

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

2/2018. (IV. 6.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XV. cikk (2) – diszkrimináció tilalma
Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés – szociális
biztonsághoz való jog

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírája (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 22.M.817/2017. számú, rokkantsági ellátás összegének felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett indítványozta, hogy az AB állapítsa meg a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontjának alaptörvény-ellenességét, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. A felperes egy megváltozott munkaképességű személy, akinek a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Főosztálya (továbbiakban: Kormányhivatal) 2016. szeptember 26-i határozatával 51 975 Ft rokkantsági ellátást állapított meg 2016. augusztus 1. napjától kezdődően. A felperes fellebbezése nyomán a Kormányhivatal 2017. január 4-i határozatával a korábbi határozatot megváltoztatta, a felperes rokkantsági ellátásának havi összegét 52 810 Ft-ban határozta meg, az ellátás folyósításának kezdeti időpontját pedig az elsőfokú határozattal egyezően 2016. augusztus 1. napjában állapította meg. Tekintettel arra, hogy a felperes sem a referencia-időszakban (2015. év), sem pedig a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 180 napban nem szerzett 180 naptári napi, egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelmet, ezért a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott módon állapították meg. A határozattal szemben a felperes bírósághoz fordult, kérve az ellátás összegének újraszámítását, tekintettel 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 pedig magasabb összegű rokkantsági ellátásra jogosította a Kormányhivatal határozatában megállapítottnál. Az indítványozó osztotta a felperes álláspontját, mivel a szabályozás szerinte is sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, mert az indokolatlanul tesz különb-

seget a megváltozott munkaképességű személyek között aszerint, hogy mikor nyújtják be az ellátás iránti igényüket, illetőleg mikor szereztek jogosultságot az ellátásra. Az indítványozó ezen felül utalt az alapvető jogok biztosa 2017. június 19-i, AJB-1377/2017. számú ügyben készített jelentésére is, melyben a biztos megállapította, hogy a megváltozott munkaképességű személyeket érintő eljárásban a világos kereteket, valamint a gyakorlatban is biztonsággal teljesíthető feltételeket megállapító jogi szabályozás hiánya sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

Az ügy előadó bírája *Szabó Marcel* volt.

Az AB mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvény által kell alanyi jogon járó juttatásokat bevezetni, illetve fenntartani. A törvényi feltételek részletei, illetve a jogosultság feltételei – mint konkrét részletszabályok – ugyanis nem az Alaptörvényből következnek; az alaptörvényi háttér csupán azt jelenti, hogy az elvont jogosultságok magából az Alaptörvényből erednek. Az AB kiemelte, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét viszont a törvényhozó szabadon határozza meg. A jogalkotó az Alaptörvény keretei között szabadon alakíthatja az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait. Az AB rávilágított arra is, hogy a rokkantsági ellátás nem rászorultságon, hanem biztosításon alapul, tehát a megszerzési feltételeinek előírása alkotmányosan igazolható.

A testület álláspontja szerint a jogszabály – a jogalkotó szándékával összhangban – arra hivatott, 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 AB megítélése alapján az Mmtv. szóban forgó fordulatának tulajdonítható olyan jelentéstartalom is, amely összhangban van az Alaptörvénnyel, következésképpen a támadott rendelkezésnek létezik olyan értelmezése, amely iránymutatásul szolgálhat a jogalkalmazás számára, és amely értel-

mezéssel a támadott rendelkezések és az Alaptörvény összhangja biztosítható, így tehát a támadott norma alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére nincs szükség. Mindezekre tekintettel az AB az indítvány alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította, viszont – mivel az AB a támadott rendelkezést nem semmisítette meg – nem zárta ki a vizsgált rendelkezés alkalmazását sem.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásában – amelyhez *Stumpf István* is csatlakozott – egyetértett a határozatban foglaltakkal, azonban az alkotmányos követelmény megállapításával kapcsolatban azzal a kiegészítéssel élt, miszerint annak alkalmazása kizárólag az Alaptörvény XV. cikkébe ütköző jogértelmezés kizárása.

Pokol Béla alkotmánybíró szintén párhuzamos indokolást fűzött a döntéshez, amelyben a határozat rendelkező részével egyetértett, azonban az indokolás bizonyos elemeivel nem. Álláspontja szerint az indokolásban az a következtetés, amely a szociális támogatásra jogosultságot csökkentett értékű jogosultságként determinálja, azzal a következménnyel jár, hogy a szociális biztonsághoz való jog a többi alapvető joggal szemben leértékelődik. Az alkotmánybíró nem értett egyet továbbá az indokolásnak a diszkrimináció tilalmát érintő értelmezésével, amely álláspontja szerint azt eredményezi, hogy a törvény előtti egyenlőséget a határozat általános egyenlőségi joggá bővíti.

Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet az alkotmányos követelmény megállapításával, ehelyett szerinte az AB-nek a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani. Az alkotmánybíró szerint az AB feladata annak vizsgálata, hogy egy konkrét ügyben alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési mozgásteret lehetővé teszi-e, hogy az eljáró bíróság az ügy alapjogi relevanciájából fakadó alkotmányos követelményeket érvényesíteni tudja. Ha a normának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely az alkotmányos követelményeknek megfelelő döntés meghozatalát lehetővé tenné – miként az álláspontja szerint a jelen ügyben is megállapítható lett volna –, akkor a döntésnek az alkotmányos követelmény helyett a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége megállapításának kell lennie.

Salamon László alkotmánybíró különvéleményében rávilágított arra, hogy a testület többsége által elfogadott alkotmányos követelmény valójában egy új, a törvényben nem szereplő, abból ki nem olvasható referencia-időszakot hoz létre. Az ugyanis lehetővé teszi azt, hogy mindazon kérelmezők tekintetében, akik a főszabály szerinti referencia-időszakban ösz-

szesen 180 nap pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelemmel nem rendelkeznek, ez a referencia-időszak a kérelem benyújtásának napjáig meghosszabbodjon. Így lényegében tehát az alkotmányos követelmény egy új, a törvényben foglalthoz képest akár kétszeres tartamú referencia-időszakot állapít meg. Ez viszont álláspontja szerint már jogalkotás, amit nem tud támogatni.

Fekete Kristóf Benedek

3154/2018. (V. 11.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény IX. cikk (1) – véleménynyilvánítás szabadsága

Dr. Cser-Palkovics András (továbbiakban: indítványozó) indítványozta a Kúria KvK.V.37.466/2018/2. számú végzésének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy tényállása szerint egy magánszemély (továbbiakban: kifogást tevő) 2018. április 3-án kifogást nyújtott be a Fejér megye 02. számú Országgyűlési Egyéni Választókerület Választási Bizottsághoz (továbbiakban: OEVB) az indítványozóval szemben. A kifogást tevő álláspontja szerint ugyanis az indítványozó megsértette a Ve. 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjaiban foglaltakat (választás tisztaságának megóvása, esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között, valamint a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás), amikor is az indítványozó – Székesfehérvár polgármestereként aláírva –, levelet küldött számára az OEVB területén lévő lakcímére, amelyben arra kérte őt, hogy az országgyűlési képviselők 2018. április 8-i választásán a Fidesz–KDNP jelöltjét támogassa. Mindezek miatt arra kérte az OEVB-t, hogy az indítványozót tiltsa el a jogsértéstől, és szabjon ki rá bírságot. Az OEVB viszont határozatában megállapította, hogy az indítványozó nem sértette meg a Ve. említett rendelkezéseit, ezért a kifogást visszautasította. Ezt követően a kifogást tevő fellebbezést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (továbbiakban: NVB), amely határozatával az OEVB döntését részben megváltoztatta, és megállapította, hogy az indítványozó a város polgármestereként olyan tartalmú levelet küldött a helyi választópolgároknak, amelyben az egyik országgyűlési képviselőjelölt támogatására buzdított, ezzel megsértve a már említett Ve. rendelkezéseit, ezért bírsággal sújtotta az indítványozót. Mindezeket követően az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amelyben kérte az NVB határozatának

megváltoztatását és az OEVB határozatának helybenhagyását. A Kúria azonban végzésében helybenhagyta az NVB határozatát.

Az ügy előadó bírója *Schanda Balázs* volt.

Az AB jelen ügyben az indítványozó által a választópolgároknak kiküldött levél vonatkozásában nem a vélemény és a tényállítás közötti elhatárolásból, hanem az állami és önkormányzati szerveknek a kampányban betöltött szerepéből, valamint ennek vonatkozásában a véleménynyilvánítás szabadságának kampányidőszakban történő korlátozhatóságából indult ki. Hivatkozva korábbi gyakorlatára, a testület megállapította, hogy kampányidőszakban az azt megelőző időszak szabályaihoz képest kiszélesednek az egyéni véleménynyilvánítás lehetőségei, de az állami és önkormányzati szervek véleménynyilvánítási szabadsága korlátozás alá eshet. Az AB a polgármester és helyi önkormányzat viszonyát vizsgálva megállapította: a polgármester abban az esetben, ha nem polgármesteri minőségében – azaz nem hatáskörével vagy feladatköre teljesítésével összefüggésben – jár el, ugyanúgy magánszemélynek tekinthető, akit megillet az alapjogok védelme, így többek között a véleménynyilvánítás szabadsága is, amelyet magától értetődő módon kampányidőszakban, politikai kérdésekkel összefüggésben is gyakorolhat.

Az indítványozó esetében a jogalkalmazónak az volt a feladata, hogy a több meglévő szempont együttes mérlegelése alapján meghúzza a határokat a különböző szerepeket illetően. E tekintetben az AB arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria nem megfelelően állapította meg a határokat, mivel a Ve. szabályai között nem található olyan előírás, amely ténylegesen arról rendelkezne, vagy arra engedne következtetni, hogy egy polgármester az Alaptörvény szerinti választott tisztségénél fogva nem nyilvánulhat meg pártpolitikai vagy egyéb, a tisztségével összefüggésben nem álló kérdésekben – vagyis, konkrét esetben nem kampányolhat valamelyik képviselőjelölt mellett. Mindezek alapján tehát az AB úgy ítélte meg, hogy a Kúria döntése megsértette az Alaptörvény IX. cikkét, ezért a végzését megsemmisítette.

Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében nem értett egyet a Kúria végzésének megsemmisítésével, mivel azt – álláspontja szerint – nem is lett volna szabad felülbírálnia az AB-nak. A Kúria jogértelmezése ugyanis elvi szinten megfelelt az AB által támasztott követelményeknek, így nem vezetett a polgármester kampánytevékenységének, ezáltal véleménynyilvánítási szabadságának aránytalan korlátozásához sem. Ezzel szemben a többségi indokolás következtetése lényegében azt kifogásolta, hogy a Kúria a Ve. alapelveiből levezetve döntötte el az

ügyet, ezáltal a mérlegelés megsértette az Alaptörvény IX. cikkét. Hangsúlyozta, hogy szerinte ezekből a megállapításokból nem derül ki, hogy mi volt a konkrét probléma a Kúria jogértelmezésével, s hogy mi lett volna az adott esetben alaptörvény-konform jogértelmezés. A többségi indokolásnak a vizsgált ügyre vonatkoztatott része az általánosságban olyan szintjén maradt, ami számára nem tudta meggyőzően alátámasztani, hogy alaptörvény-ellenes bírósági jogértelmezés esete állt volna fenn.

Fekete Kristóf Benedek

3176/2018. (V.22.) AB VÉGZÉS

*Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés –
véleménynyilvánítás szabadsága
Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdés – választójog
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés –
tisztességes eljárásról és jogorvoslatról való jog*

Az indítványozó magánszemély jogi képviselőjén keresztül alkotmányjogi panasszal fordult az AB-hoz, amelyben a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az ügy előzménye, hogy az indítványozó országgyűlési képviselő-jelölt mentelmi jogát a Nemzeti Választási Bizottság (NVB) határozatában felfüggesztette, és ezt követően az indítványozó előzetes letartóztatásba került. Az előzetes letartóztatásban lévő indítványozó – országgyűlési képviselőjelöltként – interjú adott egy internetes újságnak, aminek okán a Csongrád Megyei Főügyészség fegyelmi eljárást kezdeményezett vele szemben a Szegedi Fegyház és Börtönnél, tekintettel arra, hogy az előzetes letartóztatásban lévő indítványozó engedély nélkül nyilatkozott a sajtónak.

Az első fokon eljáró hatóság megállapította, hogy az indítványozó, mint fogvatartott, megszegte a sajtónyilatkozat tételével kapcsolatos, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényben (Bvtv.) foglalt szabályokat, ezért vele szemben fegyelmi fenytésként „feddést” alkalmazott. Az indítványozó panasa alapján eljáró másodfokú hatóság helybenhagyta az elsőfokú fegyelmi határozatot. Az indítványozó ezt követően kifogást nyújtott be az NVB-hez, amelyben kérte annak megállapítását, hogy a Szegedi Fegyház és Börtön megsértette a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.), az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) és az Alaptörvény egyes rendelkezéseit, amikor vele szemben fegyelmi eljárás

rást folytatott le, és jogkövetkezmenyt alkalmazott. Kérte annak megállapítását is, hogy a fegyelmi ügyben hozott másodfokú határozat jogsértő, mivel meghozatalára mentelmi jogának felfüggesztése nélkül került sor. Az NVB a kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra hivatkozással, hogy az indítványozó mentelmi joga már korábban felfüggesztésre került, így a kényszerintézkedéssel érintett képviselőre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bárki másra. Az NVB hangsúlyozta, hogy a kifogást a választásra irányadó jogszabályi rendelkezések megsértésére alapítottan lehet előterjeszteni, de az indítványozó által sérelmezett tevékenységet jelen ügyben a Bvtv. és a büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak fegyelmi felelősségéről szóló 14/2014. (XII.17.) IM rendelet (IMr.) alkalmazása jelentette. Önmagában a Ve. rendelkezéseire való hivatkozás nem minősíti választási ügyé a kifogásban sérelmezett tevékenységet.

Az indítványozó az NVB döntésével szemben felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, kérve az NVB határozatának megváltoztatását és annak megállapítását, hogy a másodfokú fegyelmi határozat és a fegyelmi eljárás eredményeként alkalmazott jogkövetkezmeny sérti a Ve.-ben foglaltakat. Érvelése szerint az NVB rendelkezett hatáskörrel az általa kifogásolt eljárás és határozat vonatkozásában, mivel a választáshoz kapcsolódó ügyről van szó. Kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtóban való nyilatkozási joga az Alaptörvényből – a passzív választójogból – fakad; képviselőként ezekkel a jogokkal élve folytatott kampánytevékenységet. Az országgyűlési képviselő-jelölti státusza a fogva tartotti jogviszonyához képest olyan speciális jogviszony, amely esetében a Ve. rendelkezéseit kellett volna alkalmazni, ezért az NVB jogsértően járt el akkor, amikor kérelmének érdemi elbírálását hatáskör hiányára hivatkozva utasította el. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem tartotta alaposnak, és egyetértett az NVB határozatában foglaltakkal. Indokolásában kiemelte, hogy a jogerős fegyelmi határozat olyan törvények és egyéb jogszabályok (Bvtv., IMr.) alapján került meghozatalra, amelyek alkalmazhatóságának vizsgálatára a jogalkotó nem teremtett semmiféle lehetőséget a Ve.-ben.

Ezt követően az indítványozó – a Kúriának az NVB érdemi vizsgálat nélkül elutasító határozatát helybenhagyó végzése ellen – alkotmányjogi panasszal fordult az AB-hoz. Indítványozó szerint a Kúria támadott végzése sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, illetve az indokolási kötelezettséget, mert a beadványt a Kúria érdemben nem bírálta el, érdemi indokolást nem adott. Álláspont-

ja szerint az Alaptörvényből fakadóan joga van a választói akarat befolyásolásának céljából kampánytevékenységet folytatni, és ennek keretében a sajtónak nyilatkozni. Az NVB és a Kúria nem ismerte fel, hogy a konkrét esetben nem előzetesen letartóztatotti státuszban, hanem országgyűlési képviselő-jelöltként szerepelt, amely egy még speciálisabb jogviszony, így a *lex specialis derogat legi generali* elvnek megfelelően a Ve. szabályai lennének alkalmazandók. Az előzetesen letartóztatott országgyűlési képviselőjelölt kampánytevékenységét sem a Ve., sem a Bvtv. nem korlátozza, így törvényi szabályozás hiányában – a konkrét esetben – a kampányeszköz használatát előzetes engedélyezési eljárás-hoz kötni nem lehetett volna. Álláspontja szerint sérti a képviselőjelöltek közti esélyegyenlőséget, hogy az előzetes letartóztatásban lévő jelöltnek előzetesen engedélyt kell kérnie ahhoz, hogy nyilatkozzon a sajtónak.

Az ügy előadó bírója *Szívós Mária* volt.

Az AB elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását, a befogadás formai és tartalmi feltételeinek meglétét vizsgálta meg. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt határidőn belül benyújtotta, megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a sérelmek lényegét és a sérelmezett bírói döntést, és kifejezetten kérte a döntés megsemmisítését.

Az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy (vagy szervezet) alkotmányjogi panasszal fordulhat az AB-hoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó alapvetően azt találta alaptörvény-ellenesnek és a Ve. alapelveibe ütközőnek, hogy a sajtónyilatkozata miatt fegyelmi büntetésben részesült. A Bvtv. csak a legsúlyosabb fenyegetés, a magánelzárás ellen teszi lehetővé a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtását, a többi fenyegetés esetében panasz formájában áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség. Az AB álláspontja szerint jelen ügyben az indítványozó nem a sajtónyilatkozat miatt, hanem a sajtónak való nyilatkozás engedélyezésére irányuló kérelem elmulasztása miatt részesült fegyelmi büntetésben; ezt pedig sem az NVB, sem a Kúria nem jogosult felülvizsgálni. Az AB mindezek alapján azt állapította meg, hogy a Kúria döntése nem minősül sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem pedig a bírósági eljárást befejező döntésnek, ezért az indítványt visszautasította.

Bárány V. Fanny

*Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – jogállamiság elve
Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés – hátrányos
megkülönböztetés tilalma*

Az AB több jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására vonatkozó indítvány tárgyában függesztette fel az eljárását, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig. A testület arra hivatkozott, hogy az alkotmányjogi kérdés érdemi elbírálása olyan előzetes döntéstől függ, amelyben a Bíróság eljárása már folyamatban van. A felfüggesztést egyebek mellett a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke vagy más fontos ok indokolhatja. A testület három határozatban függesztette fel eljárását: az egyik ügyben az indítvány a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvénynek a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságával összefüggő rendelkezései megsemmisítésére irányult. Az indítványozók szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába és a jogállamiság elvébe ütközik az a szabályozás, melynek értelmében a külföldről támogatott szervezeteknek ezt a tényt fel kell tüntetniük nyilvántartásukban. A másik két ügy indítványozói hasonló alkotmányjogi érvek mentén, de a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egészének vagy azon rendelkezésének visszaható hatályú megsemmisítését kérték az AB-tól, amely szerint külföldi felsőoktatási intézmény oklevelet adó képzési tevékenységet akkor folytathat, ha a székhelye szerinti országban működik és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül. Mindhárom döntés ugyanazon indokokon alapult, egyúttal a párhuzamos indokolást és különvéleményt jegyző bírák személye és véleménye azonos volt, ezért a három végzés összefoglalását egyben végezzük el.

Az ügyek előadó bírója *Sulyok Tamás* volt.

Bár az indítványok egyebek mellett a jogállamiság követelményére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is hivatkoztak, az AB mindhárom ügyben – az Abtv. 60. §-a szerinti különös okra hivatkozással – az eljárás felfüggesztése mellett döntött. A vonatkozó szakasz lehetővé teszi, hogy az AB felfüggeszesse az eljárását; egyebek mellett az Európai Unió intézménye előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig. Ugyanakkor erre csak kivételes esetben kerülhet sor, valamint akkor, ha az ügy érdemi elbírá-

lása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben az eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke vagy más különösen fontos ok indokolja. Az AB megítélése szerint az európai uniós jog lehetőség szerinti érvényesülése különösen fontos, felfüggesztést indokoló oknak minősül.

Czine Ágnes egyetértett ugyan a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor amellet érvelt, hogy – figyelemmel az AB 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában foglaltakra – ha az Alaptörvény valamely alapjog lényegi tartalmát ugyanúgy fogalmazza meg, mint valamely nemzetközi szerződés, akkor az AB által biztosított alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelemé. Ezentúl hivatkozott az Európai Unió belüli lojális együttműködés elvére: ennek értelmében a nemzeti jogi normákat lehetőség szerint az uniós jogi normák szövege alapján, valamint azok céljának megfelelően szükséges értelmezni. Az AB és a Bíróság gyakorlatában kifejezésre juttatott alapvető jogok védelmével összefüggésben az alkotmánybíró fontosnak tartotta az egységes értelmezési szempontok érvényesülését.

Hörchneré Marosi Ildikó párhuzamos indokolásában – melyhez *Schanda Balázs* is csatlakozott – amellet érvelt, hogy a Bíróság és az AB együttműködését nem pusztán a bíróságok közötti dialógus elve alapozza meg, hanem az a tény is, hogy Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése folytán az Európai Unió másodlagos joga és a nemzeti jog összekapcsolódik. Az AB és a Bíróság referenciapontját illető esetleges eltérés oka az Alaptörvény alkotmányos identitása és Európai Unióról szóló Szerződés nemzeti identitása közötti különbségben érhető tetten. Az alkotmánybíró ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ez a különbség nem lehet ok arra, hogy az AB figyelmen kívül hagyja a Bíróságnak a tagállam alkotmányos identitását is érintő gyakorlatát. Kifejtette továbbá, hogy a felfüggesztés a két bíróság közötti párbeszéd fontos eszköze, egyúttal pedig egy törvény uniós jogba ütközéséből önmagában nem következik annak alaptörvény-ellenessége.

Jubász Imre különvéleményében annak a nézetnek adott hangot, miszerint a végzések felfüggesztésének nincs törvényi alapja. Az Abtv.-ben foglaltak ugyanis konjunktív feltételek, ráadásul ezek közül csak az áll fenn, hogy az Európai Unió valamely intézménye előtt eljárás van folyamatban, amely érinti az indítvány tárgyát. A végzések ugyanakkor nem foglalnak állást abban a kérdésben, hogy létezik-e előkérdés, és amennyiben igen, úgy mi az a kérdés, amelyre a Bíróság választ várja. Az egyedüli nyomós ok tehát az egyéb különösen fontos indok, amellyel összefüggésben elégtelen az európai jog le-

hetőség szerinti érvényesülése. Kiemelte azt is, hogy a két bíróság eltérő mérce alapján, eltérő alapokon hozza meg döntéseit, az Alaptörvény védelme szempontjából pedig veszélyes, ha távoli és közvetett összefüggésekre alapozza a felfüggesztést a testület.

Stumpf István szintén különvéleményben hívta fel a figyelmet a többségi döntéssel kapcsolatos aggályaira. Az alkotmánybíró szerint a felfüggesztés azt jelenti, hogy az AB nem tesz eleget a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelmével kapcsolatos feladatainak. Juhász Imréhez hasonlóan ő is hivatkozott arra, hogy az eljárás felfüggesztésének törvényi feltételei sem teljesültek, figyelemmel arra, hogy az előzetes kérdés eldöntése szükségességének és az európai uniós intézményi eljárás tényének egyidejűleg kell fennállnia. A konkrét ügyben azonban egyik feltétel sem teljesült. Az uniós szerződésekből eredő köteleességek teljesítése, illetve az erre irányuló vizsgálat nem előkérdése az alkotmányjogi panasz eljárásnak. Amennyiben ugyanis a Bíróság megállapítja a törvények uniós jogba ütközését, a törvényeket nem semmisítheti meg; azok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az AB-nak ekkor is el kell végeznie. Kiemelte továbbá, hogy a felfüggesztésre csak abban az esetben lenne lehetőség, ha az AB többsége olyan következtetésre jutna, hogy nem áll fenn alaptörvényellenesség – de ehhez arra lenne szükség, hogy a testületen belül érdemi álláspont alakuljon ki.

VÉLEMÉNY

A különvéleményeket jegyző bírák rámutattak arra, hogy a felfüggesztésnek sem a formai, sem a tartalmi követelményei nem teljesültek. Nehéz elvonatkoztatni attól a sejtéstől, hogy a többségi döntést kizárólag a politikailag szenzitív kérdések elodázása motiválta. Az indítványok alapján a kifogásolt törvények a korábbiakhoz képest szigorúbb feltételekhez kötik bizonyos civil szervezetek működését, valamint azon külföldi oklevelet nyújtó felsőoktatási intézményekét, amelyek adott esetben már jó ideje nyújtanak magas minőségű képzést hazánkban. Bár a politikai véleménynyilvánítás nem lehet egy magát függetlennek tekintő, feladatát illetően alkotmányvédelmi feladatokat ellátó testület eszköze, a felfüggesztéssel – azaz egy nyilvánvalóan politikai célú intézkedés alkotmányosságával összefüggő érdemi döntés elhalasztásával – az AB ezzel az eszközzel élt. A szerzett jogokba történő önkényes és diszkriminatív beavatkozást megvalósító jogalkotási gyakorlat komoly alkotmányossági aggályokat vet fel, amely aggályok esetében az AB-nak el kellene látnia alapjogvédelmi, alkotmányvédelmi feladatát. Amennyiben ezt nem teszi meg, akkor végérvényesen elismeri,

hogy olyan testületről van szó, amely politikai célokat támogat a jogállamiság és az alkotmányosság védelme helyett. A Fundamentum folyóirat jelen számának Fórum rovatában több álláspont olvasható a jogállami gondolkodás csapdájáról. A magam részéről a jogállam végét nem csak abban látom, hogy elfogadjuk a „látszat-jogállamiságot”, és a terminológia használatával végső soron legitimáljuk azt, hanem abban is, hogy ha a politikailag szenzitív kérdéseket az arra hivatott szervek képtelenek szakmai alapon, illetve a szubsztantív értelemben vett jogállami érvrendszer alapján vizsgálni. Álláspontom szerint az AB – súlyosan alkotmányosértő törvény módosítások érdemi vizsgálatának mellőzésével – elfogadta a „látszat-jogállamiságot”, és ezáltal elismerte: Magyarországon nincsenek garanciái az alkotmányosságnak. A testület ráadásul ezzel azt is üzeni: ha a politikai cél úgy kívánja, képes alkalmazkodni a helyzethez. Aggasztó üzenet ez mindenkinek, aki eddig – mint kiderült, alaptalanul – bízott a jogállami visszarendeződésben.

Mészáros Gábor

6/2018. (VI.27.) AB HATÁROZAT

*Alaptörvény II. cikk – emberi méltósághoz való jog
Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánszféra
védelméhez való jog
Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció
tilalma
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – bírósági
eljáráshoz való jog*

Az indítványozó külföldi állampolgár, akit Magyarországon menekültként ismertek el arra figyelemmel, hogy transzszexualitása miatt hazájában üldöztetésnek volt kitéve. Alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az AB-tól. Az ügy előzménye az volt, hogy az indítványozó kérelmet nyújtott be neme megváltoztatása iránt a Bevándorlási és Állampolgári Hivatalhoz (BÁH), amelyben előadta, hogy a hazájában kiállított irat szerint nő, azonban ez nem tükrözi valós nemi identitását. A BÁH tájékoztatta a kérelmezőt a vonatkozó jogi szabályozás hiányosságáról, valamint arról, hogy – a kialakított gyakorlat alapján – az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) az ügyfél által csatolt egészségügyi dokumentáció alapján javasolhatja a nem megváltoztatásának anyakönyvbe történő bejegyzését. A döntést egyetlen jogszabály sem telepíti valamely hatóságra, így alakszerű határozat sem születik a nem megváltoztatásáról; döntésnek a „neme” adat születési anya-

könyvi bejegyzésben történő átvezetése tekinthető. Ezt követően a BÁH jogerős végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította a kérelmet, arra való hivatkozással, hogy a nem megváltoztatására irányuló kérelem elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, és az „adatváltozást” egészségügyi szakvélemény alapján az illetékes anyakönyvvezető vezeti át a születési anyakönyvön. Az indítványozónak azonban nincs magyarországi születési anyakönyvi bejegyzése, ezért az ügy anyakönyvvezetőhöz való áttételére sincs lehetőség. A BÁH végzésével szemben az indítványozó bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a bíróság elutasított. Végzésében megállapította, hogy a magyar állampolgárok esetében lehetséges a nemváltoztatási jog elismerése, amely eljárás rendjét a kérelmezett és az EMMI között kialakult gyakorlat határozza meg; e szerint a nem jogi elismerési egészségügyi szakmai kérdés, ehhez pedig orvosi szakvélemények beszerzése szükséges. A nem jogi elismerése az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya által kiállított szakvélemény alapján történik, a személyadatok átvezetése pedig az anyakönyvi eljárás-hoz kapcsolódik, amelyet az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V.19.) KIM rendelet rögzít. A bíróság szerint jelenleg nincs olyan jogszabály, amely a nemváltoztatási kérelem tekintetében meghatározná az érdemi döntés meghozatalára jogosult hatóságot, azonban kiemeli az EMMI szerepét az eljárásban. A bíróság rögzítette továbbá, hogy a kérelmező nem magyar állampolgár, hanem Magyarországon menekültstátusszal rendelkező külföldi állampolgár, akinek Magyarországon nincs születési anyakönyvi bejegyzése, így esetében a magyar állampolgárok vonatkozásában alkalmazott gyakorlat nem alkalmazható. A bíróság szerint sem az eljáró hatóságnak, sem az eljáró bíróságnak nem feladata a jogalkotás, illetőleg a joghézagok, a hiányzó speciális szabályozás pótlása a meglévő jogszabályok értelmezése útján.

Az indítványozó ezt követően fordult az AB-hoz. Álláspontja szerint a bíróság végzése sérti az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogát, amely – alapvető jogként – mindenkit megillet állampolgárságtól, illetve idegenrendészeti státustól függetlenül; sérti továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogát, mert a bíróság – a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül – nem vette figyelembe, hogy alapjog korlátozása kizárólag a szükséges és arányos mértékben lehetséges. Az alapjog-korlátozás szükségessége akkor áll meg, ha másik alapvető jog, alkotmányos intézmény vagy érdek érvényesülése elkerülhetetlenül te-

szi az alapvető jog korlátozását. Álláspontja szerint a születési anyakönyvi bejegyzésének kijavítása nem elengedhetetlenül szükséges kérelmének teljesítéséhez. Nincs egyetlen olyan hatályos jogszabályi rendelkezés sem, amely a nem jogi megváltoztatásáról hozott döntést azonosítaná a születési anyakönyvi bejegyzés kijavításával. Az indítványozó nevét és nemét közhitelesen tartalmazza a személyadat- és lakcímnnyilvántartás. Nincs tehát akadálya annak, hogy a névváltoztatásról hozott döntés alapján nevét és nemét a nyilvántartásban átvezessék. A végzés sérti továbbá az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt diszkriminációtilalmat, mert az alapjog korlátozása arra hivatkozással történt, hogy az indítványozó nem magyar állampolgár, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, mert az eljáró bíróság indokolás nélkül rögzítette, hogy a kérelmező nem bizonyította kétséget kizáróan a hatósági határozat jogszabály-sértő voltát.

Az ügy előadó bírója *Sulyok Tamás* volt.

Az AB mindenekelőtt utalt arra, hogy a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, ugyanakkor abban az esetben, ha egy jogszabálynak többféle értelmezés adható, a bírónak azt kell kiválasztania, amelyek az Alaptörvénynek megfelelő. Amíg a bíróságok a jogszabály engedte értelmezési mozgástér határait nem léphetik át, addig az AB az alkalmazott norma alkotmányossági problémáit is orvosolhatja. Más a helyzet azonban, ha a jogrendszerben nem áll rendelkezésre olyan jogszabály, amelyet a bíró értelmezhetne. Ennek híján nem lehet érvényre juttatni az Alaptörvényt; a bíró nem szakadhat el a jogszabályi keretektől. Az AB megítélése szerint jelen ügyben is a szabályozási hiány esete áll fenn: a bíróság jogértelmezése szerint nincs irányadó jogszabály, amelyet a konkrét esetben alkalmazhatott volna. Ezek alapján az AB megállapította, hogy miközben az indítványozó a jogszabály engedte értelmezési mozgástér alapjogokat leginkább érvényre juttató értelmezésének elvetését panaszolja, addig mind a közigazgatási hatóság, mind a bíróság a jogi szabályozás hiányosságait hangsúlyozzák.

Az AB megállapította, hogy bár a hatályos szabályozás a nem jogi elismerését speciális névváltoztatási eljárás-ként kezeli, annak tárgya az intimszféra lényeges tartalmát, illetve az emberi méltóság belső magját érinti. Az ügyben eljáró bíró ugyanakkor nem jutott alaptörvény-ellenes következtetésre akkor, amikor a jogi szabályozás hiányosságai miatt a közigazgatási hatóság hatáskör hiányát megállapító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet elutasította, mivel az irányadó jogszabályok értelmezése útján nem le-

hetett az alapügyet elbírálni – ezért az AB az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Az AB – objektív alkotmányvédelmi funkciójából eredően – az alkotmányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg. Ha az AB hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatainak teljesítésére. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névéhez, illetve annak viseléséhez. A saját névhez való jog az önazonosság alapvető eleme; olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és korlátozhatatlan. A névválasztás joga az egyén identitása meghatározásának egyik eszköze, a személyiség nyilvánításának egyik módja. A névválasztás szabályozása tekintetében az állam nagyobb önállóságot élvez, korlátokat állíthat fel, aminek alapja az, hogy a névválasztás „tradíció-kötött”.

A transznmű személyek jogait és a nem jogi elismerését megvalósító névváltoztatás kérdését korábbi határozataiban is érintette már az AB. Külön rámutatott arra, hogy a transzszexuálisok esetében alapvető jognak minősül a névváltoztatáshoz való jog. Utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) korai gyakorlatára, amely szerint „*a névváltoztatáshoz való jog a transzszexuálisok esetében elvezethet odáig, hogy követelhessék az anyakönyvbe feltüntetett nevük megváltoztatását, s őket át is kell anyakönyvezni, és pedig nemcsak a nemük, de a nevük változása miatt is*”. Az EJEB esetjoga a nem jogi elismerésének kérdését a magánélet tiszteletben tartásához való jog részeként védi, a részes államoknak pedig kötelességük erre vonatkozóan megfelelő eljárást biztosítani. A nem jogi elismerésének komplex – alapjogi és egészségügyi – vetületeivel kapcsolatban az EJEB legújabb döntésében arra a következtetésre jutott, hogy egyes orvosi vizsgálatok előírása nem jelent aránytalan terhet a kérelmezők részére, azonban a sterilitás nagy valószínűségével járó komolyabb beavatkozások előzetes elvárása igen. Az AB utalt az Európai Unió Bíróságának (EUB) 1996-os döntésére, amely alapján az EUB a nem szerinti hátrányos megkülönböztetés egyik esetének tekinti a nemváltáson átesett személyek közti megkülönböztetést. Az AB döntésének meghozatalakor tekintetbe vette azt is, hogy az Európai Unió több tagállamában külön törvény foglalkozik a nem jogi elismerésének kérdésével.

Fentiek alapján az AB megállapította, hogy a névváltoztatásra vonatkozó szabályozásra továbbra is alapjogi kérdésként tekint, amelynek alapja az „EMBER” önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetetlensége – ennek speciális esete a nemváltóztatással összefüggő névváltoztatás. A nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. Mindenki jogosult, egyúttal köteles is arra, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásokba. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény értelmében a menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik. Az AB megállapította, hogy az általános névváltoztatási eljárás, illetve a nem változtatással együtt járó névváltoztatási eljárás lehetősége kizárólag magyar állampolgárok számára adott, így a jogalkotó különbséget tett a magyar állampolgárok és a nem magyar állampolgárok között a névváltoztatási eljárás igénybevehetősége tekintetében. Az AB megítélése szerint e különbségtétel szabályozási hiányszájként értékelhető.

Az AB – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény II. és XV. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a jogszerűen letelepedett nem magyar állampolgárok névváltoztatási eljárását. Tekintettel arra, hogy a nem magyar állampolgároknak nincs Magyarországon születési anyakönyvük, a jogalkotónak más megoldást kell találnia annak érdekében, hogy ezt az alaptörvény-ellenes helyzetet feloldja. Az AB ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget.

Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indoklásában rögzítette, hogy az alaptörvény-ellenességet megállapító döntéssel egyetért, de az AB az indítványhoz kötöttség okán nem foglalhatott volna állást a magyar állampolgár transzszexuális személyekre vonatkozó szabályozás alkotmányosságáról. Szükségesnek tartotta volna azonban felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a magyar állampolgárok nemének megváltoztatásával összefüggő névváltoztatás jelenlegi kormányrendeleti szinten történő szabályozása felülvizsgálatra szorul. Azt is hangsúlyozta, hogy a

jogbiztonság követelménye az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog szabályai világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, jogilag szabályozott eljárási keretek között, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok mentén fejtik ki tevékenységüket. Az alkotmánybíró hivatkozott az Alapvető Jogok Biztosának jelentésére is, amely szerint a nem jogi elismerésére vonatkozó hatályos szabályozás alapján nem egyértelmű az EMMI eljárásban betöltött szerepe, kérdéses a Budapest Főváros Kormányhivatal honlapján elhelyezett „Tájékoztató” jogi jellege, és problematikus az is, hogy „elutasító döntés” esetén – alakszerű döntés hiányában – a jogorvoslat-hoz való alapjog nem érvényesíthető. Fentiek alapján az alkotmánybíró szerint a jogalkotónak meg kellene fontolnia az egész kérdéskör – magyar állampolgárokra is tekintettel lévő – megfelelő jogforrási szinten történő újraszabályozását.

Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indoklásában a panasz visszautasítása mellett érvelt. Kiemelte, hogy az indítványozó annak érdekében, hogy érintettsége megállapítható legyen – a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtása érdekében – azt kérte a BAH-tól, hogy hozzon alakszerű elutasító határozatot; ahelyett, hogy a kialakult gyakorlat szerint egészségügyi dokumentációt szerzett volna be. Az indítványozó ezzel megsértette az ügyfél jóhiszemű eljárását kötelezően előíró rendelkezéseket. A fenti előzményeket követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, de az AB előtt sem adott számot arról, hogy az EMMI által kiállítandó dokumentáció beszerzését miért nem kezdeményezte. A különvélemény szerint mindezek alapján az indítványozó érintettségét önmagában nem alapozhatja meg egy általa kreált bírósági eljárásban peres félként való részvétele.

Bárány V. Fanny

VÉLEMÉNY

Az AB többségi határozata egyebek mellett hivatkozott arra, hogy a névváltoztatási eljárás igénybevétele, ezáltal a névviselés joga a nem magyar állampolgárokkal összefüggésben nem érvényesül. A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség alapja a testület megítélése szerint az, hogy a jogalkotó nem szabályozta a letelepedett nem magyar állampolgárokra irányadó névváltoz-

tási eljárást. Az AB szerint az objektív alkotmányvédelmi funkciójából adódóan az alkotmányjogi panaszban felvetett alkotmányossági problémát alaptörvény-ellenes mulasztás megállapításával oldhatja meg. A döntés sarkalatos eleme ezzel összefüggésben az alkotmányjogi panasz elutasítása volt. Bár a testület hivatkozott arra, hogy a bíróságok nem közvetlenül az Alaptörvény alapján járnak el, ám abban az esetben, ha egy jogszabálynak többféle értelmezés adható, a bírónak azt kell kiválasztania, amelyik az Alaptörvénynek megfelelő. Ebből a döntés nem azt a következtetést vonta le, hogy a bírói jogértelmezés nem felelt meg az Alaptörvény-konform értelmezésnek – egyúttal tehát az alkotmányjogi panaszszal támadott bírósági határozat alaptörvény-ellenes –, hanem a jogalkotót kötelezte a mulasztás hiányosságainak kezelésére. Az AB korábbi gyakorlata szerint – mindenekelőtt az 58/2001. (XII. 7.) AB határozata alapján – a névjog, valamint ezzel összefüggésben a névviseléshez való jog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog (volt), amelynek állam általi korlátozása csak abban az esetben lehetséges, ha a korlátozás megfelel a szükségesség és arányosság követelményének. A saját névhez való jog egyúttal az önazonosság-hoz való jog alapvető eleme. Az emberi méltóság ugyanakkor állampolgárságtól függetlenül megillet minden embert; pusztán azáltal, hogy embernek született. Az AB döntésével mintha arra utalna: az emberi méltóságnak két felfogása létezik, és ezek közül a magyar állampolgárokat érintő erősebb. A testület egyebekben megállapította ugyanaz alaptörvény-ellenességet, de annak kezelésére elsődlegesen nem az alkotmányjogi panasz-eljárás keretében lehetséges jogkövetkezményeket alkalmazta. A bírói döntés – a szabályozás hiányosságától függetlenül – nem vette figyelembe az emberi méltóság megkülönböztetésmentes érvényesülésének követelményét. A döntés ebből következően alaptörvény-ellenes értelmezésen alapult; az AB-nak a hivatalból megállapított mulasztásos alaptörvény-ellenesség mellett a konkrét ügyben hozott határozatot is meg kellett volna semmisítenie, annak tartalmi alaptörvény-ellenessége miatt.

Mészáros Gábor

8/2018. (VII. 5.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés – magánszféra védelméhez való jog

Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés – az állam és az egyházak különválasztásának elve
Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés – véleménynyilvánítás szabadsága

Az indítványozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az AB-hoz, amelyben a Kúria felülvizsgálati eljárás

rásban hozott ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az alapügy tényállása szerint a Szeged-Csanádi Egyházmegye alkalmazásában álló egyházi személy 2014. január 2-án kelt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalon keresztül az illetékes rendőrkapitánysághoz eljuttatott bejelentésében azt panaszolta, hogy a megyéspüspök és a püspöki helynök (az alkotmányjogi panasz benyújtói) 2013 júliusában megfenyegették: ha nem hagyja abba a véleménye szerint a Szeged-Csanádi Püspökségen megtörtént bűncselekményekkel kapcsolatos sorozatos feljelentéseit, akkor el fogják távolítani állásából. Ezt követően nem sokkal valóban felmentették egyházi szolgálata alól. A rendőrkapitányság – a bejelentő meghallgatását követően – a feljelentést 2014. február 14-én elutasította, ám az illetékes járási ügyészség 2014. március 10-én kelt határozatával a nyomozás folytatását rendelte el.

Két héttel később, 2014. március 22-i számában a Népszabadság az ügy kapcsán részletes cikket közölt „Kényszerítés miatt nyomoznak [...] püspök ellen” címmel. A cikk beszámolt a járási ügyészség nyomozást elrendelő döntéséről, és ismertette az ügyészségi határozatot; rögzítve, hogy a rendelkezésre álló információk szerint az érintettekkel még nem közölték gyanúsítást. A cikk a „*Politizáló pap*” alcímet viselő keretes írással folytatódott, amely szerint az érintett püspök nemcsak mint egyházi vezető, hanem mint politizáló pap és futballmenedzser is ismertté vált. Az írás kiemelte, hogy a püspök a 2010. évi választási kampányban személyesen kampányolt egy országosan ismert politikus mellett, majd néhány hónap múlva az egyházmegye a politikus felügyelete alá tartozó Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől 2,4 milliárd forint támogatást kapott.

Az érintettek a becsület védelméhez és az emberi méltósághoz fűződő joguk megsértése miatt bírósági eljárást kezdeményeztek, mert állításuk szerint a lap valótlanul állította, hogy hajszát folytattak a feljelentők ellen, illetve azt, hogy kényszerítés vagy más bűncselekmény miatt nyomozás indult volna velük szemben. Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét teljes egészében elutasította, a másodfokú bíróság azonban megváltoztatta a korábbi ítéletet, és a fellebbezést alaposnak találva megállapította, hogy az alperes valótlan állításokkal, illetve a valóság hamis színben való feltüntetésével megsértette a felperesek jóhírnevét. Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria – az eset összes körülményeit értékelve – hatályon kívül helyezte az alperest elmarasztaló jogerős ítéletet, a keresetet teljes egészében elutasító elsőfokú ítéletet pedig helyben hagyta. Teljes mértékben osztotta továbbá a Kúria az elsőfokú bíróság vé-

leményét a „*Politizáló pap*” alcímű keretes írás tekintetében is: a püspököknek mint közéleti szereplőnek fokozottan tűrnie kell a személyével, tevékenységével kapcsolatos kritikai megnyilvánulásokat.

Az indítványozók mindenekelőtt arra alapították az alkotmányjogi panaszukat, hogy a felülvizsgálati eljárásban született bírói döntés az alperest megillető szólás- és sajtószabadság, valamint a felperesek személyiségi jogainak védelme közötti összefüggéseket tévesen tárta föl és bírálta el.

Az ügy előadó bírója *Schanda Balázs* volt.

Az indítványozók egyik fő érve szerint a Kúria ítélete azért sértette a személyiségi jogokat védő alaptörvényi rendelkezéseket, mert alaptörvény-ellenesen terjesztette ki rájuk a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb tőrésre kötelező mércéjét: álláspontjuk szerint sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak nem minősülnek, illetve egyházi tisztségükből önmagában nem következik, hogy rájuk vagy vitatott intézkedéseikre a szólásszabadság speciális, közügyek vitájára vonatkozó tesztjét kellene alkalmazni. Ezt az érvelést a testület egyértelműen elutasította; kimondva, hogy a Kúria az irányadó alkotmányossági követelmények szerint járt el, amikor a közügyek vitájára vonatkozó mércék alkalmazását nem önmagában az indítványozók tisztségével, státuszával indokolta, hanem a személyükhöz konkrétan kötődő és az ügyben releváns további tényezőkre hivatkozott.

A döntés részben megismételte a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban foglaltakat, ám újabb elemekkel is gazdagította a kritériumrendszert. A szólásszabadság és a személyiségvédelem összehangolásakor az elsődleges kérdés az, hogy a megszólaló az eset összes körülményére tekintettel társadalmi, közéleti kérdésben – „közügyben” – fejtette-e ki mondanivalóját. Ennek eldöntése nem alapozható kizárólag a megnyilatkozással érintett személy státuszára. A közéleti véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szempontok ugyanis egyfelől tágabb körben lehetnek irányadók, mint a közhatalom gyakorlóit vagy a hivatásszerűen közszereplést vállalókat érintő vélemények köre, másfelől viszont nem állítható, hogy a közéleti szereplőket érintő bármely közlést e szempontok szerint kell megítélni. A jogi mérlegelésnek természetesen figyelemmel kell lennie az államtól különváltan működő vallási közösségek és vezetőik sajátos helyzetére, feladataira. Amikor azonban egyes egyházi tisztséget viselők – saját egyéni döntésük alapján – kilépnek a vallási közösségük életének szűkebb szférájából, és aktív résztvevőként vállalnak közéleti vitákban, illetve politikai történésekben, akkor személyiségi jogaik védelme a szólás- és sajtószabadság-

gal szemben fokozottabban szorul háttérbe ahhoz képest, mint amennyire az indokolt lenne önmagában az egyházi tisztségükkel összefüggésben.

Az indítványozók másik érve szerint a Kúria alap-törvény-ellenesen találta megengedhetőnek, hogy a sajtócikk valótlánul említette őket úgy, mint büntetőeljárás alanyait. Álláspontjuk szerint a cikk címe alapján úgy lehetett érteni, mintha egyikükkel szembeni nyomozás folyt volna – noha a büntetőeljárás valójában ismeretlen tettes ellen folyt, velük gyanúsítást nem közöltek. Az indítványozók érvelését ebben a körben megalapozottnak találta a testület.

Az AB hangsúlyozta, hogy a Kúriának az a jogértelmezése, amely szerint egy sajtócikkben közölt információkat a maguk összességében, összefüggéseikkel együtt kell értékelni, illetve a lényegtelen tévedések, pontatlanságok nem alapozhatnak meg jog sértést, összhangban áll az Alaptörvényből fakadó követelményekkel és az AB gyakorlatával [minde- nekelőtt a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban, a 18/2000. (VI. 6.) AB határozatban és a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban foglaltakkal]. Az AB álláspontja szerint ugyanakkor a szóban forgó szempontokat eltérően kell érvényesíteni egy sajtóanyag címének megítélésekor. A cím nem csupán egy a cikk mondatai vagy fordulatai között, hanem az olvasók figyelmének felkeltésében és a dokumentum tartalmának megragadásában központi szerepet játszó kiemelés, amelynek így adott esetben a személyiségi jogok sérelmét illetően is fokozott hatása lehet. Ez a kiemelő, hangsúlyozó szerep önálló jelentőséget ad az írás címének, így értékelését is önállóan kell végezni a személyiségvédelem körében. Mindezek alapján a bírói döntésben foglalt jogértelmezésnek az a része, amely szerint a cikk címében foglalt pontatlanságot, valótlanságot a cikk egészének fényében kell megítélni, nem érvényesíti kellőképpen az Alaptörvény VI. cikkéből fakadó alkotmányossági szempontokat. Az AB a támadott bírói döntést ezért megsemmisítette.

A határozathoz két alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást, amelyhez két további testületi tag csatlakozott. *Horváth Attila* – és a véleményéhez csatlakozó *Varga Zs. András* – álláspontja szerint a Kúria ítélete nemcsak az érintett cikk címében szereplő valótlán állítás értékelésekor nem érvényesítette kellőképpen a magánszféra védelméhez való jogot, hanem az indítványozók közszereplőként történő értékelése, illetve a vizsgált véleménynyilvánítások közügyek körébe tartozása tekintetében is alaptörvény-ellenes. Indokolása szerint az állam és egyház elválasztásának elvéből egyenesen következik, hogy egy egyházmegyei belső vita, illetve egy munkajogi jogvita még akkor sem minősíthető automatikusan köz-

életi vitának, ha ezek egyik szereplője egyházi vezető, vagy ha a viták adott esetben közérdeklődésre tartanak számot.

Szívós Mária párhuzamos indokolásában – amelyhez *Pokol Béla* és *Varga Zs. András* is csatlakozott – alapvetően vitatta a többségi döntés megállapításait: álláspontja szerint a szólásszabadság és a személyiségvédelem kollíziójának kérdésében az AB saját zsinórmértékét felretolva sorolta az alapul fekvő esetet a közügyek vitájának körébe. A testületnek deklarálnia kellett volna, hogy a címadás túlmegy azon az észszerű határon, amelyen belül – a figyelemfelhívás körében – a sajtószabadság érvényesülését részesíthetné előnyben az emberi méltósággal és a jó hírnévhez való alapjogokkal szemben. Ezzel éppen ellenkezőleg járt el: az elfogadott határozat végén szereplő, az ítélező bíróság feladatával összefüggő megjegyzéssel az AB szinte bátorítást ad arra vonatkozóan, hogy a megismételt eljárásban a bíróság arra a következtetésre jusson, hogy egy bűncselekmény elkövetésével összefüggő valótlán közlés nem sérti az emberi méltóságot és a jó hírnévhez való alapjogot.

Török Tamás

9/2018. (VII.9.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény E) cikk (2), (4) bekezdés – nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése, alkotmányos önazonosság

Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés – hazai és a nemzetközi jog összhangjának biztosítása

A határozat absztrakt alkotmányértelmezés tárgyában született. Magyarország Kormánya nevében, kormányhatározatban foglalt felhatalmazás alapján az igazságügyi miniszter az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás (a továbbiakban: ESZB Megállapodás) kapcsán, az Alaptörvényben nevesített intézmények hatásköreit korlátozó vagy azokat elvonó nemzetközi szerződések kihirdethetőségéről kérte a testület állásfoglalását.

A nemzeti szabadalmak európai sztenderdizálásának első lépését az 1973-ban létrejött Európai Szabadalmi Egyezmény (a továbbiakban: ESZE) jelentette, amely egységesítette a szabadalmazhatósági feltételekre vonatkozó anyagi jogi szabályokat, és lehetővé tette, hogy egyetlen központi szervezet, az Európai Szabadalmi Hivatal döntsön a szabadalom engedélyezéséről. Az egyezmény technikai és tartalmi szempontból is átfogó reformjára 2000-ben került sor. Az Európai Unió egésze számára egységes szabadalom kialakításának fokozott igényét a Tanács

megerősített együttműködésre való felhatalmazásról szóló 2011/167/EU határozata juttatta kifejezésre, majd az 1257/2012/EU és 1260/2012/EU rendeletek teremtették meg a kereteit: céljuk a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok területén egységes hatályú európai szabadalom létrehozása, illetve a szabadalmakkal kapcsolatos nyelvi kérdések rendezése. Ezek a dokumentumok azonban nem tartalmaznak szabályokat a jogviták elbírálására, ezért – érvényesülésüket biztosítandó – a hatálybalépésük az ESZB Megállapodás hatálybalépéséhez kötődik. Az ESZB Megállapodás alapján létrejövő Egységes Szabadalmi Bíróság (a továbbiakban: ESZB) olyan szupranacionális bírói fórum, amely az egységes hatályú európai szabadalmak bitorlásával és érvényességével kapcsolatos jogvitákban járhat el. Az ESZB Elsőfokú Bíróságból, illetve Fellebbviteli Bíróságból áll; döntései bármelyik részes államban végrehajthatók. Az ESZB Megállapodást – amelynek hatálybalépéséhez legalább 13 aláíró állam csatlakozási okiratának letébe helyezése szükséges – az Európai Unió 25 tagállama írta alá, köztük Magyarország is.

Az indítvány annak megállapítására irányult, hogy sérti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát – különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére – egy olyan nemzetközi szerződésnek az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján történő kihirdetése, amely nem tartozik az Európai Unió alapító szerződéséi közé, illetve amely nem minősül uniós jogi aktusnak, de amelynek kizárólag az Európai Unió tagállamai lehetnek részei, és egy, az uniós jog keretében létrehozott megerősített együttműködés hatékony végrehajtásának feltétele. Ez a szerződés ráadásul egy olyan nemzetközi bírósági szervezetet hoz létre, amely egy adott ügycsoportban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik; eljárása során az uniós jog, a részes tagállamok által kötött egyéb nemzetközi megállapodások, valamint a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására is jogosult; döntéseivel szemben pedig kizárólag a felállítandó bíróság szervezetén belül biztosított a jogorvoslat. Az indítványozó annak megállapítását is kérte, hogy amennyiben a fenti nemzetközi szerződés az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése alapján nem hirdethető ki, abban az esetben mik a feltételei az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés második mondata alapján történő, vagyis általános jogszabályi implementálásának; különös tekintettel az Alaptörvény bírói hatalomról szóló 25. cikkére. A magyar kormány álláspontja szerint az alkotmányjogi problémát az okozza, hogy az ESZB Megállapodás az Alaptörvénynek a bírói hatalomról szóló 25. cikkét érintheti, mivel kivenne egy jelentős ügycsoportot a

magyar bíróságok joghatósága alól, ez pedig felveti Magyarország alkotmányos önazonossága sérelmét is.

Az ügy előadó bírója *Sulyok Tamás* volt.

A testület szerint az indítvány tartalma alapján az első alkotmányjogi kérdés az, hogy az AB a megerősített együttműködést az uniós jog részének tekinti-e – így az E) cikk hatálya alá tartozik-e, és a bírósági szervezetet létrehozó megállapodás sértheti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát –, vagy pedig nemzetközi jog alapján kötött szerződésnek kezeli, vagyis a Q) cikk hatálya alatt áll. A második kérdés ebből következően az, hogy az aláírt nemzetközi szerződés ratifikációjához milyen érvényességi kellékek társulnak.

Az AB szerint absztrakt szinten megállapítható ugyan, hogy az Európai Unió tagállamaként megköendő nemzetközi szerződések mindegyike – így a megerősített együttműködés keretében köendő nemzetközi szerződés is – az integráció folyamatának megerősítésére irányul, de különbséget kell tenni az alapító szerződésben már nevesített hatáskörök pusztán végrehajtását célzó együttműködési formák, valamint az ezen túlmutató államközi együttműködési formák között. Amennyiben olyan nemzetközi szerződés megerősítésére kerül sor, amely az uniós intézményi struktúrába nem tartozó intézmény felállítását célozza, de közhatalmat gyakorol, és ekként a tagállamokra kötelező döntéseket hozhat, a nemzetközi szerződés kihirdetésére irányuló törvényjavaslatot előterjesztő kormánynak van kiemelkedő szerepe. Azt kell vizsgálnia, hogy az Európai Unió alapító szerződéseiben az intézmény létrehozására vonatkozó hatáskör meghatározásra került-e már. Amennyiben igen, úgy az alapító szerződést végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének jogalapja az Alaptörvény E) cikke – az annak megfelelő szavazati arányú követelményeknek megfelelően –, egyéb esetben pedig az Alaptörvény Q) cikke irányadó. Magyarország tehát köthet olyan nemzetközi szerződést, amelynek csak uniós tagállamok a részei, és amelynek keretében a létrehozott intézmény uniós jogot alkalmaz, mindez azonban akkor válik az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható.

A bíróságok ítélezési monopóliumával kapcsolatban a testület kifejtette, hogy az új bírói fórumot létrehozó nemzetközi megállapodások tipikus esetének az felel meg, amikor a létrehozott fórumok valamilyen speciális jogorvoslati funkciót látnak el. Ehhez képest az egyes ügycsoport(ok)ra létrehozott nemzetközi bíróság különlegessége az, hogy nem csupán

a perorvoslat, hanem az alapügy is speciális bírósághoz kerül át. Ez utóbbi esetben a magánfelek közti jogviták teljes vertikumban kikerülnek a hazai bíróságok joghatósága alól. Az AB álláspontja szerint a jogviták egy csoportját teljes egészében átvevő, speciális bírói fórumrendszer, nemzetközi különbíróságot létrehozó nemzetközi szerződés szükségképpen érinti az Alaptörvény hazai bíróságokról szóló fejezetét. Emellett a felállítandó ESZB nem csupán az uniós jogot alkalmazza az eljárása során, hanem a tagállamok által megerősített nemzetközi szerződéseket és a tagállamok nemzeti jogát is. Mindez azt is jelenti, hogy a nemzetközi szerződés megerősítésével Magyarország arra ad felhatalmazást, hogy egy ügynevezett közös bíróság – amely a tagállami igazságszolgáltatási rendszer részét képezi – meghatározott ügycsoportban a magyar jogot is alkalmazza.

Az AB álláspontja szerint ugyanakkor az Alaptörvény 25. cikke nem pusztán a bíróságok más alkotmányos szervektől való különbözőségét rögzíti – vagyis nem pusztán a belső szuverenitás fogalomrendszerében értelmezhető –, hanem a szuverenitás külső aspektusának vonatkozásában is. Ez utóbbi körben kiemelt jelentősége van a magánszemélyek közötti közvetlen keresetek elbírálásának, amit az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapján a hazai bírói fórumok látnak el általános jelleggel. A hazai bírósági struktúrát kiegészítő nemzetközi fórum működése viszont azzal jár, hogy az így létrejövő nemzetközi bíróság döntései kikerülnek a hazai jogorvoslati fórumrendszerből: az alkotmányossági vizsgálat alól is. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kivételt nem engedően fogalmaz, az AB arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján nem hirdethető ki olyan nemzetközi szerződés, amely a magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntések alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja.

Az adott ügyben az AB a fenti érvek alapján megállapította, hogy az ESZB Megállapodás mint megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés a magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntések alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, így az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki.

Pokol Béla szerint a határozat végső megállapítása helyes ugyan, elvi alapja azonban hibás. Az ESZB Megállapodás nem egyszerűen a magyar bírósági rendszer hatálya alóli kivonás miatt alaptörvényellenes, hanem a szuverenitás átruházás Unión kívüli átruházása tilalmának megsértése miatt. Ennek leágazása lett volna annak elvi éllel kimondása is, hogy az ESZB Megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, melyre az Alaptörvény Q) cikkében foglaltak vonatkoznak, ám ez szuverenitás-transzferre nem ad lehetőséget. Ezzel az elvi deklarációval az AB az Unión kívüli szuverenitás-átruházásra az abszolút alaptörvényi akadályt mondhatta volna ki.

Dienes-Oehm Egon különvéleménye szerint az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdése alkalmas jogalapul szolgál Magyarország számára az egységes szabadalmi bírósághoz – mint a szerződő tagállamok közös bíróságához – való csatlakozása megerősítéséhez és kihirdetéséhez. A cikk alkalmazandósága szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintett nemzetközi szerződés a megerősített együttműködés keretében jött létre, és az egységes szabadalmi bíróság az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő intézmény. Relevanciája annak van, hogy az EUMSZ felhatalmazására létrejött uniós jogi aktusok a megállapodás létrehozására olyan másodlagos uniós jogforrások az abban résztvevő tagállamok tekintetében, amelyek rájuk nézve közvetlenül kötelező jogi erővel bírnak. A megállapodás létrehozásában a magyar kormány aktívan részt vett, a folyamat során pedig alkotmányos akadályt, önazonossági problémát nem jelzett, a szerződést aláírta. Az alkotmánybíró arra is rámutatott: az Alaptörvény 25. cikkből nem vezethető le az, hogy a magánjogi viták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóság nemzetközi szerződéssel ne lenne átadható. A nemzetközi gazdasági, illetve üzleti tárgyú magánjogi jogviták külföldi választottbíróság előtti elbírálásának lehetővé tétele – sőt, két- és többoldalú nemzetközi szerződésekkel való előmozdítása –, a joghatóságról való lemondás az ügyek érdemét illetően jogtörténeti tény. Utóbbiak között nemcsak a jellemzően diszpozitivitásra épülő magánjognak a felek akaratát előtérbe helyező érvek játszottak szerepet, hanem az államok gazdasági együttműködésének érdeke is.

Stumpf István sem értett egyet a többségi döntésben foglaltakkal; eljárásjogi és tartalmi okokból is megalapozatlannak és tévesnek tartotta a megállapításokat, valamint az azokhoz vezető logikai láncolatot. Szerinte önmagában sem érthető, hogy ha valóban korlátozná az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja azt, hogy Magyarország nemzetközi szerződéssel az említett jogviták elbírálását nemzetközi intézményre ruházza át, akkor ez a korlát miért

csak a megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés kapcsán irányadó. Az ilyen megállapodás is nemzetközi szerződés, sajátosága valójában az, hogy az integrációs célok figyelembevételével jön létre. Az alkotmányos önazonosság védelme kapcsán kifejtette: bár az AB korábbi gyakorlata alapján a közös hatáskörnyakorlás során meghozott döntések esetén vizsgálható, hogy a magyar alkotmányos értékek és alapvető jogok sérültek-e, és amennyiben igen, akkor bizonyos esetekben még akár az uniós joggal szemben is védelemre jogosultak. Jelen esetben azonban az ESZB Megállapodást mint nemzetközi szerződést a tagállamok írták alá, hozták létre – köztük Magyarország –, tehát fel sem merül, hogy az AB-nak vizsgálnia kellett volna, hogy a közös hatáskörnyakorlás sérti-e az emberi méltóságot vagy más alapvető jogot, valamint Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.

Török Tamás

3244/2018. (VII.11.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XV. cikk – törvény előtti egyenlőség elve
Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés – tisztességes eljárásból való jog
Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés – védelemhez való jog

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság jogerős ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az AB-nál. Az indítvány alapjául szolgáló büntetőügy tényállása szerint a külföldi állampolgár indítványozó 1996 februárjában érkezett Magyarországra álnéven, rokona útlevelét használva. Az idegenrendészeti hatóság kiutasította, ám ő nem hagyta el az országot; egy külföldi származású magyar állampolgár ismerőse családi házában talált ideiglenes rejtékhelyre. A vendéglátó a jogi következményektől tartva néhány hét múlva felszólította a távozásra, és használati tárgyival együtt eltávolította a házából. Az indítványozó 1996 áprilisában egy esti időpontban visszatért az ingatlanba, ahol korábbi szállásadójának feleségét és gyermekét brutális kegyetlenséggel megölte, majd értékeit eltulajdonította. A Fővárosi Törvényszék az indítványozót emberölés büntette miatt életfogytig tartó fegyházbüntetésre és mellékbüntetésül tíz év kiutasításra ítélte Magyarország területéről. A Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 2017. május 24-én jogerőssé vált ítéletében a kiutasítás mellékbüntetés

tés időtartamára vonatkozó rendelkezést mellőzte, egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

Az indítványozó 2017. szeptember 27-én alkotmányjogi panaszt nyújtott be, mert szerinte a bíróság megsértette a tisztességes eljárásból való jogát, amikor a nyomozati iratokat nem fordította le számára teljes egészében, így az anyanyelvének használatához való jogát korlátozta. Az elsőfokú bíróság az ítéletben rögzítette, hogy a tárgyalási szakban az általa megjelölt iratok – nem ügydöntő és nem érdemi határozatok – érdemi részét is lefordította, az iratismertetéskor pedig tolmács állt az indítványozó rendelkezésére, ám az ítélet indokolása szerint ő nem kívánt élni a lehetőséggel, hogy a tolmács az irat egyes részeit szóban ismertesse vele. Az indítványozó álláspontja szerint azonban az egész nyomozati iratanyagot le kellett volna fordítani az anyanyelvére, mert előzetesen nem tudta eldönteni, hogy annak mely részei relevánsak számára. Kifogását védője útján a másodfokú bíróságnál is előterjesztette, de az ítéltábla csak szóbeli indokolásában tért ki erre a kérdésre; arra hivatkozva, hogy Európa több országában még ennyit sem kellett volna lefordítani a terhelt számára. Az indítványozó álláspontja szerint az iratismertetés alkalmával nincs arra mód, hogy az ezer oldalnál is terjedelmesebb nyomozati iratot az anyanyelven ismertessék vele.

Az ügy előadó bírója az öttagú tanácsot vezető *Czine Agnes* volt.

A testület a tisztességes eljárás körébe tartozó fegyveregyenlőség elvét, valamint a védelemhez való joggal kapcsolatos alkotmányos elveket értelmezve arra a megállapításra jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott. Az AB hivatkozott korábbi gyakorlatára, mindenekelőtt az Alaptörvény hatálybalépése után hozott 7/2013. (III. 1.) AB határozatra, amelyben a tisztességes eljárásból való joggal kapcsolatban megállapította, hogy az alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők. Megítélése szerint sem a tisztességes eljárás részjogosítványát képező fegyveregyenlőség elvéből, sem pedig a védelemre való felkészüléshez szükséges idő és eszközök biztosításának alkotmányos követelményéből nem következik a nyomozati iratok teljes körű lefordításának a követelménye.

A terhelt számára ugyanakkor adottnak kell lennie azoknak a feltételeknek – így az alkalmas eszközöknek, a szakmai segítségnek és a megfelelő időnek –, amelyek a vád és a bírói döntések megértését, az eljárás eseményeinek – különösen a bizonyítás menetének és lényegének – a követését, továbbá az azok

ra történő reagálást biztosítják. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) mindezt számos részletszabállyal segíti elő. Az AB hangsúlyozta azt is, hogy a hatályos büntetőeljárás törvény szerint a tolmácsra a szakértőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, így a tolmács pártatlanságát a Be.-ben rögzített kizárási szabályok biztosítják, amelyek az információk megfelelő átadásának jogi garanciáját képezik. A testület jelezte továbbá, hogy a védelemhez való jog érvényesülésének vizsgálatakor a vádlott és a védő jogait együttesen kell figyelembe venni: a védő – különösen a meghatalmazott védő – kötelező részvétele nemcsak a jogi szakértelem tekintetében járul hozzá az említett alkotmányos elvárás érvényesüléséhez, hanem az egyes részletek megértéséhez, tudatosításához is hozzá kell segítenie a terheltet. Az európai uniós jogi szabályozásból eredő elvárások ugyancsak egységesek a tekintetben, hogy nem kell minden egyes iratot a terhelt anyanyelvére lefordítani.

A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64/EU irányelv szerint a tisztességes eljárás biztosítása megköveteli, hogy a lényeges iratokat, illetve azoknak legalább a releváns részeit lefordítsák a gyanúsítottak és a vádlottak számára. Az eljárás alapvető dokumentumaitól eltekintve azonban a tagállamok hatósága dönti el, hogy mely egyéb iratok ismerete lényeges a tisztességes eljárás biztosításához, vagyis mely iratokat kell még lefordítani. Az irányelv rögzíti azt is, hogy a védelem szintje soha nem csökkenhet az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) és az Európai Unió Alapjogi Chartája által biztosított, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogában kialakított standardok alá. Az EJEB álláspontja szerint az EJEE által előírt tolmácsolási és fordítási segítség azt hivatott biztosítani, hogy a terhelt értse az ellene folyó eljárást, és képes legyen a bíróság elé tárni a saját verzióját az eseményeket illetően. Az EJEE sem követeli meg tehát, hogy az eljárás összes írott dokumentumáról írásban biztosítsanak fordítást: a szabad, illetve az anyanyelvi hozzáférés jogát csak olyan iratok és szóbeli nyilatkozatok tekintetében kell biztosítani, amelyeknek ismerete szükséges ahhoz, hogy a terhelt megértse, hogy milyen eljárás folyik ellene; illetve ahhoz, hogy képes legyen az eseményekről szóló saját verzióját a bíróság elé tárni, és élhessen a tisztességes eljárás előnyeivel.

A testület az eljárás iratainak áttekintése alapján megállapította, hogy az indítványozó védője a büntetőeljárás bírósági szakaszában valamennyi tárgyaláson jelen volt, miként az anyanyelvi tolmács, vala-

mint az utolsó két tárgyaláson az érintett nagykövetség konzuli képviselője is. A tárgyalások közötti több hónapos időközökben módja volt védelmi stratégiáját egyeztetni ügyvédjével, aki az iratokat teljes terjedelemben áttanulmányozhatta, megismerhette. A rendelkezésére álló eszközök segítségével írásban és szóban reagálhatott az eljárás minden egyes cselekményére. Az indítványozó számára a fentiekre tekintettel adottak voltak tehát a védelemre való felkészüléshez szükséges feltételek és eszközök; valamint megfelelő idő ált rendelkezésére; továbbá hozzájutott minden lényeges információhoz és nyelvi segítséghez, ami a vád, valamint az eljárási cselekmények lényegének a megértéséhez, illetve az azokkal kapcsolatos álláspontjának kifejtéséhez szükséges volt.

Török Tamás

11/2018. (VII. 18.) AB HATÁROZAT

Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés – diszkrimináció tilalma

Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés – szociális biztonsághoz való jog

Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés – testi és lelki egészséghez való jog

A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírāja az előtte folyamatban lévő ügy okán indítvánnyal fordult az AB-hoz, amelyben kérte a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 50/A. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítását, továbbá a megjelölt jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az alapügy felperese – aki jogerős szabadságvesztés büntetését töltötte – kérelmet terjesztett elő közgyógyellátásra való jogosultsága megállapítása iránt. Kérelméhez a háziorvosi igazolás helyett a büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi osztálya által kiállított igazolást mellékelte. Az elsőfokú hatóság a felperes kérelmét elutasította, arra hivatkozással, hogy a felperes tekintetében a jogszabályban előírt jövedelmi feltételek ugyan fennállnak, de a gyógyszerköltségre vonatkozó igazolást nem a háziorvos írta alá. A felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú közigazgatási szerv a fellebbezést elutasította, és az elsőfokú határozatot helyben hagyta, tekintettel arra, hogy az Sztv. két, egyidejűleg teljesítendő feltétel fennállását írja elő, azonban a felperes tekintetében kizárólag az egyik feltétel teljesül. A büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodó felperesnek a szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetel

a szabad orvosválasztáshoz való joga, ezért háziorvossal sem rendelkezik, így nem tud csatolni a támadott jogszabályi rendelkezésben előírt háziorvosi igazolást, vagyis nem jogosult a közgyógyellátásra.

A felperes a közigazgatási határozatot megtámadó keresetében többek között arra hivatkozott, hogy gyógyszerköltségeit köteles megtéríteni a büntetés-végrehajtási intézetnek, azonban ezt tanulmányi ösztöndíja nem fedezi. Álláspontja szerint az elutasító határozat sérti az egyenlő bánásmód elvét, és hátrányos helyzetbe hozza a fogva tartott gyógyszerellátásra szorulókat. Kiemelte, hogy a szabadságvesztésre ítélt személyek több joga is szünetel, azonban a közgyógyellátásra vonatkozó joguk nem, ezért a háziorvosi igazolás csatolásának előírása sérti az Alaptörvényt.

Az indítványozó bíró a fenti előzményeket követően fordult az AB-hoz. Érvelésében hivatkozott a 44/2009. (IV.8.) AB határozatra, amelyben a testület kimondta, hogy a jogalkotó szabadon határozhatja meg a rászorultaknak járó ellátás feltételeit és mértékét mindaddig, amíg ezek a feltételek más alkotmányos rendelkezéseket nem sértenek. A jogalkotó határozza meg azt is, hogy a szociális gondoskodást megvalósító szolgáltatásokból és juttatásokból mely személyi kör részesülhet. A büntetés-végrehajtási intézetekben élő elítéltek egy olyan speciális személyi kört alkotnak, amelyre nézve a szünetelő állampolgári jogokat kimerítően meghatározta a jogalkotó. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy a közgyógyellátás a szociálisan rászoruló személyek részére egészségi állapotuk megőrzéséhez és helyreállításához kapcsolódó kiadás csökkentése érdekében biztosított támogatási forma, amelyből a jogalkotó sem a Btv. szabályozási rendszere, sem pedig az Sztv. szabályai alapján nem kívánta kizárni az elítélteket. Az indítványozó indokolása szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvényben deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik, mert pusztán azon szempont alapján eredményez különbségtételt a fogvatartottak között, hogy a közgyógyellátás iránti kérelmüket mikor terjesztették elő: a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülést megelőzően vagy azt követően.

Az ügy előadó bírója *Szalay Péter* volt.

Az AB megállapította, hogy az Sztv. személyi hatálya kiterjed a Magyarországon élő magyar állampolgárokra, az egyes ellátásokra vonatkozó fejezetek – az egyes ellátások tekintetében – a személyi hatályra vonatkozóan az általánostól eltérő, azt szűkítő, speciális jogosultsági rendelkezéseket tartalmaznak. Az Sztv. két pénzbeli ellátási forma esetében is kifejezetten akként rendelkezik, hogy ezek az ellátások nem állapíthatók meg, illetve az ellátásra való jogosultságot meg

kell szüntetni, amennyiben az érintett személy szabadságvesztés büntetését tölti. A közgyógyellátásra vonatkozó szabályokat az Sztv. a természetbeni ellátások között szabályozza, személyi hatályra vonatkozó speciális rendelkezések nélkül; közgyógyellátásra tehát valamennyi magyar állampolgár jogosult, amennyiben a törvényi kritériumoknak megfelel. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó nem kívánta kizárni – és nem is zárta ki – a fogvatartottakat a jogosultsághoz való hozzáférésekből, azaz lehetővé tette a közgyógyellátás fogvatartottak általi kérelmezését, illetve annak megállapítását fogvatartottak számára. Ennek értelmében közgyógyellátásra az a személy jogosult, akinek az igazoltan szükséges, havi rendszeres gyógyszerkészletéből adódó gyógyszerköltsége meghaladja a törvényben meghatározott mértéket (egészségügyi indikáció), és a családjában az egy főre jutó havi jövedelem nem éri el a törvényben meghatározott összeget (szociális indikáció). A kérelemhez mellékelni kell a kérelmező havi rendszeres gyógyszerkészletéről szóló igazolást, amelyet a háziorvos állít ki. A szabadságvesztés büntetés végrehajtása során a fogva tartott személy háziorvoshoz nem fordulhat, egészségügyi alapellátásáról a fogva tartó büntetés-végrehajtási intézet orvosa gondoskodik.

Lényeges rendelkezéseket tartalmaz a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Btv.), amelyben taxatív módon szerepelnek a szabadságvesztés büntetés végrehajtása alatt szünetelő jogosultságok. A felsorolásban szerepel ugyan a szabad orvosválasztáshoz való jog, de a közgyógyellátásra való jogosultság nem; azaz a fogvatartottak ezt a korábban megszerzett jogosultságukat a szabadságvesztés időtartama alatt szabadon, korlátozás nélkül gyakorolhatják.

A vonatkozó jogszabályok vizsgálatának eredményeként az AB megállapította, hogy a fogvatartottak közgyógyellátásban való részesülése szempontjából a hatályos jogi szabályozás a jogosultság megszerzéséhez olyan alaki feltétel teljesítését is előírja, amelynek a kérelmező fogvatartott élethelyzetéből adódóan képtelen eleget tenni, ugyanakkor más – ugyanezen jogosultságukat korábban megszerzett – fogvatartottak a közgyógyellátás által nyújtott kedvezményekben a büntetés-végrehajtási intézetben továbbra is részesülnek.

Az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított diszkriminatív helyzet fennállása akkor állapítható meg, ha a különbségtétel a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között áll fenn; ha a megkülönböztetés alapjognak nem minősülő, de azzal összefüggésben álló egyéb jogra, vég-

ső soron az emberi méltóság jogára nézve áll fenn; valamint ha a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. A fogvatartottak jogait és kötelezettségeit mindegyikükre vonatkozóan egységesen határozza meg a Bvtv., így az AB megállapította, hogy a fogvatartottak azonos, egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot képeznek. A közgyógyellátáshoz való jog kétségkívül nem az Alaptörvényben biztosított vagy az Alaptörvényből kényszerűen következő alapjog, ugyanakkor szoros összefüggésben áll mind az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében garantált testi, lelki egészséghez való joggal, mind a XIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsággal.

Az AB vizsgálta, hogy a fogvatartottak helyzetében fennálló, közgyógyellátásban való részesülésük kapcsán megvalósuló különbségtételnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka. Az AB úgy ítélte meg, hogy az azonos élethelyzetben lévő érintettek joggyakorlására vonatkozó különbségtételnek nincs kellő súlyú alkotmányos indoka. A jogalkotó tehát önkényesen járt el akkor, amikor az Sztv. 50/A. § (2) bekezdésében a közgyógyellátásra egyébként jogosult fogvatartottak számára igényérvényesítésük feltételeként olyan személy által kiállított igazolás csatolását kívánta meg, aki az érintett fogvatartott aktuális egészségi állapotával kapcsolatban semmilyen információval nem rendelkezik. A fogva tartott kérelmezőket így észszerű indok nélkül hozta hátrányos helyzetbe a már korábban közgyógyellátásra jogosultságot szerzett fogva tartott társaikhoz képest, sértve ezzel az Alaptörvény XV. cikkében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az AB megítélése szerint az alaptörvény-elleneséget jelen ügyben a bírói kezdeményezéssel támadott jogszabályi rendelkezés hiányossága okozza, ezért megállapította, hogy az Alaptörvénnyel való összhang megteremtése nem a vizsgált szabály megsemmisítését, hanem annak hatályos szövege kiegészítését teszi szükségessé – ily módon biztosítva, hogy az érintettek közgyógyellátásra való jogosultságának érvényesítésére vonatkozó szabályozás megfeleljen a törvény előtti egyenlőség követelményének. Mindezekre tekintettel az AB megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a fogvatartottak esetében nem rendelkezett a közgyógyellátásra való jogosultság érvényesítéséhez és a kérelem elbírálásához szükséges orvosi igazolás kiállítására jogosult személyéről, és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. november 30. napjáig tegyen eleget.

Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy az Abtv. szerinti mulasztásnak két esete van: a jogrendi mulasztás, ami akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az Alaptörvényben, jogszabályban vagy nemzetközi szerződésben kifejezetten előírt jogalkotási kötelezettségét elmulasztja; valamint a jogalkalmazást akadályozó mulasztás, ez utóbbi további két alesetre bontható. Az egyik esetben a vizsgált norma valamilyen objektív hiányosság miatt nem alkalmazható (jogalkalmazást lehetetlenné tevő mulasztás), a másik esetben az eset körülményeire tekintettel dönthet úgy az AB, hogy a vizsgált norma nem alaptörvény-ellenes, sőt alkalmazható is, de az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalmat mégis hiányosnak találja (relatív mulasztás). Kétségtelen, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak közgyógyellátásra jogosultsága tekintetében a jogszabályi környezet nem pontos; a jogszabályok lehetővé teszik a korábban megszerzett jogosultság megőrzését, de új jogosultság megszerzését a fogva tartás ideje alatt nem. A szabályozás hibája relatív mulasztásnak minősíthető, amelyet a jogalkotó úgy is kiküszöbölhet, hogy a közgyógyellátási jogosultságon alapuló ellátást a fogva tartás idejére általánosan kizárja.

Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogalkotó által előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását akkor állapíthatja meg az AB, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Álláspontja szerint a döntés nem támasztotta alá megfelelő és megalapozott indokolással a támadott normának a mulasztás megállapításához szükséges lényeges tartalmi hiányosságát, továbbá a hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának téves csoportképzése miatt helytelen végkövetkeztetésre jutott. A vonatkozó jogszabályi környezetből az derül ki, hogy a jogalkotó nem kívánta a fogvatartottak számára lehetővé tenni, hogy közgyógyellátást igényeljenek. Az Sztv. nem véletlenül nem tünteti fel az igazolás kiállítására jogosult személyek körében a büntetés-végrehajtási orvost, továbbá a Bvtv. 15. § (6) bekezdése éppen a közgyógyellátás helyett biztosítja a lehetőséget arra, hogy az elítélt által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások térítési díját a büntetés-végrehajtási intézet átvállalja. A különvélemény szerint a támadott szabályozás nem a fogvatartottak között tesz különbséget, hanem a fogva tartás során – az összes fogvatartottra nézve azonosan szabályozva – nem teszi lehetővé a közgyógyellátás igénylését.

Bárány V. Fanny