása és a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A jogalkotó ezért szabadon határozza meg a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Alkotmánybíróság ilyen kérdésnek tekinti azt is, hogy a jogalkotó a képviselőjelöltek számára mentelmi jogot biztosít.

A jelen ügyben megállapítható, hogy a jogalkotó a képviselőjelöltek vonatkozásában a mentelmi jog szabályozásával egy a választójog gyakorlását segítő, garanciális rendelkezést határozott meg. Ennek kapcsán alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, hogy a szabályozás során érvényre jutottak-e az alkotmányos követelmények. Az Alkotmánybíróság ezek vizsgálatát végezte el, az indítványozó alkotmányjogi panaszja alapján, az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése összefüggésében.

Az Alkotmánybíróság utalt rá, hogy a mentelmi jog szabályozása az Európai Unió országaiban egységes koncepciót tükröz: „A jogintézmény célja ugyanis minden érintett országban az, hogy a képviselők személyén keresztül védje a legfőbb népképviselői szerv függetlenségét. A mentelmi jog a képviselők függetlenségének közjogi biztosítója. Az ezzel kapcsolatos nemzetközi szakirodalom jellemzően a mentelmi jog két elemét különbözteti meg: a felelősségmentességet (*non-liability, non-accountability*) és a sérthetlenséget (*inviolability*). Míg a felelősségmentesség intézménye a képviselők szólásszabadságát és szavazati jogát védi, a sérthetlenség a képviselőt ezen tevékenységében gátló büntetőeljárás megindításának képezi akadályát. Különbség a két elem között, hogy amíg a felelősségmentesség feltétlen, vagyis a mandátum megszűnésétől függetlenül áll fenn, addig a sérthetlenség általában csak annak felfüggesztéséig nyújt a képviselő számára védelmet.” A magyar szabályozás sajátos abból a szempontból, hogy a mentelmi jog vonatkozásában a képviselőjelölteknek is a megválasztott képviselőkkel azonos jogokat biztosít. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a mentelmi jog nem alapjog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében illeti meg. Bár a mentelmi jogot a képviselő jogosultsá-

gaként fogalmazták meg, alapvető funkciója az Országgyűlés védelme más hatalmi ágakkal szemben. Ezért nincs a mentelmi jog alanyának a mentelmi jog felett rendelkezési joga. [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291-292.]

Az Ogytv. 79. § (1) bekezdése alapján „[a] mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg”. A (2) bekezdés szerint „[a] képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg azzal az eltéréssel, hogy mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz, és a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a Nemzeti Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani”. A mentelmi jog a képviselőjelöltek tekintetében is funkcióhoz kötött: a képviselőjelölt mentelmi jogán keresztül a szabályozás a választások folytán megalakuló Országgyűlést védi az azt megválasztó választói akarat zavartalan, befolyásmentes kinyilvánításának biztosításával. A jogalkotó ezt a védelmet kívánta hatékonyabbá tenni, amikor nem a korábbi politikai struktúrát tükröző Országgyűlés döntési jogkörébe utalta a képviselőjelöltek mentelmi ügyeinek elbírálását, hanem azt a választáson részt vevő pártok képviselőiből álló választási bizottsághoz telepítette.

A Kúria támadott döntése lényegében e szempontokat jelenítette meg, helytállóan értelmezve az eljárásban az NVB szerepét, és hivatkozva az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára is. A Kúria jogértelmezése ezért nem sértette meg az indítványozó passzív választójogát.

Másodikként az Alkotmánybíróság az indítványozó jogorvoslathoz való jogának a sérelme kapcsán hivatkozott érveket is vizsgálta. Az Alkotmánybíróság jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani – 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]. A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.

Az Alkotmánybíróság már vizsgálta a jogorvoslathoz való jog érvényesülését, illetőleg hiányát az országgyűlési képviselő fegyelmi felelőssége tárgyában hozott döntéssel összefüggésben. Ezen határozatokban hangsúlyozta, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosításának a kötelezettségét az Alaptörvény a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel szemben írja elő. Kitért arra is, hogy „az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jog egyik eleme, a felelőtlenség (immunitás, felelősségmentesség) azt jelenti, hogy a képviselő képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – bizonyos kivételektől eltekintve – bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa

közölt tény vagy vélemény miatt. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jog biztosításának kötelezettségét viszont – a közigazgatási döntések mellett – csak a bírósági és hatósági döntésekkel szemben írja elő, amely döntések alól az országgyűlési képviselőnek épp a mentelmi joga biztosít mentességet.” 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [38]; 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [40].

E döntésekben az Alkotmánybíróság megállapította: mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, velük szemben a jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvényellenes helyzetet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a fentiek értelmében következetes abban, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosításának a kötelezettsége az Alaptörvényből csak olyan döntésekkel összefüggésben vezethető le, amelyek bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésnek minősülnek. A jelen ügyben a mentelmi jog felfüggesztéséről az Ogytv. értelmében az NVB hozott döntést. Az Alkotmánybíróság azonban különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy az NVB ezen szerepkörében az Országgyűlés helyébe lépve jár el, mintegy átruházott országgyűlési hatáskört gyakorolva. A mentelmi jog funkciója pedig a képviselőjelöltek esetében is az Országgyűlés védelme, a választójog gyakorlásának, a választások zavartalan lebonyolításának garantálásán keresztül. A mentelmi jog ezért nem az érintett saját jogát vagy jogos érdekét befolyásoló kérdés, ebből következően a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló határozat nem tekinthető olyan bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntésnek, amely vonatkozásában a jogorvoslat hiánya önmagában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelmét eredményezné. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában is elutasította.

A határozathoz Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó, Salamon László, Schanda Balázs, Stumpf István, Sulyok Tamás, Szalay Péter és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek.

Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát megállapító határozat, a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően mozgáskorlátozott személyeket megillető támogatás témaköréből:

Az 1/2018. (IV. 6.) AB határozat az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem szabályozta a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatását. Az Országgyűlésnek e mulasztást 2018. december 31-ig kell pótolnia.

Az ügyben az Alkotmánybíróság eljárását a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kezdeményezte, amikor az előtte 6.K.31.532/2016. szám alatt, szociális ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt folyamatban lévő per

tárgyalását felfüggesztette, és bírói kezdeményezésben kérte a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (5) bekezdés *c*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazási tilalmának elrendelését. Az indítvány szerint a támadott szabály az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdéseit, valamint a XIX. cikk (1) bekezdését sérti.

Az indítványra okot adó ügyben Budapest Főváros Kormányhivatala határozattal utasította el a felperes fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelmét. A fellebbezés folytán eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Családtámogatási Főosztálya az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A felperes ezt követően keresetben kérte a jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát, egyebek mellett diszkriminációra hivatkozva amiatt, hogy a jogszabály a támogatás folyósítását nem a mozgásszervi korlátozottság állapotához, hanem a mozgásszervi eredethez köti, ezzel mind az ugyanolyan mozgásszervi korlátozottsággal járó, de mozgásszervi eredetű betegséggel rendelkezőkkel szemben, mind pedig törvényes támogatás hiányában a mozgásszervi korlátozottsággal nem rendelkezőkkel szemben hátrányosan megkülönböztetve őt. A perben kirendelt igazságügyi orvosszakértő azért nem állapította meg a felperes súlyos mozgásszervi fogyatékoságát, mert ugyan mozgáskorlátozottsággal járó, de nem mozgásszervi eredetű megbetegedése van (alsó végtagi idült vizenyő). Ilyen pedig az R. mellékletében, a mozgásszervi megbetegedések között nem szerepel.

Az indítványozó bíróság felidézte a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (1) bekezdés *e*) pontját, amelynek értelmében fogyatékosági támogatásra jogosult az, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszervi fogyatékos). A bíróság álláspontja szerint e szabály alapján az R. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja, valamint az 1. számú melléklet 6. pontja indokolatlanul tesz különbséget a fogyatékosági támogatást igénylő személyek között a tekintetben, hogy a támogatást igénylő személy mozgáskorlátozottsággal járó állapota mozgásszervi eredetű betegségből ered-e, vagy sem. A bíróság véleménye szerint a szabályozásnak nem az adott személy mozgásszervi eredetű megbetegedéséhez kellene kötnie a támogatásra jogosultság feltételét, hanem a ténylegesen fennálló, a támogatást igénylő személy mozgáskorlátozott állapotához és a mozgáskorlátozottság mértékéhez. A jelenlegi szabályozás ezért indokolatlanul diszkriminatív azokkal a támogatást igénylő személyekkel szemben, akiknek mozgáskorlátozott állapota nem mozgásszervi, hanem más egészségügyi problémából fakad. Mindezekre figyelemmel a bíróság alkalmazási tilalom kimondását, az R. 1. § (5) bekezdés *c*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az Alaptörvény XV. cikk (2) és (5) bekezdéseire, valamint a XIX. cikk (1) bekezdésére hivatkozva.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést nem találta megalapozottnak, és azt elutasította.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése kapcsán emlékeztetett az alábbiakra: a hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvényesítő 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 alaptörvény-ellenes, 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 – lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32].

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvényben felsorolt élethelyzetek esetén törvényben meghatározott támogatás jár. Ezen élethelyzetek között szerepel a „rokkantság, fogyatékoság” is. A rokkantság a testi vagy szellemi teljesítőképesség tartós befolyásoltsága, amely betegségen vagy fogyatékoságon alapul, és amely tartósan vagy átmenetileg a munka- vagy foglalkoztatási képesség hiányához is vezet. A rokkantság a munka világához kötődik, a munka- vagy foglalkoztatási képesség (számos okból előállható) hiányához tapad. A fogyatékoság fogalma szélesebb körben határozható meg; az kiterjed a mentális zavarra, a fizikai és érzékszervi károsodásra. A fogyatékoság fogalmának meghatározásai – amelyeket a nemzeti törvények és más szabályok rögzítenek – nagymértékben különböznek egymástól az Európai Unió tagállamaiban. Az, hogy ki minősül fogyatékos személynek, a jogszabályok értelmező rendelkezéseire tartozó, jogalkotói értelmezést igénylő kérdés. Ennek a jogalkotói értelmezésnek összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel; a jogszabály felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A fogyatékoság fogalmának jogalkotói meghatározása mindaddig nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével, amíg nem önkényes. Az Alaptörvény XIX. cikke kapcsán pedig azt szükséges kiemelni, hogy az jellemzően pusztán államcélokat tartalmaz, ugyanakkor két esetben – a (1) és az (4) bekezdésben – konkrét jogosultságokat nevesít, így alaptörvényi háttérrel ad az ott felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. Az Alkotmánybíróság által megválaszolandó kérdés az, hogy következik-e az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből kényszerítően az, hogy önmagában a helyváltoztatás súlyos elnehezedéséhez kössön a jogalkotó az ilyen személyek támogatására szánt valamilyen rendszeres juttatást.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában nem minősíthető önkényesnek az, hogy az R.-ben a jogalkotó a súlyos fogyatékosághoz, a nagy fokú fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodáshoz köti a fogyatékoság fogalmát.

Ez ugyanis olyan orvosi szakkérdés, amelynek értékelése nem tartozik az Alkotmánybíróság – és az általános hatáskörű bíróságok – hatáskörébe. Az R. hatályos tartalma tehát nem ellentétes a XV. cikk (2) bekezdésével, mivel nem állapítható meg, hogy a támogatásra jogosított személyek között indokolatlanul tenne különbséget. A mozgásszervi betegségből eredő fogyatékos személyek támogatásának az Alaptörvény XIX. cikkén alapuló oka az, hogy a társadalmi tapasztalat szerint az ilyen személyek mozgása, közlekedése, helyváltoztatása, a társadalom életében részvétele ténylegesen súlyosan elnehezedett. A mozgásszervi betegségből eredő fogyatékoságban szenvedő személyek objektív, tárgy szerinti ismérvek alapján nem feltétlenül tekinthetők összehasonlítható vagy azonos helyzetben lévőknek a nem fogyatékos, de mozgásukban, helyváltoztatásukban, közlekedőképességükben más okokból korlátozott személyekkel. Az R. hatályos tartalma ezért nem ellentétes a XIX. cikk (1) bekezdésével, hanem éppen azt hajtja végre. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az R. 1. § (5) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az indítványozó bíró által feltárt jogszabályi környezet valóban nincs összhangban az Alaptörvénnyel. Az összhang hiányát azonban nem az R. hatályos tartalma, hanem annak hiányossága okozza. A nem mozgásszervi fogyatékos, de mozgásában, helyváltoztatásában, közlekedőképességében és ennek folytán a társadalom életében való részvételben más okokból súlyosan korlátozott személyek bizonyosan a XIX. cikk (1) bekezdésében írt élethelyzetek szerinti védendő körbe tartoznak. Ez nem azt jelenti, hogy a két körnek teljesen egyforma támogatást kellene nyújtani, de azt mindenképpen jelenti, hogy nem lehet teljesen kizárni a mozgásban fogyatékosnak minősülő személyek közül azokat, akiknél ez az állapot nem mozgásszervi, hanem más betegségből ered. Az Alaptörvény „fogyatékoság” esetére támogatásra jogosultságot ír elő. Ebbe, amint azt az R. is tartalmazza, beletartozik a mozgás- és közlekedőképesség olyan csökkent volta, amely a mindennapi életvitelt súlyos mértékben nehezíti vagy akadályozza. Nincs olyan ok, amely a közlekedőképességükben a mozgásszervi fogyatékosokkal azonos mértékben, de nem mozgásszervi betegségből eredően korlátozott személyek támogatásra jogosultságát kizárja. Az, hogy ezen személyek támogatására jelenleg nincs támogatási forma, nem egyeztethető össze az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével és a XV. cikk (5) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ezért – az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – hivatalból eljárva mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg, és a mulasztást elkövető jogalkotót felhívta feladatának teljesítésére.

A határozathoz Czine Ágnes és Salamon László alkotmánybírók különvéleményt, Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla, és Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek.

A rokkantsági ellátásra való jogosultság Alaptörvénynek megfelelő számításával kapcsolatos, alkotmányos követelményt megfogalmazó határozat:

A 2/2018. (IV. 6.) AB határozat alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdése 3. pontja második fordulata alkalmazása során a havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosultra alkalmazni kell, aki a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel.

Az ügyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója fordult bírói kezdeményezéssel az Alkotmánybírósághoz, felfüggesztve az előtte 22.M.817/2017. számon, rokkantsági ellátás összegének felülvizsgálata iránt indított pert. Azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontja „ha a jogosult a referencia-időszakban nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 naptári napi jövedelem napi átlagának 30-szorosa” fordulata alaptörvény-ellenességét, és rendelje el ennek alkalmazási tilalmát is. Az indítványozó bíróság szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével ellentétes, mert indokolatlan megkülönböztetést tartalmaz.

Az ügyben a felperes egy megváltozott munkaképességű személy volt, akinek az elsőfokú hatóság rokkantsági ellátást állapított meg, amelynek mértékét a fellebbezésre eljáró másodfokú hatóság kis mértékben korrigálta. A határozatok indokolása szerint a felperes 2016. január 4. napjától 2016. július 8. napjáig végzett keresőtevékenységet, kérelmét pedig 2016. július 28. napján nyújtotta be. Tekintettel arra, hogy a felperes sem a referencia-időszakban (2015), sem pedig a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 napban nem rendelkezett 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel, ezért a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározottan kell megállapítani. E határozat ellen a felperes bírósághoz fordult, kérve az ellátás összegének újraszámolását, figyelemmel arra, hogy 2015-ben nappali tagozatos intézmény tanulója volt, és munkaviszonyt csak ezt követően tudott létesíteni, a 2016-ban megszerzett, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelme azonban magasabb összegű rokkantsági ellátásra jogosítaná, mint amit az ügyében a hatóságok megállapítottak.

Az indítványozó bíró osztotta az alapügy felperesének álláspontját, miszerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti, a havi átlagjövedelemre vonatkozó meghatározás különbséget tesz az ellátásra egyébként jogosultak között aszerint, hogy a kérelmük benyújtását megelőző naptári évben vagy a kérelem benyújtásának évében rendelkeztek 180 naptári napi jövedelemmel. Amennyiben a jogosult a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel (referencia-időszak), úgy a kérelmét a referencia-időszakot követő év-

ben bármely napon előterjesztheti, és ellátása összegének meghatározása a havi átlagjövedelem alapján történik. Amennyiben viszont a jogosult a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári évben nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, de a kérelem benyújtásának évében igen, úgy a kérelmét kizárólag a munkaviszonya megszűnését követő napon terjesztheti elő ahhoz, hogy ellátásának összege a havi átlagjövedelem alapján kerüljön meghatározásra. Az indítványozó bíróság szerint ez okozza az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének a sérelmét.

Az ügyben az Alkotmánybíróság megkereste az emberi erőforrások miniszterét, illetőleg tájékoztatást kért az alapvető jogok biztosától is.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés érdemi vizsgálata során azt állapította meg, hogy az nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata ebben az ügyben is az Alaptörvény XIX. cikkének az elemzéséből indult ki. E cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az Alkotmánybíróság ehelyütt is hangsúlyozta: „Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett második mondata pedig egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttér ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered.” Az egyes támogatások konkrét mértékét és formáját tehát a törvényhozó szabadon határozhatja meg, az Alaptörvény keretei között.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése kapcsán pedig az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy az az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza, csupa olyan élethelyzetet fogva át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítélettel vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Mindez azt jelenti, hogy a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja {3112/2016. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [26]}.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályhely indokolatlanul tesz különbséget a rokkantsági ellátásra jogosultak között aszerint, hogy a megváltozott munkaképességű személyek a jogviszonyuk megszűnését közvetlenül követő naptári napon vagy csak egy későbbi időpontban nyújtják be ellátás iránti igényüket. Az Alkotmánybíróság az Mmtv. támadott szabályát ezért megvizsgálta a diszkriminációteszt alkalmazásával. Az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezése szempontjából homogén csoportnak azok a rokkantsági ellátásra jogosultak tekinthetők, akik a referencia-időszak (a kérelem benyújtását megelőző naptári év) kezdete

óta rendelkeznek 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel. Egy megválasztott kezdő időpontot követően, meghatározott időtartamra vonatkozó egészségbiztosítási járulék megfizetése teszi ugyanis jogosulttá a rokkantsági ellátást igénylőket arra, hogy magasabb összegű ellátásra váljanak jogosulttá. Az ellátásra való jogosultság előfeltételeként legalább 180 naptári napi jövedelem megszerzésének előírása a kérelem benyújtását megelőző, meghatározott időszakban alkotmányosan igazolható, tekintettel arra, hogy a rokkantsági ellátás nem rászorultságon, hanem biztosításon alapul.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Emberi Erőforrások Minisztériuma és az alapvető jogok biztosa válaszaiban foglaltakra is – megállapította, hogy a jogalkotó szándéka az Mmtv. rendelkezésének elfogadása során egyértelműen arra irányult, hogy lehetőséget biztosítson a rokkantsági ellátás összegének kedvezőbb megállapítására azok számára is, akik a kérelem benyújtását megelőző naptári évben nem szereztek 180 naptári napi, járulékfizetés alapját képező jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy az Mmtv. indítvánnyal támadott rendelkezésének tulajdonítható olyan – az indítványozó bíró által állított és az eljáró hatóságok és bíróságok által rendszeresen alkalmazott – értelmezés is, amely nem teszi lehetővé a rokkantsági ellátás mértékének a havi átlagjövedelmen alapuló (magasabb) meghatározását azon személyi kör vonatkozásában, akik a referencia-időszak kezdetét követően, de nem közvetlenül az ellátásra vonatkozó igényük benyújtását megelőzően rendelkeznek 180 napi jövedelemmel, még nem teszi szükségessé annak megállapítását, hogy a rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését. Ennek indoka, hogy a vizsgált törvényi rendelkezésnek tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, amely összhangban van az Alaptörvénnyel. Ilyen esetben pedig a megsemmisítésre nincs szükség. Az Alkotmánybíróság ezért a bírói kezdeményezést elutasította.

Az Abtv. 46. § (3) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy hatáskörei gyakorlása során hivatalból megállapíthassa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből és XIX. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy az Mmtv. 1. § (2) bekezdése 3. pontja második fordulata szerinti, havi átlagjövedelem számításának szabályát valamennyi olyan ellátásra jogosultra alkalmazni kell, aki ugyan nem felel meg az első fordulat szerinti követelménynek, de a referencia-időszak kezdetét követően rendelkezik legalább 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelemmel – függetlenül attól, hogy közvetlenül az e 180 napot követő napon terjeszti-e elő a kérelmét, vagy később.

A határozathoz Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla és Stumpf István alkotmánybírók párhuzamos indokolást, Czine Ágnes és Salamon László alkotmánybírók különvéleményt fűztek.

Választási ügy: a Kúria választási plakát kihelyezését megtiltó, a plakátok jogszerűségéhez többlet-feltételeket előíró, és ezzel a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó végzését megsemmisítő határozat:

Az Alkotmánybíróság a 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatban megsemmisítette a Kúria Kvk.VI.37.414/2018/2. számú végzését, amely eredetileg a választás tisztaságát és a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlást sértőnek minősített egy a Fidesz-MPSz által használt plakátot.

Az ügyben a Fidesz-MPSz fordult alkotmányjogi panasszal a testülethez, és kérte a Kúria említett végzésének a megsemmisítését, mert azt – egyebek mellett – a véleménynyilvánítás szabadságát és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sértőnek tartotta. Az Alkotmánybíróság először a 3134/2018. (IV. 19.) AB végzéssel elrendelte a Kúria végzése végrehajtásának felfüggesztését, majd ezt követően a kérelmet érdemben is megvizsgálta.

Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben egy kérelmező Budapest 12. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB) fordult amiatt, mert egy választási plakátot a Ve. 2. § (1) bekezdés *a*), *c*) és *e*) pontjaival ellentétesnek tartott. A plakát háttérében egy magyar zászló volt látható, jobb oldalt Orbán Viktor miniszterelnököt ábrázolták, bal oldalt pedig keretezett mezőben a „Nekünk Magyarország az első” felirat volt feltüntetve. A kérelmező szerint a plakát alapján nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy azok jelölő szervezet támogatására buzdítanak-e, vagy a kormányzati kommunikáció részét képezik. A plakát ezért sérti a választás tisztasága és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elveit. A plakátokon ugyanis – a Kúria gyakorlatában is megerősített módon – egyértelműen és nyilvánvalóan fel kell tüntetni, hogy kinek a támogatására ösztönöz. A kérelmet az OEVB áttette az NVB-hez, amely azt elutasította, arra hivatkozással, hogy a plakát alsó részén szerepel egy impresszum, igaz, a teljes mérethez képest igen csekély méretben.

Az NVB határozatával szemben a kérelmező felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához fordult. A Kúria az NVB határozatát megváltoztatta és megállapította, hogy a Fidesz-MPSz e kifogásolt plakátja megsértette a választás tisztaságára és a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveket. A Kúria indokolása szerint a kampányeszközből egyértelműen és nyilvánvalóan ki kell derülnie, hogy kinek a támogatását ösztönzi. Ennek a kifogásolt plakát azért nem felel meg, mert még közvetlen közletről is csak nehezen, alig olvashatóan vehető ki a rajta szereplő impresszum. Ez a Ve. 2. § (1) bekezdés *a*) és *e*) pontjainak a sérelméhez vezetett. A Kúria a Fidesz-MPSz-t a további jogsértéstől eltiltotta.

E döntést támadta meg alkotmányjogi panasszal a Fidesz-MPSz, a véleménynyilvánítás szabadságának megsértésére hivatkozva. A véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed a választási időszakban közzétett plakátokra is. Mivel ez az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabadság különösen védett, ezért a Ve.-ben foglalt korlátozásokat megszorítóan kell értelmezni. A Kúria azonban a kifogásolt végzésben olyan okból minősítette jogszerűtlennek a kérdéses plakátot, amely a Ve.-ből nem

következik. A Kúria által felállított felismerhetőségi mérce a Ve.-ből nem olvasható ki; de még ha az alapelvekből ez levezethető is lenne, akkor is aggályos, hogy annak miért nem tesz eleget a jelen ügyben az impresszum közzététele. A plakát nem a negatív kampány része volt, a rajta szereplő képmás és pozitív üzenet egyértelműen felismerhető és egy párthoz – a Fidesz-MPSz-hez – köthető.

Az indítvány az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére is hivatkozott annak kapcsán, hogy a Kúria egy „plusz törvényi követelményt” állított fel a jogértelmezésével, figyelmen kívül hagyva a hatályos választási törvényi előírásokat. Ez a hozzá kapcsolódó hiányos indokolással együtt a *fair* eljárás elvének megsértéséhez vezetett.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadhatónak minősítette, majd az érdemi vizsgálat során megalapozottnak ítélte, és a Kúria Kvk.VI.37.414/2018/2. számú végzését megsemmisítette.

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Az 5/2015. (II. 25.) AB határozat és a 7/2014. (III. 7.) AB határozat szerint: „A választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.” A Ve. szabályozási rendszerében a választási plakátokon nem szükséges formális „impresszumot” feltüntetni, ugyanakkor a választás tisztaságára, a jóhiszemű és a rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelveknek kizárólag az olyan plakát felel meg, amelyből magából, egyértelműen és nyilvánvalóan megállapítható, hogy kinek a támogatására ösztönöz. Ez a követelmény sokféle formában teljesíthető (például a jelölő szervezet emblémája feltűnő feltüntetésével, vagy a jelölő szervezet elnöke, vagy jelöltje képmásának felhasználásával, de nemcsak így). A plakátnak összességében kell azt az információt közvetítenie, hogy kinek a támogatására ösztönöz, illetve hogy nem ütközik a Ve.-ben megfogalmazott tilalmakba.

A választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentik. Ilyen korlátozásokra csak törvényben kerülhet sor. A Ve. 144. §-a értelmében a plakátok a kampányidőszakban a Ve.-ben meghatározott kivételekkel korlátozás nélkül elhelyezhetők. Ez a szabály azt jelenti, hogy a Ve. rendelkezésein kívül más szabály a plakátok elhelyezésére nem alkalmazható. Nem szerepel a Ve.-ben olyan korlátozás, mint amelyet a Kúria végzése a Ve. eljárási alapelveiből értelmezés útján kiolvasott. A Kúria Kvk.VI.37.414/2018/2. számú határozata megváltoztatta az NVB határozatát, és lényegében az azonnali felismerhetőség Ve.-ben nem szereplő követelményét támasztotta (a döntés szerint egyértelműen és nyilvánvalóan, nemcsak közvetlen közlőre láthatóan kell felismerhetőnek lennie, hogy a plakát kinek a támogatására ösztönöz), ami a kúriai döntés szerint nem teljesül a plakáton elhelyezett impresszum mérete miatt. Ugyanakkor a kifogást tévő, az NVB és a Kúria azonosítani tudta a plakát alapján a jelölő szervezetet.

A Ve. 144. §-ának az az értelmezése van összhangban az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével, amely a törvényi szabályozást zártnek tekinti: ha a plakát elhelyezése nem sérti a Ve. alapelveit, illetve a 144. § (4)–(7) bekezdését, akkor az a Ve. 144. § (3) bekezdése szerint jogszerű. Mivel ennek a követelménynek a támadott kúriai végzés nem felel meg, az sérti a panaszosnak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert jogát, ezért a végzést meg kellett semmisíteni.

A határozathoz Czine Ágnes, Hörcherné Marosi Ildikó, Pokol Béla, Stumpf István és Szalay Péter alkotmánybírók párhuzamos indokolást fűztek.

Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását megállapító határozat, a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzből finanszírozott alapítványok által természetes személyek számára nyújtott támogatások átláthatóságának biztosítása tárgyában:

A 3/2018. (IV. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg annak következtében, hogy a jogalkotó a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvénnyel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által természetes személyek számára nyújtott támogatások átláthatóságát. Az Országgyűlésnek a mulasztást 2018. szeptember hó 30. napjáig kell pótolnia.

Az ügy alapja két, bírói döntéssel – és vagylagosan jogszabályi rendelkezéssel – szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz volt, amelyeket az Alkotmánybíróság egyesített. Az első alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 28. § (1) bekezdése alapján adatigénylést terjesztett elő az MNB által alapított Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítványhoz, és annak a megismerését kérte, hogy a „2014–2015-ös akadémiai évben:

- az egyes pályázatokra hány jelentkezés érkezett?
- kik vettek részt a pályázatok elbírálásában, milyen pontozási rendszer alapján hoztak határozatot?
- kik nyertek az egyes pályázatokon, mennyi pénzt?
- milyen vállalásokat tettek a nyertesek a pályázati összeg odaítélésnek fejében, ezeket mikor teljesítették (illetve, ha még nem teljesítették, mikor jár le a teljesítési határidő?)
- mekkora kerete van a jegybanknak az összes pályázatra a 2014–2015-ös akadémiai évben, és mekkora lesz a 2015–2016-os akadémiai évben?”

A kért adatok kiadását megtagadták, ami miatt bírósági felülvizsgálatot kért az indítványozó, de kereseti kérelmét első- és másodfokon is elutasították.

A második alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó a fentiekhez hasonló tartalmú adatigényléssel fordult a Pallas Athéné Geopolitikai Alapít-

ványhoz, de az adatok kiadását itt is megtagadták, majd a bíróságok az indítványozó keresetét ekkor is elutasították első- és másodfokon.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában e bírói döntéseket támadta, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelme miatt. A közérdekű adatok megismeréséhez való joga aránytalan korlátozásának vélte azt a bírói jogértelmezést, miszerint adatigénylését egészében véve azért nem kellett teljesíteni, mert ennél fogva a nyertes pályázók személyes adatai az Infotv.-vel ellentétes módon válnának kezelhetővé (megismerhetővé). Nagyjából kérte az indítványozó az Infotv. 3. § 5. pontjának „a személyes adat fogalma alá nem eső” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is, mert az álláspontja szerint nincs összhangban az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével, lerontja a közpénzekre (azok elnyerésére) vonatkozó adatok közérdekű adatként történő érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat befogadhatónak minősítette, az érdemi vizsgálat eredményeként azonban azt állapította meg, hogy azok nem megalapozottak, ezért elutasította őket.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján folytatott jelen eljárásban a támadott bírói döntéseknek, s a bennük foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével való összhangját vizsgálta. A támadott ítéletben a Fővárosi Ítéltábla úgy érvelt, hogy: „[Az] Infotv. 3. § 5. pontjának, a 3. § 2. pontjának és a 3. § 6. pontjának fogalom meghatározásaiból kiindulva a természetesszemély-pályázók adatait illetően azokat sem közérdekű, sem közérdekből nyilvános adatként nem találta nyilvánosságra hozható adatoknak. A közfeladatot ellátó szerv jellegére, a pénz felhasználásának céljára figyelemmel azt állapította meg, hogy a pályázók személyes adatainak védelme elsőbbséget élvez a közpénzek felhasználásának átláthatóságához fűződő joggal szemben. Ezért az alperest feljogosította a természetesszemély-pályázók személyes adatainak felismerhetlenné tételére és elutasította a keresetet a nyertesszemély-pályázók nevének közlését érintően.” A bíróság tehát a természetesszemély-pályázók személyes adatait nem minősítette sem közérdekű, sem közérdekből nyilvános adatnak. A másik támadott bírói döntésben a Fővárosi Ítéltábla azt is kimondta, hogy az Infotv. 3. § 5. pontja a személyes adatot kiveszi a közérdekű adat köréből, azaz személyes adat soha nem lehet közérdekű adat. Személyes adat legfeljebb közérdekből nyilvános adat lehet, de a konkrét ügyben törvényi felhatalmazás hiányában azt lehetett megállapítani, hogy nincs lehetőség a nyertes pályázók nevének közérdekből nyilvános adatként történő kiadására.

Az indítványozó ezt a jogértelmezést vitatta az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján. Az Alkotmánybíróság azt már a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban és a 3077/2017. (IV. 28.) AB határozatban is kimondta, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásra vonatkozóan konkrétan rögzíti a nyilvánosság előtti elszámolás, illetve az átláthatóság és a közélet tisztaságának az elvét. Ennek garanciájaként az Alaptörvény konkrétan kimondja azt is, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok. Ezt a speciális adatkört tehát – függetlenül az adatkezelő személyétől, attól, hogy adott esetben mi-

lyen szervtípusba tartozik, milyen jogi formában működik vagy milyen tevékenységet folytat – maga az Alaptörvény minősít közérdekű adatnak.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a támadott bírói döntéseket kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül, nem foglalhat állást az alapul fekvő ügyekben kiadni kért adatok minősítéséről. Ezért az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem mondhatta ki, hogy az indítványozó által kiadni kért konkrét adatok közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok-e, ennek megítélése ugyanis bírósági hatáskörbe tartozik. Az Alkotmánybíróság így csak azt vizsgálta, hogy a támadott bírói döntésekben foglalt jogértelmezés sérti-e az Alaptörvény által megszabott értelmezési tartományt, korlátozza-e a közérdekű (közérdekből nyilvános) adatok megismerhetőségét, az információszabadság érvényesülését.

Ilyen korlátozás az indítványozó állításaival ellentétben nem volt megállapítható. Nem a jogalkalmazó, hanem maga a törvény köti feltételekhez a személyes adatok megismerését. Az Infotv. 3. § 5. pontja eleve kizárja a személyes adatokat a közérdekű adat fogalmából. Közérdekből nyilvános adatként pedig személyes adatok ugyan nyilvánosságra hozhatók, de ezt törvényben kell elrendelni, az Infotv. 3. § 6. pontja szerint. Ilyen törvényi felhatalmazás a jelen esetben nem volt, és ezt a következtetést az eljáró bíróságok is megalapozottan vonták le az Infotv.-ből. Az adatnyilvánosságot elrendelő törvényi szabály nélkül – az indítvánnyal ellentétben – nem volt tehát a bíróság által vizsgálható, hogy az alperes pályázatán nyertes pályázók személyes adatát indokolt-e megismerhetővé tenni, nem volt a bíróság által mérlegelhető ezért az sem, hogy a nyertes pályázók mely személyes adatainak megismerhetővé tétele minősülne arányos beavatkozásnak a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása érdekében. Mindezeket figyelembe véve a bírói döntéseket támadó alkotmányjogi panaszokat az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy az adatnyilvánosság törvényi elrendelése nélkül az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerinti perben nincs helye bírói mérlegelésnek azt illetően, hogy a közpénzekből finanszírozott alperes szervezetek pályázatán nyertes, és ekként közpénzekből támogatott természetes személyek személyes adata – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságának biztosítása érdekében – nyilvánosságra hozható-e. A személyes adatok megismerhetővé tételének biztosítása jogalkotói hatáskör. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján, ha az Alkotmánybíróság a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, akkor határidő megjelölésével felhívja a mulasztást elkövető szervet feladata teljesítésére. Azt az Alkotmánybíróság már korábbi döntéseiben – így például a 3056/2015. (III. 31.) AB határozatban is – kimondta, hogy az Alaptörvényben a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapjogok egy rendszertani egységben találhatók a VI. cikk (2) és (3) bekezdéseiben. Adott esetben azonban e két jog között alkotmányos kollízió állhat fenn, amelynek feloldása a két jog megfelelő összevetésével, azok alapos vizsgálatával lehetséges. A jogalkotó köteles tehát olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok ki-

egyensúlyozott érvényesülését. Az Alaptörvény *A közpénzek* című fejezetében fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. E követelmény végrehajtásaként, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján az Infotv. 27. § (3a) bekezdése tájékoztatásadásra kötelez minden természetes személyt, jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel olyan kapcsolatot létesít, ami érinti a közpénzekkel való gazdálkodást. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből eredő követelmény akkor juthat megfelelően érvényre, ha az olyan szervezetek, mint a jelen ügyben szereplő MNB Alapítványok kötelesek a közpénzekkel való gazdálkodásukkal kapcsolatos információikat a nyilvánosság előtt feltárni.

Megállapítható mindezek alapján, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével ellentétben a jogalkotó nem biztosította az MNB által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát, az e forrásból támogatottak megismerhetőségét. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel, hivatalból eljárva az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet állapított meg, s felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. szeptember hó 30. napjáig tegyen eleget. Feladatának teljesítésekor a jogalkotó köteles az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdéseinek megfelelően eljárni, s az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti követelményt olyan módon érvényre juttatni, hogy ennek érdekében a személyes adatok védelméhez való jognak valóban csak a feltétlenül szükséges mértékű, az elérni kívánt céllal arányos korlátozására kerüljön sor.

Végül az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányjogi panaszának azt az elemét vizsgálta, amely az Infotv. 3. § 5. pontjának „a személyes adat fogalma alá nem eső” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó az általa állított alaptörvény-ellenességet ezen indítványi elem kapcsán az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére hivatkozva állította. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben emlékeztetett arra, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. rendszerében és az Alkotmánybíróság joggyakorlata értelmében is jogorvoslat: az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése, valamint 27. §-a szerint egyaránt akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz a konkrét ügyben érintett személy vagy szervezet, ha Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Ezért az alkotmányjogi panasz befogadásának feltétele főszabály szerint az Alaptörvényben biztosított joggal való összefüggés. Az indítványozó alkotmányjogi panasz ezen részében az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként csak a 39. cikk (2) bekezdés utolsó mondatára hivatkozott, és ehhez kapcsolt releváns alkotmányjogi indokolást. A VI. cikk (2) bekezdését megemlítette ugyan, de csak általánosságban. Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy a 39. cikk (2) bekezdése nem alapjog, önmagában ennek sérelmére alkotmányjogi panaszt alapítani nem lehet, ezért ezt az indítványi részt visszautasította.

A határozathoz Pokol Béla és Varga Zs. András alkotmánybírók különvéleményt fűztek.