

## Az Alkotmánybíróság fontosabb döntései 2019. január 1-je és március 31-e között

SZABÓ ATTILA

*Az Alkotmánybíróság 2019 első negyedében 81 döntést hozott, amelyek közül 26 érdemi határozat volt. Az Alkotmánybíróság normakontrollos hatásköreiben négy esetben mondta ki jogszabály alaptörvény-ellenességét, háromszor semmisített meg jogszabályt. A vizsgált időszakban négy esetben mondott ki jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet és két esetben alkotmányos követelményt.*

*Az Alkotmánybíróság legtöbbet gyakorolt hatásköre továbbra is az alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott eljárás, amelyek közül kiemelkedik a bírói ítéletekkel szemben előterjesztett panasz. Ebben a hatáskörében eljárva az első negyedében négy bírói döntést semmisített meg.*

*A cikk hat fontosabb döntést foglal össze a vizsgált időszakból. A megváltozott munkaképességűek védelmében a 3024/2019. (II. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a megváltozott munkaképességűeknek járó rehabilitációs ellátás összegének megállapításakor az állapotjavulás tényleges mértékét vizsgálni kell. A véleménynyilvánítás szabadságának határait vizsgálva az 1/2019. (II. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította a szovjet emlékmű megdobálójának indítványát. A 3/2019. (III. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság egy új büntetőjogi tényállást vizsgálva megállapította, hogy nem alaptörvény-ellenes a jogellenes bevándorlás elősegítését szankcionáló tényállás, ám megfogalmazott egy alkotmányos követelményt, amely az önzetlen, humanitárius segítséget kiveszi a büntetőnorma hatálya alól. A 3057/2019. (III. 25.) AB határozatában arról döntött az Alkotmánybíróság, hogy a bankfiókban a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. A tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog védelmében az 5/2019. (III. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: a hatósági döntések indokolással való ellátása alkotmányos kötelezettség, ez alól kormányrendelettel nem lehet kivételt teremteni. Végül a gyermekek jogainak védelmében a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban megállapította a jogalkotó mulasztását, mivel a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók védelmében a jelenlegi szabályozáshoz képest további kedvezményes szabályokat kell alkotnia.*

### *Significant Decisions of the Constitutional Court between 1 January and 31 March 2019*

*The Constitutional Court (hereinafter: CC) made 81 decisions in the first quarter of 2019. From these, 26 decisions were on the merits, meanwhile the others were mainly rejections on formal grounds. In the competences of norm control, the CC has annulled three legal regulations, it established two constitutional requirements and it declared two times legislative omission.*

*The mostly practiced competence of the CC is still the constitutional complaint procedure, mainly the one against judicial decisions. In its competence, the Court annulled four judicial decisions.*

*The Article summarises six significant decisions of the CC from the first quarter of the year. The CC ruled that in case of reviewing the disability allowances, only real physical improvement can be taken into account when classifying a person in a better conditioned grade of disability [CC decision 3024/2019. (II. 4.)] The Court examined the limits of the freedom of speech when judging upon a petition where the petitioner has committed vandalism by launching paint-colours against a public statue [CC decision 1/2019. (II. 13.)]. In decision 3/2019. (III. 9.) the Court established that the new provisions of the Criminal Code against the supporting of illegal migration are in conformity with the Fundamental Law, however, it established a constitutional requirement: the new statutory definition shall not be applicable to the altruistic conducts that perform the obligation of helping the vulnerable and the poor. The CC protected the right to a fair trial in the administrative procedures when in CC decision 5/2019. (III. 11.) it declared: the reasoning is a compelling element of the administrative decision, and a government decree may not establish an exemption from this constitutional obligation. Lately, in its decision 9/2019. (III. 22.) the CC has stepped up in the interests of the children with difficulties in integration, studies and conduct by establishing a legal omission on the part of the lawmaker.*

#### A)

Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban 81 döntést hozott, amelyek közül 26 érdemi határozat, míg 44 – többnyire a befogadási eljárás során hozott – visszautasító végzés.<sup>1</sup> Az érdemi határozatok – az Alkotmánybíróság hatásköreire figyelemmel – a következők szerint oszlanak meg. Az Alkotmánybíróság három esetben utólagos normakontroll indítvány (az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [a továbbiakban: Abtv.] 24. §-a) alapján járt el. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezéseket tekintve öt esetben hozott határozatot. A vizsgált időszakban

<sup>1</sup> 11 ügyben pedig egyesítő végzést hoztak.

az Alkotmánybíróság egy esetben az Abtv. 38. § szerinti hatáskörében az Alaptörvény értelmezését végezte el. Az Alkotmánybíróság legtöbbször gyakorolt hatáskörében,<sup>2</sup> alkotmányjogipanasz-eljárásban összesen 17 érdemi határozatot hozott, amelyből 14 bírói ítélettel szemben előterjesztett panasz volt, 3 pedig közvetlenül a normával szemben előterjesztett panasz.

A határozatok tartalmára tekintettel érdemben a következő határozatok születtek. Jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására 4 esetben került sor, ebből 3 alkalommal az Alkotmánybíróság a jogszabályt megsemmisítette. Bírói döntést négy esetben semmisített meg. Egy esetben a jogszabály alkalmazási tilalmát mondta ki. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet 4-szer állapított meg, 2 alkalommal pedig alkotmányos követelményt mondott ki. Az indítványokat 17 esetben utasította el, 47 esetben pedig visszautasító végzéssel zárta le az eljárást.

A bírói döntések felülvizsgálatakor, azok megsemmisítése esetén és normakontroll-hatáskörökben eljárva a következő alapjogok védelme érdekében állapította meg az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet: diszkriminációtilalom [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés], tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] és közérdekű adatok nyilvánossága [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés].

Az alapjogok védelme és a magyar alkotmányjog dogmatikájának szempontjából, időrendi sorrendben, a következő döntések részletes ismertetése szükséges a 2019. év első negyedének határozatai közül.

## B)

### ***1. A megváltozott munkaképességeknek járó rehabilitációs ellátás összegének megállapításakor az állapotjavulás tényleges mértékét vizsgálni kell***

Az Alkotmánybíróság a 3024/2019. (II. 4.) AB határozatban kimondta: a tisztességes eljáráshoz való jog követelményéből fakad, hogy a hatóságoknak a megváltozott munkaképességeknek járó rehabilitációs ellátás összegének megállapításakor az állapotjavulás az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel.

1.1. Az alkotmányjogi panasz indítványozója a Kúria és a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítványozó 2007 óta havi 101 455 Ft összegű III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 32. § (1)

<sup>2</sup> 2019. első negyedében az összes kiszignált új ügy 98 volt, amelyből 81 alkotmányjogi panasz. Az előadó alkotmánybíróra kiszignált, befejezett ügyek száma az év első negyedében 81 volt, amelyből 69 alkotmányjogi panasz.

bekezdése alapján 2012. január 1-jétől a rokkantsági nyugdíj rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. Az indítványozó kérte a komplex felülvizsgálatot, amelynek eredményeként havi 28 720 Ft rehabilitációs ellátást állapítottak meg számára. Fellebbezést követően a jogerős határozat megállapította, hogy egészségi állapota 57%, B1 minősítési csoportba tartozik, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható. A komplex minősítés alapja a 2012. február 17-én hatályba lépett 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet volt (a továbbiakban: NEFMiR).

1.2. Az indítványozó a jogerős hatósági határozat ellen keresettel élt. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el, megállapítva, hogy az indítványozó egészségi állapotának mértéke 57%, de nem a B1, hanem a B2 minősítési csoportba tartozik, és erre figyelemmel az indítványozónak rokkantsági ellátást kell megállapítani.

A hatóság által az új eljárásban kötelezően alapul vett adatok (egészségi állapot mértéke, minősítési kategória) az indítványozó szerint önmagukban nem voltak elegendőek az ellátás összegének megállapításához, mivel arra az a körülmény is lényeges hatást gyakorol, hogy az ellátott állapotában bekövetkezett-e javulás.

Az indítványozó hangsúlyozta, hogy az állapotjavulás tényét a megismételt eljárásban kellett volna vizsgálni és bizonyítani. Ha ugyanis a társadalombiztosítási szerv a rokkantsági ellátás összegét arra alapítva állapítja meg, hogy az ügyfél egészségi állapotában javulás következett be, akkor ezen megállapítását szakértői vizsgálattal köteles alátámasztani, és a határozat indokolásában a szakvéleményre utalnia kell.

A bíróság megállapította, hogy az új eljárásban a hatóságnak kizárólag arról kellett döntenie, hogy a korábbi ítéletben megállapított paraméterek (57%-os egészségi állapot, B2 kategória) alapján az indítványozó milyen összegű rokkantsági ellátásra jogosult. A bíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozó az állapotjavulás megállapításának jogellenességére nem hivatkozhatott, mivel az egészségi állapot mértékét a bíróság ítéletében rögzítette, a B2 kategóriás rokkantsági ellátás összegét az 57%-os egészségi állapot alapján kellett megállapítania.

1.3. A bíróság jogerős ítéletét az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a Kúria előtt. A felülvizsgálati kérelemben az indítványozó hangsúlyozta, hogy a B2 minősítést egy új jogszabály, a komplex minősítésre vonatkozó NEFMiR. 1. számú mellékletében foglalt szempontrendszer figyelembevételével állapították meg, amely rendelet alapján elvégzett minősítés eredményét nem lehet minden további nélkül összevetni a rendelet hatálybalépését megelőzően, más jogszabály alapján elvégzett minősítés eredményével.

1.4. A Kúria ítéletével a bíróságnak az indítványozó keresetét elutasító ítéletét hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy tévesen foglalt úgy állást a bíróság, hogy az állapotjavulás a megismételt eljárásban nem vizsgálható. A Kúria megerősítette, hogy a szóban forgó ellátásokra való jogosultság feltételeinek jogszabályi úton történt

módosítása (ideértve az egészségkárosodás, az egészségi állapot meghatározására vonatkozó feltételek változását) nem vet fel jogalkalmazási problémát, az ezzel kapcsolatos sérelmek orvoslására az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel. Az indítványozó ezek alapján fordult az Alkotmánybírósághoz.

1.5. Az indítványozó szerint a jelen ügyben a Kúria által konzekvensen követett azon jogértelmezés, amely szerint az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében foglalt „állapotjavulás” még abban az esetben sem lehet önálló szakértői bizonyítás tárgya, ha az egészségügyi állapot korábbi és a későbbi minősítése más jogi norma alapján történt, az Alaptörvény 28. cikkét sértő minősített jogértelmezési hibának tekintendő. A Kúria így az ellátás összegére jelentős befolyással bíró orvosi (biológiai-élet-tani) szakkérdésnek tekintendő körülményt önálló bizonyítás tárgyává nem tehető jogkérdéssé változtatja. Az indítványozó álláspontja szerint a bírói döntések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságot, a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a 28. cikkben foglaltakat.

1.6. Az Alkotmánybíróság az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében szereplő állapotjavulás, mint a korábban megállapított ellátás összegére kiható tényező önálló bizonyítandóságát alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősítette, az indítványt befogadta és érdemben elbírálta.

Az Alkotmánybíróság a rokkantellátás átalakításával kapcsolatos jogszabályokat és ítéleteket már többször vizsgált.

Jelen alkotmányjogi panaszban a korábbi beadványoktól eltérően az indítványozó azt sérelmezte, hogy az eljáró hatóságok (és bíróságok) az állapotjavulás tényét nem vizsgálták, az nem volt része a bizonyítási eljárásnak, ezáltal sérült a tisztességes eljáráshoz való joga.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szerzett jogok megvonása összefügg a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvével. Az Alkotmánybíróság szerint az állapotjavulás ténye, amely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja.

A támadott bírósági ítéletben a Kúria abból kiindulva vezette le álláspontját, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában rögzített állapotjavulás tekintetében a jogi szempontból releváns változást az egészségkárosodás százalékos mértékének meghatározásával kell kimutatni.

Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezetett, hogy a bíróságok az állapotjavulás tényét önállóan nem vizsgálták. Az egészségi állapotban bekövetkezett pozitív változás kérdése nem volt része a bizonyítási eljárásnak, pusztán a korábbi szabályozás szerinti besorolás és az új minősítési rendszer százalékos adatainak összevetése alapján állapítottak meg állapotjavulást, és csökkentették a korábban folyósított összeget.

A jelen ügyben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkéből következő követelményeknek nem tett eleget, mivel nem vizsgálta, és ezáltal nem indokolta meg, hogy az indítványozó részére megállapított – a korábban folyósítottnál – alacsonyabb összegű ellátás indokául szolgáló állapotjavulás valóban bekövetkezett-e. A ténymegállapításkor a bíróság pusztán a korábbi (rokkantnyugdíj-) besorolás és az új, Mmtv. szerinti minősítés százalékos összevetésére utalt. Az ellátórendszer átalakítása során a jogalkotó az átmeneti rendelkezésekre vonatkozó alkotmányos követelményre figyelemmel előírta, hogy a korábbi ellátás összege csak kivételesen, az állapotjavulás esetében csökkenthető. A jogalkotó a korábban megállapított összegek továbbfolyósítását tekintette főszabálynak, az állapotjavulás tehát olyan kivételes esetként szerepel, amelyre tekintettel a korábban folyósított ellátási összeg mégis csökkenthető.

Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő állapotjavulás az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének.

Erre tekintettel a támadott ítéletek alaptörvény-ellenességét megállapította és azokat megsemmisítette.

## ***2. Az alkotmánybíróság elutasította a szovjet emlékmű megdobálójának indítványát***

Az 1/2019. (II. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: a véleménynyilvánításhoz való alapjog magában foglal a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. Az alapjog a kommunikációt, a jellemzően politikai vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül.

Annak megítélése, hogy adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálendő, erős alkotmányos védelemre igényt tartó cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, az egyedi tényállás elemei alapján a bíróságok feladata. E tekintetben jelentősége van annak, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés-e.

2.1. Az indítványozók a Fővárosi Törvényszék, valamint a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 170. §-a megsemmisítését kérték.

Álláspontjuk szerint az őket garázdaság szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtó bírósági végzések sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szólás- szabadságot.

Az indítványozók 2017. április 17-én a Budapest V. kerületi Szabadság téren található szovjet hősi emlékművet több alkalommal narancssárga színű festéket tartalmazó luftballonnal dobálták meg, amelynek következtében az emlékmű felszínén több helyen festékfolt keletkezett. Tettüket figyelemfelkeltésnek szánták, amellyel politikai véleményüket nyilvánították ki. Elmondták, hogy semmiféle kárt nem kívántak okozni az emlékműben, ezért – előzetesen ellenőrzött módon – vízzel könnyen lemosható, ártalmatlan festéket használtak.

2.2. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az indítványozók elkövették a Szabs. tv. 170. §-ában foglalt garázdaság szabálysértését. Az indokolás szerint minden kétséget kizáróan megállapítható volt az indítványozók cselekményének a társadalmi együttélési normákat, viselkedési szabályokat és elvárásokat sértő, azokat semmibe vevő, ezáltal kihívóan közösségellenes jellege. A bíróság ezért az indítványozókat személyenként 30 ezer Ft pénzbírságra kötelezte.

Az elsőfokú végzéssel szemben az indítványozók fellebbezést nyújtottak be a Fővárosi Törvényszékhez. A másodfokú bíróság az elsőfokú végzést hatályban tartotta. A bíróság egyetértett azzal, hogy a politikai vélemény nem csupán verbális eszközökkel fejezhető ki, ugyanakkor feltétlenül szükségesnek tartotta, hogy az azt észlelők számára egyértelmű legyen, hogy az adott cselekmény, tiltakozás valamely kormányzati intézkedés ellen irányul. A bíróság álláspontja szerint jelen esetben a kívülálló számára nem volt értelmezhető az indítványozók motivációja.

2.3. A másodfokú bíróság szerint az indítványozók cselekménye ezért nem volt más, mint egy köztéri szobor elcsúfítása, ami pedig alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást keltsen.

2.4. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy a bírói döntések sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat. A bíróságok álláspontjuk szerint hibásan értelmezték az alkalmazandó jogot, és a garázdaság tényállásának olyan értelmet tulajdonítottak, ami ellentétben áll az Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányos elvekkel. A panaszosok szerint magatartásuk politikai véleménynyilvánítás volt: egy szerintük igen veszélyes külpolitikai tendenciára, az oroszbarát politikai közeledésre akarták felhívni a figyelmet, még hozzá olyan előzmények után, amikor a véleménynyilvánítás hagyományos formái nem bizonyultak hatékonyak. A cselekménynek ez a minősége helyes értelmezés mellett kizárja a garázdaság mindkét fogalmi elemének megvalósulását. A közéleti vélemények, a közhatalom-gyakorlás kritikája, még ha meghökkenítő vagy durva formában is fejezik ki, a demokratikus berendezkedés szükségszerű velejárói, így egy kormányzati politikával szembeni kritikai megnyilvánulás sosem lehet kihívóan közösségellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás jogának hatályát és határait érintő alapvető alkotmányjogi

jelentőségű kérdéseket vet föl. A bírói végzések alkotmányossági vizsgálata kapcsán vizsgálni kell ugyanis, hogy a szabálysértési eljárásban minősített cselekmény a szólás-szabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai. Ennek során az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell, hogy a garázdság szabálysértési alakzata milyen alkotmányossági szempontok szerint korlátozhatja a szabad véleménynyilvánítást. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta és érdemben elbírálta.

2.5. Az alkotmányjogi panasz nem volt megalapozott, így az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálta, hogy a másodfokú bíróság helyesen ítélte-e meg a szóban forgó ügynek a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági jogértelmezés szerint a szólásszabadság érveinek figyelembevételéhez arra lett volna szükség, hogy az elkövetők motivációja, vagyis a szoborgyalázás tiltakozásjellege a kívülállók számára is értelmezhető legyen.

A jogalkalmazó és alkotmányértelmező gyakorlat egyértelmű kiindulópontja az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a „véleménynyilvánítás” köznapi és alkotmányjogi jelentése nem fedi egymást. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog egyfelől nem öleli fel a véleményalkotás valamennyi megnyilvánulását, másfelől viszont magában foglal a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. Fontos kiemelni, hogy a véleménynyilvánításnak a köznapi értelemben vett „szólásokon” túlterjeszkedő hatálya tekintetében, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával vagy ruhadarabok viselésével is megoszthatja gondolatait – a jelkép-használatban megnyilvánuló szimbolikus beszéd a véleményszabadság klasszikus kérdései közé tartozhat.

A jelen ügy felvetette, hogy minősülhet-e, és ha igen, milyen szempontok alapján minősülhet egy tetteges – azaz nem szavakban kifejezett megnyilvánulás – véleménynyilvánításnak, és ennek nyomán kiterjedhet-e a szólásszabadság hatálya a közteri alkotást, emlékművet festéssel leöntő cselekedetére.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás jogának a hatálya, vagyis a „véleménynyilvánítás” fogalma normatív természetű. Határait nem önmagukban a köznapi értelemben vett megszólalások jelölik ki, hanem az, hogy mely aktusok állnak kapcsolatban a véle-



ményszabadság alkotmányos igazolásával. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a nyilvános társadalmi párbeszédben, azon belül a közügyekről folytatott vitában a polgárok sokszínűbb módon vesznek részt, mint a hagyományos értelemben vett beszéd vagy írás, ezért a véleménynyilvánítás jogának hatálya is szélesebb a verbális kifejezéseknél. A szólásszabadság alkotmányjogi szempontjai tehát a hétköznapi „szólásokon” túl más kommunikatív tettek esetén is relevánsak lehetnek, és kötelező elemeivé válhatnak a jogi mérlegelésnek. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése a kommunikációt, a jellemzően politikai vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül.

Fontos azonban, hogy annak megítélése, hogy az adott kommunikatív cselekmény valóban a szólásszabadság hatálya alá tartozik-e, több tényező összetett értékelése alapján dönthető csak el.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy egy tett véleménynyilvánításként kezelésének szükséges, de semmiképp sem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen – annak ellenére, hogy egy tett véleményszabadság oldaláról történő megítélése szempontjából a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a cselekvőnek mi volt a célja, illetve motívuma a cselekvése során. A véleményszabadság alkalmazásához azonban az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének. Az objektív nézőpont szerinti megítélés szerepe egyrészt az, hogy a társadalom tagjai bizonyos cselekvéseket esetleges véleményközlő hatásuktól függetlenül eleve kizárnak a véleménynyilvánítások köréből. Másrészt a vizsgált cselekménynek konkrétan is alkalmasnak kell lennie arra, hogy objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés legyen. Hangsúlyozni kell azonban mindemellett azt is, hogy egyes kommunikatív tettek alkotmányjogi pozíciójának megítélésekor a hagyományos szólásokhoz képest különleges szempontok is relevánssá válnak. Ebben a tekintetben ugyanis jelentősége van a véleménynyilvánítás tartalma és formája közti megkülönböztetésnek, amennyiben egyes tetteges közlési formák jellegüknél fogva speciális mérlegelési szempontokat vethetnek föl. Különösen így van ez, ha egy általános hatályú szabályozás alkalmazása a véleménynyilvánítás meghatározott formáját anélkül korlátozza, hogy a korlátozás célja körültekintő vizsgálat alapján nem a közlés tartalma.

A véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog akkor áll tényleges kollízióban, ha a tetteges véleménynyilvánítás a tulajdon tárgyában állagsérelmet okoz, a tulajdon értékét csökkenti (ilyen kollízió verbális úton nem valósulhat meg: valamilyen tulajdoni tárgy „gyalázása” ugyanis nem a tulajdonhoz való jogot sérti). Ilyen esetben a kollízió feloldásánál gondos körültekintéssel kell eljárni, és figyelembe kell venni, hogy csak kivételes esetekben igazolható alkotmányosan az a véleménynyilvánítás, amely a tulajdon tárgyát rongálja. Ennek vizsgálata során – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – egyfelől figyelembe kell venni, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásának szükségessége tekintetében indokoltnak tekinthető-e a cselekvő

véleményének tetteles magatartás által történő kifejezésre juttatása (vagy az más, olyan eszközzel is – például felszólalással, molinóval, táblákkal stb. – kifejezhető lenne, amely a tetteles magatartással azonos súlyú figyelemfelkeltésre lenne alkalmas). Másfelől vizsgálni kell azt is, hogy a tett által megvalósuló véleménynyilvánítás során bekövetkező tulajdonjog-korlátozás arányban áll-e a véleménynyilvánító cselekvés céljával. E tekintetben a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy az érintett személynek a véleménye közlésére szolgáló cselekménye nem korlátozza-e oly mértékben másnak a tulajdonhoz való jogát, amely a tulajdon öncélú, a vélemény közlésének kereteit túllépő, visszafordíthatatlan, vagy csak jelentős költségráfordítással visszafordítható károsodását eredményezi.

A köztéri alkotások, illetve emlékművek szerepe egy közösség életében sokrétű. Valamennyi köztéri alkotás, illetve emlékmű közös ismérve, hogy társadalmi üzenetet hordoznak. Egy emlékműállítás értelme éppen az, hogy az emlékművet állítók megörökítsék üzenetüket a közösség jelen és eljövendő nemzedékei számára. Mivel a köztéri elhelyezéssel ezek az alkotások az egész közösség életének részévé válnak, természetes, hogy az idő múlásával az emlékmű jelentése még összetettebbé válhat: nemcsak az őt állítók, hanem a közösség többi tagja is jelentéseket, üzeneteket tár-sít hozzá. A köztéri alkotások, illetve emlékművek ezáltal magától értetődő részévé válnak a tágran értelmezett közösségi párbeszédnek. Közös műfaji sajátosság, hogy ezek az alkotások erős kommunikációs jelentéseket hordozva a társadalmi diskurzus eleven részei. Ebből következően a rájuk vonatkozó véleménynyilvánítások is a társadalmi eszmecsere fontos megnyilvánulásai lehetnek.

Az emlékművek különlegessége, hogy a közösségnek szóló üzenetüket fizikai formát öltve fejezik ki. Ez a sajátosságuk nem csupán az állításuk egyszeri aktusát határozza meg, hanem az őket érintő későbbi megnyilvánulásokat is befolyásolja: az emlékmű letakarható, leleplezhető, megkoszorúzható, virágokkal borítható be, arra zászló tűzhető ki stb. Az emlékművek megcsonkítása, ledöntése rongálásnak minősülhet, illetve a köztéren elhelyezett alkotásokra vonatkozó cselekmények más módon is érinthetik a közrendet, amelyek aránytalanná tehetik a véleménynek tetteles formában történő kifejezését.

Mindezek alapján egy emlékmű megcsúfítása, például könnyen eltávolítható festékekkel történő leöntése a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá eső szimbolikus szólásnak minősülhet. A véleményközlés személyes szándékán túl az ilyen tett objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője lehet gondolatok közlésének, mivel nincs olyan objektív, társadalmi megítélésen nyugvó szempont, amely alapján e cselekményeket eleve, további körülmények vizsgálata nélkül ki kellene zárni a szólásszabadság köréből. Ellenkezőleg: bizonyos körülmények között az ilyen cselekmény fontos közéleti véleménynyilvánításnak minősülhet. A köztéri alkotások, illetve emlékművek megcsúfításának, leöntésének konkrét tette mindazonáltal kívül eshet a véleménynyilvánítás jogával fedett cselekmények körén. Az emlékművekhez mint művészi alkotásokhoz, illetve üzenetet hordozó emlékekhez kapcsolódó társa-

dalmi együttélési szabályok szerint az emlékmű meggyalázása sok esetben a vandalizmus, nem pedig a szabad szólás cselekedete.

Annak megítélése, hogy adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálándó, erős alkotmányos védelemre igényt tartó cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, az egyedi tényállás elemei alapján – a fenti szempontokat figyelembe véve – a bíróságok feladata. E tekintetben jelentősége van annak, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés-e. Figyelembe kell venni a cselekmény helyszínét (más megítélés alá eshet egy cselekménynek a szólásszabadsággal való viszonya, ha az egy forgalmas közterületen lévő emlékmű ellen, és más, ha például egy temetőben felállított alkotás ellen irányul), időpontját, aktuális eseményekhez való kötődését, illetve a véleménynyilvánítás és az érintett emlékmű összefüggésének közvetlenségét. Ha a szóban forgó tett mind az így megnyilvánuló személy véleményközlő célja, mind az objektív mérlegelés szerint a véleménynyilvánítás aktusa, akkor jogszerűségéről a szólásszabadság mércei szerint kell döntést hozni. Ilyen körülmények híján azonban a cselekményt az alkotásokat, illetve emlékműveket érintő szokásos együttélési szabályok szerint lehet megítélni. Ez esetben egy emlékmű megcsúfítása olyan vandál tettnek minősülhet, amellyel szemben az általános hatályú jogszabályok (így például a Szabs. tv. vagy épp a Btk.) alapján lehet fellépni. Ennek megítélése során azonban arra is figyelemmel kell lenni, hogy bár a Btk. és Szabs. tv. is (többek között) az alkotmányos rend sérelméhez, illetve annak veszélyeztetéséhez köti az egyes cselekmények társadalomra veszélyességének megítélését, amennyiben egy cselekmény az Alaptörvény által védett alapjoggyakorlásnak minősül (így például a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik), eleve kizárt annak társadalomra veszélyessége.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a másodfokú bíróságnak az a jogértelmezése, amely egy szobor festékkal való leöntésének esetére csak bizonyos feltételekkel tartja alkalmazhatónak a véleményszabadság szempontjait, összhangban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel. A bíróság az előtte fekvő tényállás mérlegelésére vonatkozó alkotmányossági szempontokat nem sértette meg akkor, amikor a konkrét cselekményt nem vonta a szólásszabadság hatálya alá. Az indítványt tehát elutasította.

### ***3. Nem alaptörvény-ellenes a jogellenes bevándorlás elősegítését szankcionáló új büntetőjogi tényállás***

A 3/2019. (III. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította: a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása törvényi tényállásának értelmezésénél és alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

3.1. Az indítványozó közvetlen alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért semmisítse meg azt. Az indítványozó szerint a következő alaptörvényi rendelkezések sérültek: B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*).

Az indítványozó előadta, hogy a Btk. 353/A. §-a nem felel meg az alkotmányos büntetőjog elemeinek. A diszpozíció nem világos, nem előrelátható, nem határozott. A panasz értelmében a Btk. 353/A. §-a nem felel meg a büntetőjog *ultima ratio* jellegének sem. A jogszabály olyan legális tevékenységeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint a jogi képviselőt nyújtása vagy a humanitárius szolgáltatások nyújtása Magyarországon menedéket kérőknek.

A panasz szerint a törvény sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azzal, hogy vele szemben a büntetőjogi szankció alkalmazását helyezi kilátásba, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban, úgynevezett dermesztő hatást váltva ki.

Az indítványozó szerint a törvény az egyesülési jogot is sérti. Az indítványozó szerint másik alapjog nem hozható fel az egyesülési jog korlátozása mellett a jelen esetben, így csupán az alkotmányos érték az, ami felmerülhet (például nemzetbiztonság, közrendvédelem stb.).

3.2. Az Alkotmánybíróság a panaszt az érdemi vizsgálata során elutasította. Ugyanakkor a támasztott büntetőjogi norma alkalmazásának körében alkotmányos követelményként megállapította, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

3.3. Az Alkotmánybíróság e határozata azért is jelentős, mert megvizsgálta, hogy milyen szempontok alapján fogadható be olyan indítvány, amely egy büntetőjogi tényállást az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasszal támad. Ilyen eljárás kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A büntető anyagi jog szabályainak vizsgálatakor fokozottan kell figyelni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz (*ultima ratio*) a jogi felelősség rendszerében. A kivételesség feltételét szem előtt tartva akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti.

A büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 353/A. §-a az indítványozó szervezet tevékenységét végző magánszemélyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami a kivételesség feltételének fennállását alátámasztja. A Btk. 353/A. §-a címzettje ugyanakkor a természetes személy. Elkövetője lehet, „aki” a tényállást tettesként vagy részesként megvalósítja. Jogi személlyel szemben a tényállás nem alkalmazható közvetlenül, az indítványozó pedig jogi személy. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta, hogy a kivételesség feltétele, illetve a közvetlen érintettség a jogi személy tekintetében is megállapítható-e.

Az indítványozó olyan szervezet, amely a tagjain és önkéntesein keresztül segítséget nyújt egyebek között azoknak a személyeknek, akik bevándorlónak vallják magukat anélkül, hogy ennek illegális voltát elismernék. Az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. A jelen esetben a szoros kapcsolatot támasztja alá az, hogy az indítványozó saját állítása szerint „részt vesz abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülőket emberségesebb körülmények között fogadják, és olyan globális rendszer alakuljon ki, ahol minden ország arányosan részt vállal a feladatok ellátásából”.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az új büntető tényállás közjogi összefüggéseit. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény XIV. cikkét. A rendelkezés szerint Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.

Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése rögzíti a menedékjog biztosításának feltételeit, amit a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) részletez. Az alapjogi védelem nem terjed ki ugyanakkor a menedékjog hatálya alá nem tartozó, illetve ahhoz szorosan nem kapcsoló tevékenységekre, így az illegális bevándorlásra, valamint tartózkodásra, és értelemszerűen nem áll fenn alapjogi védelem azokban az esetekben sem, amikor a menedékjogi eljárással visszaélve legalizálja valaki a magyarországi tartózkodását.

A jogalkotó új Btk.-tényállást alkotott. A támadott rendelkezést a Btk.-ba iktató törvény indokolása szerint „a jogellenes bevándorláshoz kapcsolódó szervezői, támogató tevékenység jellegének megváltozása és hatásainak fokozott veszélye indokolja a Btk. módosítását és az új tényállás beiktatását. Az illegális migrációhoz kapcsolódóan

a menedékjogi eljárás visszaélészerű igénybevétele, illetve a hazánk területén való tartózkodást elősegítő szervezői tevékenység közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni ezen magatartásokkal. Erre figyelemmel a Btk.-nak a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezete kiegészül egy új tényállással, a jogellenes bevándorlás elősegítésével.”

A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *a*) pontja vonatkozásában nem annak van jelentősége, hogy a bűncselekményt elkövető személy képes-e előre látni a hatósági eljárás eredményét. A bűncselekmény elkövetéséhez a célzat vonatkozásában azt és csak azt kell az elkövető tudatának átfognia, vagyis arról kell tudnia, hogy olyan személy érdekében folytat szervező tevékenységet, aki nincs az úgynevezett öt ok valamelyike miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldözéstől való félelme nem megalapozott. E tudomás fennállását a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk.

A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *b*) pontja vonatkozásában az elkövető tudatának át kell fognia, hogy az a személy, akinek a számára tartózkodási jogcím szerzése érdekében végez szervező tevékenységet, jogellenesen lép be Magyarországra, vagy Magyarországon jogszerűtlenül tartózkodik. A bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos.

A Btk. törvényi tényállásainál nemcsak az a követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányossághoz hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat.

Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Az egyesüléshez való jog gyakorlása nem korlátlan. Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. A Btk. 353/A. §-a nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Minthogy az egyesülési jognak a védelmi köre nem terjed ki az olyan tevékenység végzésére, amelyet törvény tilt, és a jelen esetben ez a tilalom nem ütközik az Alaptörvénybe, a támadott szabály nem ellentétes az egyesüléshez való joggal.

A Nemzeti Hitvallás szerint „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”. Az elesettek és a szegények megsegítésének alaptörvényi kötelességével, a józan ésszel, a közjónak megfelelő erkölcsös céllal összeegyeztethetetlen lenne büntetéssel fenyegetni az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen szervező tevékenységet. A vizsgált tényállás szövege erre nem utal, és az Alaptörvényben megkövetelt észszerű értelmezés mellett bíróság nem is juthat ilyen következtetésre. Az indítványozó által felvetett aggály tehát teljes mértékben alaptalan volt, evidencia, hogy a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni és nem mást, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet

ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította és hivatalból eljárva alkotmányos követelményt mondott ki.

#### ***4. A bankfiókban a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés***

Az Alkotmánybíróság a 3057/2019. (III. 25.) AB határozatában megállapította: a bankfiókban, amelyet a bank üzemi működése céljából nyitnak meg a közforgalom számára, a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. A bíróságoknak esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményének gondos mérlegelésével kell megvizsgálniuk azt, hogy az adott magántulajdonban álló, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra megnyitott területen a tulajdonos előre hozzájárult-e a magánterület gyülekezés helyszínékként történő használatához.

4.1. Egy járásbíró bírói kezdeményezéssel élt a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 1. § (2) bekezdése alaptörvény-elleneségének megállapítását és megsemmisítését kérve az Alkotmánybíróságtól.

A bíróság előtt fekvő ügyben a devizahiteles károsultakat tömörítő mozgalom aktivistái a felperes bank fiókjának közforgalom számára nyitva álló ügyfélterében demonstrációt tartottak, amelynek megtartásához a felperestől előzetesen nem kértek engedélyt. A pénzügyi biztonsgági szolgálata az alpereseket felszólította a helyiség elhagyására, akik ennek nem tettek eleget, ezért a biztonsgági szolgálat értesítette a rendőrséget. A rendőrség az alpereseket igazoltatta, akik nagyjából egyórás bent tartózkodást követően önként távoztak.

A felperes bank a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján birtokpert kezdeményezett az alperesekkel szemben, mivel álláspontja szerint a tulajdonában tartott demonstráció birtoksértő volt. Keresetében kérte a jövőre nézve is eltiltani az alpereseket az engedély nélküli demonstráció tartásától. Az alperesek viszonkeresetükben az Alaptörvény IX. cikkében szereplő véleménynyilvánításhoz való jogukra hivatkozva azzal érveltek, hogy a közforgalom számára megnyitott helyiségben nem szükséges előzetesen engedélyt kérniük alapjoguk gyakorlásához.

Az indítványozó bíró a normavilágosság elvének sérelme körében kiemelte, hogy a normaalkotó a Gytv. 10. § (8) bekezdésével csak a „közterület” fogalmát határozza meg, a Gytv. 1. § (2) bekezdése szerinti „közterületnek nem minősülő helyszín” fogalmát azonban nem, így a „maradványelv” alapján ide tartozik minden magántulajdonú ingatlan. A normavilágosság elve azonban azt kívánná meg, hogy a normaalkotó e fogalmat is definiálja vagy kellőképpen differenciálja, ennek hiányában a jogszabály túl általános megfogalmazása sérti a jogbiztonsgágot, és fennáll a lehetősége a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának. Álláspontja szerint a fogyasztók széles

rétegével kapcsolatban álló multinacionális cég bárki által megközelíthető ingatlanán gyakorolt gyülekezési jog nem sértheti az emberi méltóságból levezethető magánszférához és családi élethez való alapjogot. Jogi személyek esetén tehát a magánszféra védelme nem indokolhatja azt, hogy a jogalkotó a jogi személy beleegyező nyilatkozatához kösse mások alapjogainak a gyakorolhatóságát, így e korlátozás aránytalan.

Ehhez hasonlóan az indítványozó úgy látja, hogy másként merül fel a tulajdonjog alkotmányos védelme akkor, ha az a magánélet biztosítását szolgálja, és másként abban az esetben, ha jogi személy szolgáltatásnyújtását biztosítja.

A támadott szabályozással kapcsolatosan az indítványozó bíró az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részét képező normavilágosság elvének sérelmét, valamint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében szereplő békés gyülekezéshez való jog sérelmét állította.

4.2. Az indítványozó normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jobbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség szubjektív, önkényes jogalkalmazásra. Az Alkotmánybíróság elsőként a közterületek kiemelt funkciójára emlékeztetett. A közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyül választott közterület igénybevételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek.

Az új Gytv. 10. § (8) bekezdése új definíciót alkalmaz, amelynek értelmében közterület „a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az úgynevezett nyelvi-logikai módszer a jogszabályszerkesztés és jogszabály-értelmezés egyik bevett módszere, amelynek alkalmazása nem veti fel a normavilágosság sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó normavilágosságra alapozott indítványát elutasította.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez való alapjog vonatkozásában az Alkotmánybíróság előzetesen rögzítette, hogy az magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezési jogát. A gyülekezési jog a közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott, békés jellegű, közügyet érintő nyilvános rendezvényeket egyaránt védelemben részesíti. Az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. A Gytv. a hatóságnak csak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatban ad feladatot. Ha a békés összejövetelt nem közterületen



tartják, a hatóságnak nincs jogi lehetősége semmiféle intézkedésre a Gytv. alapján. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog lenne. Törvényi szinten a gyülekezéshez való jognak több általános korlátja is beazonosítható, és ilyen – időbeli – korlátnak tekinthető a Gytv. 6. §-ában előírt bejelentési kötelezettség.

A régi és az új Gytv. szabályozásának összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Gytv. 6. §-ához hasonlóan a Gytv. 10. § (1) bekezdése alapján is kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. Növum ugyanakkor, hogy a Gytv. 1. § (2) bekezdése a magánterületen tartandó gyülekezésekkel összhangban feltételként fogalmazza meg azt, hogy közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a konkrét esetben a jogalkotó olyan megoldást keresett, amely a tulajdonhoz való jog (birtoklás) és egyúttal a magánszférához való jog védelmét is biztosítja anélkül, hogy a másik oldalon aránytalanul korlátozná a gyülekezés szabadságát. E két alapjog közül a jelen ügyben a jogi személy tulajdonhoz való jogának védelme bír relevanciával.

A vizsgált normakontroll tekintetében alkotmányosan nem vitatható az a jogalkotói cél, amely a magánterületen tartandó rendezvényt a tulajdonos, illetve a használó hozzájárulásához köti. E korlátozásra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően egy alapjog védelmében kerül sor, így a hozzájárulás mint feltétel a gyülekezési jog szükséges – a magántulajdon védelmét szolgáló – korlátozásának tekinthető. E korlátozás egyben arányos is, hiszen nem zárja ki azt, hogy hozzájárulás esetén a magántulajdonban álló területen is tarthatók olyan gyülekezések, amelyek az Alaptörvény VIII. cikkének védelme alatt állnak. Az sem kizárt, hogy amennyiben a gyülekezés címzettje az ingatlan tulajdonosa, illetve használója, úgy hozzájárulása hiányában közvetlenül a magánterület előtti közterületen lehessen tüntetni, amennyiben az nem jár az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élet aránytalan sérelmével.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a kérdéses norma magánfelek közti konkrét alkalmazása során a „hozzájárulás” jogalkalmazói értelmezésének van döntő jelentősége. Így csak az ügy egyedi körülményeinek ismeretében lehet állást foglalni abban, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlása valóban olyan tevékenységként jelenik-e meg, mint amely a tulajdonhoz való jogot sértő, elhárítandó magatartásként értékelhető, vagyis olyanként, ami magánjogi jogkövetkezmények megállapíthatóságát vonja maga után. Így a támadott norma tartalmának alkotmányossága mellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a magánfelek közti viták esetében az eljáró bíróságnak a konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítésére kell törekednie értelmezése során. Ebből következőleg a jogértelmezés során a tulajdonhoz való jog feltétel nélküli preferálása az Alaptörvényből le nem vezethető hierarchiát hozna létre a gyülekezéshez való alapjog és a tulajdonhoz való jog között, ami a tulajdonhoz való joggal konkuráló másik alapjog aránytalan korlátozásához vezetne.

A magántulajdonban álló, de a közforgalom számára önkéntes tulajdonosi elhatározás alapján megnyitott nyilvános terek akár a közterületekhez hasonló funkciójú, nyilvános társadalmi fórumként is működhetnek, amikor a terület a polgárok mindennapi életének a részeként általános használatban van, és olyan közfunkciót tölt be, amely tradicionálisan az államhoz köthető. E helyszínek nem csupán a közlekedésnek, hanem az egymással való találkozásnak és a háborítatlan, szabad kommunikációnak, így akár a gyülekezési jog gyakorlásának is teret biztosítanak. A tulajdonos cselekvési autonómiája ilyen esetekben sem szűnik meg, mindazonáltal a használat korlátozására irányuló döntési lehetősége a tulajdon tárgyának funkciója – figyelemmel a tulajdonnak a társadalmi kötöttségére is – egy másik alapvető jog – például a gyülekezéshez való jog – gyakorlására tekintettel háttérbe szorulhat, vagy igazolást igényelhet.

4.3. A bíróságoknak tehát esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményének gondos mérlegelésével kell megvizsgálniuk azt, hogy az adott magántulajdonban álló, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra megnyitott területen a tulajdonos előre hozzájárult-e a magánterület gyülekezés helyszíneként történő használatához. E tekintetben más megítélés alá eshet az, ha a magántulajdonban álló ingatlanrész szabad ég alatt található vagy fedett; amennyiben korlátlanul hozzáférhető vagy elkerített magánterület; illetve a közforgalom számára ellenőrzés, illetve korlátozás nélkül megnyitott vagy valamilyen funkcióra tekintettel működik nyitottan. Ilyennek tekinthető a konkrét ügyben a bankfiók is, amely a bank üzemi működése céljából kerül megnyitásra a közforgalom számára, ezért itt a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. Ezzel szemben, a Kúria gyakorlatát is figyelembe véve, a szabad ég alatt, korlátlanul hozzáférhető magánterületek (például parkoló) vagy a funkció nélkül megnyitott, korlátlanul hozzáférhető magánterületek esetében nem elvárható, hogy a gyülekezési jogukat gyakorló személyek az ingatlan-nyilvántartásban foglaltak alapján határozzák meg a gyülekezés útvonalát. Ezekben az esetekben az eset összes körülményének figyelembevételével mellett a bíróságoknak azt is vizsgálni kell, hogy a tulajdonosok hallgatólagosan hozzájárultak-e a gyülekezések megtartásához, ami egyúttal a birtokháborítás megállapíthatóságát is kizárja. Mindezt támogatja az *in dubio pro libertate* értelmezési segédelv, amely azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésükor – és így a Gytv. 1. § (2) bekezdésében szereplő „hozzájárulás” értelmezésükor – a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.

Az Alkotmánybíróság a fentiek értelmében a Gytv. 1. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

## 5. A hatósági döntések indokolással való ellátása alkotmányos kötelezettség

A 5/2019. (III. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: az indokolási kötelezettség vonatkozásában az Ákr.-től eltérő rendelkezést jogszabály nem tartal-

mazhat, kizárólag kiegészítő jellegűt. Kormányrendelet tehát nem szűkítheti le a hatósági határozatokra vonatkozó indokolási kötelezettséget.

5.1. Az indítványozó bíró az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 9. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető jog követelményeivel való ütközés miatt.

A folyamatban lévő ügy felperese kérelmezte az alperes hatóságnál vadászati célú nagykereskedelmi tevékenység engedélyezését. Az alperes határozatával a kérelmet elutasította. A határozat indokolást nem tartalmazott. A határozat rendelkező része a jogorvoslati tájékoztatás mellett tartalmazta az indokolás mellőzésére vonatkozó jogszabályi hivatkozást is: „Az indokolást a Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése alapján mellőztem.” A felperes keresetében hivatkozott a tényállás feltárásának hiányára, a jogorvoslati kioktatás hiányosságaira, valamint jogsértőnek vélte az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésére hivatkozással az indokolás elmaradását is. Álláspontja szerint az Ákr. törvényi szintű jogforrásként előírja a határozat kötelező tartalmi elemeiként az indokolási kötelezettséget is, ezzel nem lehet ellentétes egy alacsonyabb szintű jogforrás. Az alperes védiratában a kereset elutasítását indítványozta. Az elutasítás indokaként a Korm. r. 9. § (1) bekezdés c) pontját jelölte meg, amely szerint a kérelmet el kell utasítani, ha a kérelmezett tevékenység, a kérelmező, a kérelmező tulajdonosa, felelős vezetője vagy a kérelmezett tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó munkakörben foglalkoztatott alkalmazottja az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vagy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat írásos véleménye alapján nemzetbiztonsági érdeket sért vagy nemzetbiztonsági kockázatot jelent. A konkrét ügyben az elutasítás a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatójának nemzeti minősített adatot képező információk alapján fogalmazott, „Bizalmas” minősítésű átiratán alapult. Az indokolás mellőzéséhez kapcsolódó felperesi érveléssel összefüggésben előadta, hogy egyrészt a haditechnikai termékek gyártásának és haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről szóló 2005. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Httv.) 4. §-a felhatalmazást ad kormányrendelet megalkotására az engedély iránti kérelem eljárási rendje meghatározásához, amely megalapozza az Ákr. általános szabályaival (indokolási kötelezettség) ellentétes különös eljárásjogi rendelkezések (indokolás mellőzése) megalkotását.

Az indítványozó a következő indokolást adta elő. A hatóságok, közigazgatási szervek döntéseikhez kapcsolódó indokolási kötelezettség hiányában az ügyfél meg van fosztva annak lehetőségétől, hogy a hatóság döntése indokait megismerhesse, és ez

elvezet a hatékony jogvédelem gyakorolhatósága és a tisztességes bírósági eljárás kérdéséhez is.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést megalapozottnak tartotta és a támadott szabályozást megsemmisítette.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nemcsak alapvető jogként rögzíti a hatósági eljárások tisztességes intézéséhez való jogot, hanem alkotmányos kötelezettségként fogalmazza meg a döntések indokolással való ellátását is. Az indokolási kötelezettség szerepe a döntés jogszerűségének és azon keresztül a közigazgatás joghoz kötöttsége követelménye betartásának ellenőrizhetősége, ekként egyike a törvényes és tisztességes eljárás garanciáinak. A haditechnikai tevékenységgel kapcsolatos eljárási szabályok nem tartoznak az Ákr. hatálya alól kivett eljárások [8. § (1) bekezdés] körébe, így a törvény döntések indokolásával kapcsolatos szabályait kell áttekinteni és megvizsgálni, hogy adnak-e lehetőséget, és ha igen, mely körben az indokolás mellőzésére.

Az Ákr. 81. § (1) bekezdése a döntés részeként határozza meg az indokolást és szabályozza annak tartalmi elemeit (megállapított tényállás, bizonyítékok, szakhatósági állásfoglalás indokolása, mérlegelés és a döntés indokai, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölése) is. Kivétel határozatok vonatkozásában a (2) bekezdésben található, amely lehetővé teszi, hogy az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére kerüljön sor, erre azonban csak egyezség jóváhagyása esetén van lehetőség, illetve akkor, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Végzések esetében pedig a (3) bekezdésben, amely az önállóan nem fellebbezhető végzések indokolása vonatkozásában szintén csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését követeli meg. A normaszöveg eltérésre vonatkozó felhatalmazást nem tartalmaz.

Mindebből az következik, hogy az indokolási kötelezettség vonatkozásában az Ákr.-től eltérő rendelkezést jogszabály nem tartalmazhat, kizárólag kiegészítő jellegűt, annak azonban összhangban kell állnia az Ákr.-rel, az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadóan pedig törvényi szinten kell e szabályokat kodifikálni. Mivel a támadott szabályozás az indokolási kötelezettség mellőzését írja elő, ezért kiegészítő szabálynak egyértelműen nem tekinthető. Jelen esetben, az indokolási kötelezettség egyértelmű kizárása révén jogértelmezéssel sincs lehetőség más – az Alaptörvény XXIV. cikkével, illetve az Ákr. szabályaival összhangban álló – következtetésre jutni. A fentieket áttekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. r. támadott rendelkezése ellentétes az indokolási kötelezettségre vonatkozó, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére visszavezethető törvényi szintű szabályozással.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó bíró által hivatkozott Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a hatóságok indokolási kötelezettségét törvényben meghatározottak szerint biztosítja, a fentiekben pedig már megállapította a Korm. r. támadott rendelkezésének az Alaptörvényben kifejezetten előírt törvénybe ütközését. A Korm. r. 9. § (4) be-

kezdése tehát a XXIV. cikkben megkövetelt törvény megsértésén keresztül magával a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes, így az Alkotmánybíróság a támadott szabályozást megsemmisítette.

Mindezeket együttesen figyelembe véve az Alkotmánybíróság a Korm. r. 9. § (4) bekezdésének megsemmisítése mellett kimondta, hogy a megsemmisített rendelkezés a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

***6. Jogalkotói mulasztás: a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók védelmében a jelenlegi szabályozáshoz képest további kedvezmény szabályokat kell alkotni***

A 9/2019. (III. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotónak az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára alkosson az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezmény szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását.

6.1. Ötvenhárom országgyűlési képviselő utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybíróságra. Ebben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 56. § (1) bekezdésének – az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 21. § 4. pontja által megállapított – „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, továbbá szoros tartalmi összefüggés okán – a Módtv. 19. §-a által megállapított – az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, miután a kifogásolt rendelkezéseket ellentétesnek vélték az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésével, a XVI. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseivel, továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével.

Az indítvány kiemeli, hogy a támadott módosítás 2018. szeptember 1-jei hatálybalépésével az eddig minden tanulóra kiterjedő mentesítési lehetőséget a sajátos nevelési igényű tanulókra szűkítette. Így a módosulás folytán a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók a továbbiakban is mentesíthetők maradnak az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a mentesítés alól. Ezzel szemben minden más, egyébként egyéni adottsága, fejlettsége alapján – a mentesítésre a korábbi szabályok értelmében – amúgy rászoruló tanuló, köztük a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló a továbbiakban nem kaphat ilyen mentesítést. Az indítvány – idézve a törvényjavaslat indokolását – hangsúlyozza, hogy a bő tízennegy hónapos felkészülési idővel, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében a felmenő rendszerű bevezetéssel hatályba lépő módosítás indoka az, hogy az érintett tanulók motiváltabbá váljanak a saját nehézségeik

leküzdésére, valamint az új szabályozás folytán fellépjen a felmentés indokolatlan alkalmazása ellen, ezzel a hangsúlyt a módosítás a felmentés helyett a fejlesztésre, a kompenzációra helyezve.

A kifogásolt módosítás a heterogén mentesített körből csak a sajátos nevelési igényű tanulóknak engedi meg továbbra is a mentesítést, ugyanakkor minden más tanulót anélkül zár ki a rendelkezés alkalmazása alól, hogy azt normatív szinten bármivel is pótolná, vagy annak szakmai indokait megjelenítené. Ezért az indítvány álláspontja szerint az új rendelkezés szakmai alapja teljes mértékben hiányzik.

6.2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése valamennyi magyar állampolgár számára biztosítja a művelődéshez való jogot, amelyet az állam többek között a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja. Az Nkt. hatálybalépése óta szintén töretlenül kiemelten jelenik meg a köznevelés céljaként – többek között – a társadalmi leszakadás megakadályozása, amit a jogalkotó a nevelés-oktatás eszközeivel kíván megvalósítani. Az Nkt. az értelmező rendelkezései között (4. § 13. pont), hatálybalépése óta kiemelt figyelmet igénylő gyermekként, tanulóként, ezen csoporton belül mint különleges bánásmódot igénylő gyermekként, illetve tanulóként említi a sajátos nevelési igényű gyermekek, illetve tanulók mellett a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, illetve tanulókat is. Az Nkt. értelmező rendelkezései között meghatározza mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló, mind a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló fogalmát. Eszerint beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek. Sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulóknak az Nkt. azt a különleges bánásmódot igénylő gyermeket minősíti, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrumzavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.

A sajátos nevelési igényű tanuló jogaként állapítja meg, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, valamint konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön az igényjogosultsága megállapításától kezdődően. A sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló nevelését, oktatását speciális szakképzettséggel rendelkező szakember számára teszi csak lehetővé. Az Nkt. a hatálybalépése óta tartalmaz – a tanulókat fő szabály szerint terhelő érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli – mentesítésre vonatkozó szabályokat azokra

az egyéni adottságú és fejlettségű tanulókra nézve, akiknek szakértői bizottság véleménye alapján az szükségesnek bizonyul.

Ez a szabályozás 2018. augusztus 31-ig az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli (és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását előíró), valamint az egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek értékelése és minősítése alóli mentesítését valamennyi olyan tanuló számára lehetővé tette, akiknek a szakértői bizottság véleménye alapján annak szükségességét – a tanuló egyéni adottságára, fejlettségére tekintettel – megállapították. A fent bemutatott mentesítésre vonatkozó szabályozás változott az indítvány által támadott módosítás folytán akként, hogy annak személyi köre már csak a sajátos nevelési igényű tanulók lehetnek.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben először azt vizsgálta, hogy az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze azzal, hogy 2018. szeptember 1-jétől már nem teszi lehetővé a beilleszkedési, tanulási vagy magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára – amennyiben egyéni adottságuk, fejlettségük szükségessé tenné, egyrészt az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli felmentésüket.

A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória a fogyatékoság feltételeinek azért nem felel meg, mert nem hordoz magában funkciózavart és társadalmi akadályozottságot, az ugyanis többségében nem végleges állapot, hanem fejleszthető, és annak segítségével elérhető, hogy ezek a tanulók a többségi követelményeknek megfelelően tudjanak teljesíteni. Azaz az előző állapot – a sajátos nevelési igénnyel szemben – nem egy társadalmi akadályozottságot okozó tartós vagy végleges állapotot jelent. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a két tanulói csoport a fogyatékoság alapján nem összehasonlítható.

Az Alkotmánybíróság szerint a két tanulói csoport abból a szempontból hasonlítható össze, hogy mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók az egyéni sajátosságaik, képességeik okán, az úgynevezett tanulási problémával nem küzdő tanulói csoporthoz képest, attól eltérő, kiemelt figyelmet, és az egyénnek megfelelő speciális foglalkoztatást, rehabilitációt, fejlesztést, felzárkóztatást igényelnek a társadalmi leszakadás megakadályozása, illetve ezen gyermekek, tanulók esélyegyenlőségének biztosítása érdekében. Azaz jelen esetben a csoportképző ismérv az általános szabályokhoz képest eltérő, úgynevezett különleges bánásmód, kiemelt, egyénre szabott fejlesztő nevelés és oktatás. A két tanulói csoport tehát abból a szempontból mutat homogenitást, hogy a tanulók mindkét csoportban különleges, az általánostól eltérő fejlesztő nevelést, illetve oktatást igényelnek, így a két csoport a különleges oktatási igény szempontjából összehasonlítható.

Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy volt-e, és mi volt az észszerű alkotmányos indoka annak, hogy a jogalkotó a két tanulói csoport tekintetében oly módon tett különbséget a kifogásolt szabályozásban, hogy az értékelés, minősítés, illetve egyes tantárgyak alóli mentesítési jogosultságot a beilleszkedési, tanulási, magatartási

nehézséggel küzdő tanulók nem, kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók szerezhettek.

A támadott jogszabály tartalmaz a sajátos nevelési igényű gyermekekre, tanulóira vonatkozó speciális szabályokon kívül a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, illetve tanulóira vonatkozóan differenciált, az úgynevezett általános szabályokhoz képest eltérő, vagy akár épp a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal azonos, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat megillető fejlesztési lehetőséget biztosító rendelkezést. A miniszteri vélemény/állásfoglalás indokolása szerint az értékelés és a minősítés alóli felmentés kivezetése a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók hosszú távú érdekeit szolgálják. A felmentés következtében ugyanis az adott tanuló tanulmányai során nem sajátít el alapvető tudástartalmakat, készségeket, kompetenciós technikákat, ezért alapvető hátrányba kerülhet a többi hallgatóval, később pedig a többi munkavállalóval szemben. Továbbá a felmentés következtében az adott tantárgyak esetében nincs számításba vehető tanulmányi eredmény, amely a tanuló továbbtanulási lehetőségeit szűkítheti, vagy akár ellehetetleníti.

Az Alkotmánybíróság a konkrét indítvány kapcsán jelen esetben kizárólag azt vizsgálhatta, hogy lehet-e találni olyan észszerű alkotmányos indokot, amely a különbségtételt nem teszi önkényessé.

6.3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. A kifogásolt szabályozást az Alkotmánybíróság nem találta a rejtett diszkrimináció tilalmába sem ütközőnek. Így az indítványt ebben a részében is elutasította.

6.4. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben vizsgálata során megállapította, hogy az indítványban kifogásolt értékelés alóli mentesítésre vonatkozó szabályozás módosításával egyidejűleg, ugyanazon Módtv. egymást követő rendelkezésében a jogalkotó szükségesnek tartotta 56/A. §-ként az Nkt.-ba beiktatni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vonatkozásában, hogy ezen gyermekek, tanulók „a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek”. A Módtv. 11. §-ához fűzött törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „az Nkt. 56. § (1) bekezdés módosítása folytán indokolt pontosítás, amely egyértelműsíti, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek számára az Nkt.-ban biztosított fejlesztő foglalkozások továbbra is rendelkezésre állnak.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés és a törvényjavaslat miniszteri indokolásának tartalma eltér. Amíg ugyanis a jogszabály nyelvtani értelme a fejlesztő foglalkoztatást „és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott”, tehát ezen túli kedvezményekben részesülést írja elő, addig a törvényjavaslat miniszteri indokolása csupán a fejlesztő foglalkozásokat tünteti fel kedvezményként a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára. Nyilvánvaló, a törvényjavaslat indokolásának eltérő tartalma nem írhatja felül a jog-



szabályban szereplő normát. Így a jogi norma és a törvényjavaslat indokolásának el-  
lentéte esetén egyértelműen a jogi norma tartalma az irányadó. Az Alkotmánybíróság  
azt is megállapította, hogy ezen, a fejlesztő foglalkoztatáson túli, az Nkt. 65/A. §-ában  
megjelölt további kedvezmények szabályozására sem törvényi, sem rendeleti szinten  
nem került sor.

Továbbá az Alkotmánybíróság jelen szabályozással összefüggésben azt is megál-  
lapította, hogy nemcsak a nem fogyatékos, tanulási nehézséggel nem küzdő gyerme-  
kek esetében, de a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyerme-  
kek, tanulók esetében is az egyéni adottságok figyelembevételének teljes hiányában,  
az általános szabályok szerint kerül sor ezen tanulók számonkérésére. Azaz a beil-  
leszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók általános szabályoktól  
eltérő számonkérését akkor sem teszi lehetővé a jogalkotó, amikor az egyéni szem-  
pontok, adottságok, képességek figyelembevétele szakértői bizottság által, szakértői  
véleménnyel alátámasztható, indokolható lenne.

Ahhoz, hogy ezek a gyermekek, tanulók a jövő generációinak aktív, alakító tagjai-  
vá tudjanak válni, olyan hatékony, az érintett gyermekek tanulási nehézségeinek fel-  
számolását érdemben segítő közoktatási nevelési szabályrendszer kialakítása és fenn-  
tartása szükséges, amely képes a közoktatásban az ő speciális igényeiknek megfelelő,  
egyénire szabott felzárkózásuk, fejlesztésük minél eredményesebb biztosítására.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nkt. kedvezményeket biztosító  
rendelkezései azzal, hogy az értékelés szabályozása során a beilleszkedési, tanulá-  
si, magatartási nehézséggel küzdő tanulók egyéni eltérő adottságait egyáltalán nem,  
még szakértői vélemény ellenére sem veszik figyelembe, illetve nem differenciál-  
ják; nem biztosítják megfelelően a tanulók egyéni képességeihez igazodó fejlődését.  
Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem ve-  
zethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg  
állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen  
a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás  
szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely, jelen esetben a be-  
illeszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a jogszabály  
szerint is minden esetben szakértői vélemény alapján biztosított, így szakmailag in-  
dokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna  
az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segít-  
séget nyújtó könnyítésről.

Ez egyaránt történhet az Nkt. új 56/A. §-a szerinti további, szakmailag indokolt  
és hatékony kedvezmények kidolgozásával és bevezetésével, illetőleg a már meglévő  
kedvezményekhez történő hozzáférés feltételeinek jogszabályban rögzített javításá-  
val. Az Alkotmánybíróság megállapította: a jogalkotó anélkül döntött a beilleszke-  
dési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében az „értékelés és mi-  
nősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének megvonásáról, hogy  
ezzel egyidejűleg nem gondoskodott a jogszabályban rögzített módon a már meglé-  
vő kedvezményekhez történő hatékony hozzáférés intézményi és anyagi feltételeinek

javításáról, illetőleg nem gondoskodott további, az Nkt. 56/A. §-a szerinti szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásáról.

Ezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság hivatalból megállapította: azzal, hogy a jogalkotó a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók tanulási nehézségei, hátrányai leküzdését elősegítő további – többek között az Nkt. 56/A. §-ában általa is szükségesnek tartott – kedvezményeket biztosító szabályozást nem alkotta meg maradéktalanul, megsértette a fentiekben bemutatott, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből folyó azon kötelezettségét, hogy olyan szabályozást alakítson ki ezen gyermekek közoktatására, köznevelésére nézve, amely a gyermekek, tanulók egyéni képességeihez igazodva minél inkább próbálja elősegíteni fejlődésüket, és ezzel biztosítani társadalmi felzárkózásuk minél hatékonyabb megvalósulását. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy 2019. június 30. napjáig pótolja a mulasztását, mivel az Országgyűlés a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára nem alkotott az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását.